



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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

**Instrumente der Regionalentwicklung,
Beteiligungsprozesse und Kapazitätsaufbau:
Ergebnisse der Begleitforschung zum
Modellvorhaben Land(auf)Schwung im
Themenschwerpunkt „Governance“**

Band 3 der Begleitforschung Land(auf)Schwung

Jessica Brensing, Patrick Küpper, Kim Pollermann

Thünen Report 90

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.thuenen.de

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

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:

Bresing J, Küpper P, Pollermann K (2022) Instrumente der Regionalentwicklung, Beteiligungsprozesse und Kapazitätsaufbau: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf) Schwung im Themenschwerpunkt „Governance“. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 360 p, Thünen Rep 90, Band 3, DOI:10.3220/REP1679300249000

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

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



Thünen Report 90 – Band 3

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 978-3-86576-254-2
DOI:10.3220/REP1679300249000
urn:nbn:de:gbv:253-202303-dn066149-7

**Instrumente der Regionalentwicklung,
Beteiligungsprozesse und Kapazitätsaufbau:
Ergebnisse der Begleitforschung zum
Modellvorhaben Land(auf)Schwung im
Themenschwerpunkt „Governance“**

Band 3 der Begleitforschung Land(auf)Schwung

Jessica Brensing, Patrick Küpper, Kim Pollermann

Thünen Report 90

Dieser Thünen Report entstand im Rahmen der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung. Gefördert wird das Projekt durch das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages (Förderkennzeichen: 2815LE007, Projektlaufzeit 01.07.2015–31.03.2021).

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Ernährung
und Landwirtschaft



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Dr. Jessica Brensing, Dr. Patrick Küpper, Dr. Kim Pollermann
Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 64
38116 Braunschweig

Telefon: +49 531 596-5227
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: patrick.kuepper@thuenen.de

Kurzfassung

Regionale Entwicklungsinitiativen nutzen häufig Governance-Instrumente, die aus der Privatwirtschaft übernommen werden. Dazu zählen beispielsweise die Mittelvergabe über Wettbewerbe, das Steuern über Ziele, Regionalbudgets und Management Boards unter Beteiligung öffentlicher und nicht-öffentlicher Akteure. Mit diesen Instrumenten sollen Entscheidungen unabhängig von kurzfristigen wahltaktischen Erwägungen getroffen, breitere Wissensbestände einbezogen, Innovationen initiiert, die Akzeptanz und Motivation der lokalen Akteure gefördert, Mittel sparsamer eingesetzt sowie regionalspezifische Strategien und der Aufbau eigenständiger Strukturen ermöglicht werden. Inwiefern die neuen Instrumente diese Erwartungen erfüllen, ist trotz teils jahrzehntelanger Praxis bisher wenig untersucht. Zur Erprobung der Instrumente Wettbewerb, Regionalbudget, Steuern über Ziele, Beteiligung von Schlüsselpersonen, Förderlotse, Ressourcenplan und interregionaler Vernetzung führte das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) das Modellvorhaben Land(auf)Schwung mit 13 besonders vom demographischen Wandel betroffenen ländlichen Regionen in ganz Deutschland durch.

Die Begleitforschung zum Modellvorhaben hat im Themenschwerpunkt „Governance“ untersucht, inwiefern die Erwartungen an die erprobten Instrumente erfüllt wurden und welche unbeabsichtigten Nebenwirkungen aufgetreten sind. Auf dieser Grundlage wurden Handlungsempfehlungen zur Governance in ländlichen Regionalentwicklungsprozessen abgeleitet. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden quantitative und qualitative Methoden kombiniert. So wurden Vertreter*innen der 37 Bewerberregionen und alle Mitglieder in den 13 Entscheidungsgremien standardisiert befragt sowie zu drei Zeitpunkten Gruppeninterviews und teilnehmende Beobachtungen in den Modellregionen sowie bei Vernetzungsveranstaltungen durchgeführt.

Die Ergebnisse zeigen beispielsweise, dass Regionalbudgets bei den regionalen Akteuren äußerst beliebt sind, denn sie werteten nicht nur die regionale Entscheidungsebene auf, sondern boten auch umfassende Flexibilität, um den baren Eigenanteil ressourcenschwacher Akteure in benachteiligten Regionen gering zu halten. Die in der Fachliteratur erhofften Effekte von Regionalbudgets auf die Effektivität, Effizienz und Legitimität von Regionalförderung lassen sich – abgesehen von einzelnen positiven Effekten – jedoch schwer nachweisen. Demgegenüber stehen negative bzw. potenziell negative Wirkungen wie bspw. hohe Transaktionskosten, Förderkoalitionen, Druck zur Mittelverausgabung oder fehlende Größenvorteile bei der Abwicklung. Darüber hinaus führten die Partizipationsprozesse in den regionalen Entscheidungsgremien dazu, dass die ressourcenstarken Akteure begünstigt wurden. Zudem konnten Schlüsselakteure identifiziert werden, die meist mehrere Funktionen auf wenige Personen vereinen. Einerseits bedeutet dies eine hohe Reputation für diese Personen, andererseits ist das auch ein Hinweis auf gewisse Abhängigkeiten, geringe Spezialisierung und eine begrenzte Einbindung der anderen Beteiligten.

Auf der Grundlage von beobachteten Governance-Mustern im Prozessverlauf wurde als ein

Beispiel für eine Handlungsempfehlung ein Monitoringkonzept entwickelt, damit Fördermittelgeber frühzeitig regional bestehenden Unterstützungsbedarf oder Fehlentwicklungen, die ein Eingreifen in bestimmten Phasen des Prozesses erforderlich machen, erkennen können. Hierzu zählt z. B. die Erfahrung mit entsprechenden Förderinitiativen in der Region in der Initiierungsphase, die Partizipationsintensität nach der Konzeptphase oder die Mittelbindung zwei Jahre nach Beginn der Umsetzungsphase.

Schlüsselwörter: Regionale Governance, ländliche Entwicklung, Bottom-up Prozesse, Akteursbeteiligung, Kapazitätsaufbau, regionale Partnerschaften, neues Steuerungsmodell, Steuern über Ziele, Regionalisierung, Dezentralisierung, regionales Lernen

JEL-Codes: H11, H43, H72, R51, R58

Abstract

Regional development initiatives often use governance tools adopted from the private sector. These include, for example, the allocation of funds via competitions, management by objectives, regional budgets, and management boards with the participation of public and non-public actors. With these instruments, decisions should be made independently of short-term electoral considerations, include a broader stock of knowledge, initiate innovations, promote the acceptance and motivation of local actors, use funds more economically and enable region-specific strategies and the development of self-sustaining structures. To what extent the new instruments meet these expectations has not been researched, despite decades of practice. To test the instruments of competition, regional budget, management by objectives, the participation of key persons, guide for funding support, resource plan and interregional networking, the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) conducted the pilot program *Land(auf)Schwung* (rural up-swing) with 13 rural regions particularly affected by demographic transformation all over Germany.

The accompanying research for the pilot program has examined in the topic "Governance" to what extent the expectations of the tested instruments have been met and what unintended side effects have occurred. On this basis, recommendations for action on governance in rural regional development processes were derived. Quantitative and qualitative methods were combined to answer the research questions. Representatives of the 37 applicant regions and all members of the 13 decision-making bodies were questioned in a standardized way, and group interviews and participatory observations were carried out in the model regions at three times and at networking events.

The results show, for example, that regional budgets are extremely popular with regional actors because they not only enhance the regional level of decision-making, but also offer extensive flexibility in order to keep the own funds of low-resource actors in disadvantaged regions low. The hoped-for effects of regional budgets on the effectiveness, efficiency and legitimacy of regional development, mentioned in the literature, could be hardly demonstrated in the data. On the other

hand, there are negative or potentially negative effects such as high transaction costs, funding coalitions, pressure to spend funds or a lack of economies of scale in administering the funds. Furthermore, the participation processes in the regional decision-making bodies meant that those with strong resources were favored. In addition, key players could be identified, who usually combine several functions on just a few people. On the one hand, this means a high reputation for these people, on the other hand, it is also an indication of certain dependencies, low specialization and limited involvement of the other participants.

As an example of a policy recommendation, a monitoring concept was developed on the basis of governance patterns observed in the course of the development process. Using such a monitoring allows funding bodies of rural development to identify at an early stage any regional need for support or undesirable developments that make intervention in certain phases necessary. This includes, for example, the experience with corresponding funding initiatives in the region in the initiation phase, the intensity of participation after the concept phase or the commitment of funds two years after the start of the implementation phase.

Keywords: regional governance, rural development, community-led local development, stakeholder participation, capacity building, regional partnerships, new public management, management by objectives, regionalization, decentralization, regional learning

JEL-Codes: H11, H43, H72, R51, R58

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	i
Abstract	ii
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
1.1 Das Modellvorhaben Land(auf)Schwung	2
1.2 Die Förderregionen im Überblick	5
1.3 Die wissenschaftliche Begleitforschung von Land(auf)Schwung	13
1.4 Themenschwerpunkt Governance: Problemstellung, Vorgehen und Struktur des Berichts	14
2 Konzeptentwicklung und -auswahl im Wettbewerbsverfahren	19
2.1 Problemstellung	19
2.2 Theoretischer Hintergrund	20
2.2.1 Wettbewerbe und innovative Strategien in der Regionalentwicklung	20
2.2.2 Erklärungsfaktoren für die Entwicklung innovativer Konzepte	21
2.3 Forschungsdesign	24
2.4 Qualitative Analyse der eingereichten Konzepte	25
2.5 Prozess der Strategieentwicklung	28
2.6 Vom BMEL bereitgestelltes Instrumentarium	33
2.7 Ergebnisse der Strategieentwicklung	38
2.8 Gesammelte Erfahrungen und Wünsche an die Politik für ländliche Räume	43
2.9 Fazit und Handlungsempfehlung	47
3 Regionalbudget als Instrument zur Stärkung der regionalen Ebene?	50
3.1 Einleitung	50
3.2 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen von Regionalbudgets als Dezentralisierungsansatz	52
3.2.1 Eine Arbeitsdefinition	52

3.2.2	Theoretische Mechanismen zur Erreichung der erhofften positiven Wirkungen von Regionalbudgets	55
3.3	Erfahrungen mit Regionalbudgets in der Praxis von Land(auf)Schwung	62
3.3.1	Charakteristik des verwendeten Regionalbudgets	62
3.3.2	Auswirkungen des Regionalbudgets auf die Effektivität der Fördermaßnahmen	64
3.3.3	Auswirkungen des Regionalbudgets auf die Effizienz der Fördermaßnahmen	69
3.3.4	Auswirkungen der Regionalbudgets auf die Legitimität der Fördermaßnahmen	75
3.4	Fazit und Handlungsempfehlungen	79
3.4.1	Diskussion der Ergebnisse vor dem Hintergrund des Forschungsstandes	80
3.4.2	Implikationen für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume	85
4	Steuern über Ziele in der Regionalentwicklung	90
4.1	Einleitung	90
4.2	Theoretischer Hintergrund	91
4.2.1	Anknüpfungspunkte in der wissenschaftlichen Diskussion	91
4.2.2	Erfahrungen mit dem Steuerungsansatz in der Raumentwicklung	92
4.2.3	Der Fall Land(auf)Schwung: konkrete Umsetzung und Analyserahmen	94
4.3	Ergebnisse zur Funktionalität des Steuerns über Ziele	100
4.3.1	Orientierungs- und Motivationsfunktion der Zielsysteme	100
4.3.2	Selektionsfunktion der Zielsysteme	105
4.3.3	Koordinationsfunktion der Zielsysteme	109
4.3.4	Controlling-Funktion der Zielsysteme	110
4.4	Aufwand und Legitimität der Zielsysteme	114
4.4.1	Aufwand	114
4.4.2	Legitimität	116
4.5	Fazit und Handlungsempfehlungen	118
4.5.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	118
4.5.2	Empfehlungen zur Einführung und Anwendung des Instruments „Steuern über Ziele“	120
5	Beteiligungsprozesse in den Entscheidungsgremien	123
5.1	Theoretische Grundlage	123
5.1.1	Der partizipative Ansatz von Land(auf)Schwung und seine theoretische Einordnung	123
5.1.2	Gründe für die Mitwirkung im Entscheidungsgremium und Einflussmöglichkeiten	125
5.2	Ableitung der Leitfragen und zu untersuchende Hypothesen	128
5.2.1	Leitfrage A: Wie setzen sich die regionalen Gremien zusammen und wie ist diese Zusammensetzung zustande gekommen?	128

5.2.2	Leitfrage B: Wie funktionieren die in Land(auf)Schwung etablierten Strukturen gemessen an der Zufriedenheit der Entscheidungsgremienmitglieder, ihrer verfügbaren Ressourcen und deren Nutzung? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen?	130
5.2.3	Leitfrage C: Wie lässt sich der Einfluss von Mitgliedern des Entscheidungsgremiums auf Entscheidungen im Rahmen von Land(auf)Schwung erklären?	131
5.3	Methodik der empirischen Erhebung	134
5.3.1	Durchführung	134
5.3.2	Stichprobenbeschreibung	134
5.4	Ergebnisse	136
5.4.1	Leitfrage A: Wie setzen sich die regionalen Gremien zusammen und wie ist diese Zusammensetzung zustande gekommen?	136
5.4.2	Leitfrage B: Wie funktionieren die in Land(auf)Schwung etablierten Strukturen gemessen an der Zufriedenheit der Entscheidungsgremienmitglieder, ihrer verfügbaren Ressourcen und deren Nutzung? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen?	145
5.4.3	Leitfrage C: Wie lässt sich der Einfluss von Mitgliedern des Entscheidungsgremium auf Entscheidungen im Rahmen von Land(auf)Schwung erklären?	161
5.5	Fazit und Handlungsempfehlungen	165
5.5.1	Zusammenfassung	165
5.5.2	Methodische Einschränkungen	167
5.5.3	Handlungsempfehlungen	168
6	Lernen in regionalen Partnerschaften	171
6.1	Einleitung	171
6.2	Lernen in der Regionalentwicklung	172
6.3	Lernimpulse durch regionsexterne Rahmenbedingungen	175
6.3.1	Förderlotse und Förderbedingungen allgemein	175
6.3.2	Ressourcenplan	179
6.3.3	Dauer und Verlängerung des Modellvorhabens	181
6.4	Lernimpulse durch regionsinterne und -externe Vernetzung	183
6.4.1	Regionale Partnerschaft und regionsinterne Vernetzung auch mit neuen Akteuren	183
6.4.2	Interregionaler und internationaler Austausch	185
6.4.3	Interregionaler Austausch durch regionsübergreifende Schulungen	188
6.5	Lernimpulse durch Freiräume zum Experimentieren	189
6.6	Fazit und Handlungsempfehlungen	191
6.6.1	Zusammenfassende Beantwortung der Forschungsfragen	191
6.6.2	Handlungsempfehlungen zur Förderung von Lernprozessen	195

7	Governance-Muster und darauf abgestimmte Fördermöglichkeiten	198
7.1	Einleitung: Begriffsklärung und Stand des Wissens	198
7.1.1	Governance und Governance-Muster	198
7.1.2	Differenzierungen von Governance-Arrangements	199
7.1.3	Phasen im Governance-Prozess	205
7.2	Forschungsfragen und methodisches Vorgehen	207
7.3	Identifizierung von Merkmalen und Indikatoren	209
7.3.1	Aspekt „Kapazität“	210
7.3.2	Aspekt „Interaktionsmuster“	211
7.4	Analyse der Merkmale bei Land(auf)Schwung	213
7.4.1	Aspekt „Kapazität“	213
7.4.2	Aspekt „Interaktionsmuster“	215
7.5	Fazit und Handlungsempfehlungen	227
8	Gesamtfazit	230
8.1	Gewonnene Erkenntnisse	230
8.2	Zentrale Handlungsempfehlungen	232
8.3	Weiterer Forschungsbedarf	234
8.4	Schlussfolgerungen der Begleitforschung vor dem Hintergrund der Peripherisierungsdebatte	235
	Literaturverzeichnis	240
	Anhang	253
	Anhang I: Auswertungen der Entscheidungsgremienbefragung (Kap. 5)	255
	Zu Leitfrage A: Beschreibung der Gremienmitglieder	256
	Zu Leitfrage B: Zufriedenheiten und Ressourceneinsatz	259
	Zu Leitfrage C: Einflussfaktoren auf Entscheidungen	267
	Anhang II: Fragebogen für die standardisierte Telefonbefragung aller 37 Bewerberregionen im Jahr 2015	275
	Anhang III: Leitfaden für die Gruppeninterviews in allen 13 Förderregionen im Jahr 2016	307
	Anhang IV: Leitfaden für die Gruppeninterviews in allen 13 Förderregionen im Jahr 2018	311
	Anhang V: Leitfaden für die Gruppeninterviews in allen 13 Förderregionen im Jahr 2020	317
	Anhang VI: Fragebogen für die standardisierte Online-Befragung aller Entscheidungsgremienmitglieder aus allen 13 Förderregionen im Jahr 2019	323

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1:	Phasenverlauf des Bundesmodellvorhabens Land(auf)Schwung	3
Abbildung 1.2:	Lage der Bewerber- und Modellregionen auf Kreisebene	4
Abbildung 2.1:	Verwendung rational-analytischer (oben) und emergent-adaptiver (unten) Planungsmodelle im Prozess zur Erstellung der Bewerbungsunterlagen	29
Abbildung 2.2:	Beteiligungsformen und Interaktionsorientierungen im Prozess zur Erstellung der Bewerbungsunterlagen	31
Abbildung 2.3:	Bestimmung der Konzeptentwicklung durch endogene (oben) und exogene (unten) Orientierungen	32
Abbildung 2.4:	Einschätzungen zur Erstellung des Ressourcenplans (oben) und zu dessen Auswirkungen (unten)	34
Abbildung 2.5:	Einschätzungen zur Entwicklung der Zielsysteme	35
Abbildung 2.6:	Anliegen bei der Kontaktierung anderer Regionen	36
Abbildung 2.7:	Nutzung der finanziellen Zuwendung des BMEL über 30.000 Euro	38
Abbildung 2.8:	Neuigkeitswert (oben) und Umsetzbarkeit (unten) der entwickelten Konzepte	39
Abbildung 2.9:	Konzeptbausteine, die in nicht-ausgewählten Bewerberregionen auch ohne Fördermittel von Land(auf)Schwung umgesetzt werden sollen	42
Abbildung 2.10:	Ressourcen, mit denen in nicht-ausgewählten Bewerberregionen die geplanten Vorhaben ohne die Förderung im Rahmen von Land(auf)Schwung realisiert werden sollen	43
Abbildung 3.1:	Überblick über die wesentlichen theoretischen Mechanismen zur Effektivitätssteigerung durch Regionalbudgets	57
Abbildung 3.2:	Überblick über die wesentlichen theoretischen Mechanismen zur Effizienzsteigerung durch Regionalbudgets	60
Abbildung 3.3:	Überblick über die wesentlichen theoretischen Mechanismen zur Legitimitätssteigerung durch Regionalbudgets	62
Abbildung 5.1:	Konzipiertes Modell der Einflussfaktoren eines Akteurs auf Entscheidungen des Entscheidungsgremiums	131
Abbildung 5.2:	Austeilung und Rücklauf der Fragebögen	135
Abbildung 5.3:	Zusammenhang zwischen dem Anteil ausschließlich ehrenamtlicher Mitglieder der Entscheidungsgremien und der Regionsgröße	142

Abbildung 5.4:	Motivationen der befragten Entscheidungsgremienmitglieder für die eigene Mitwirkung im Entscheidungsgremium	143
Abbildung 5.5:	Zufriedenheit der befragten Entscheidungsgremienmitglieder bezogen auf Aspekte der Zusammenarbeit im Gremium	146
Abbildung 5.6:	Zufriedenheit mit dem Erreichen der Ziele der befragten Entscheidungsgremienmitglieder durch Land(auf)Schwung	148
Abbildung 5.7:	Wahrgenommener eigener Einfluss der befragten Entscheidungsgremienmitglieder auf unterschiedliche Entscheidungspunkte im Rahmen des Modellvorhabens	155
Abbildung 5.8:	Wahrgenommener Einfluss der befragten stimmberechtigten Gremienmitglieder zur Projektauswahl	156
Abbildung 5.9:	Bivariate Korrelationen der Faktoren des Modells zur Erklärung des Einflusses auf Entscheidungen im Modellvorhaben	162
Abbildung 5.10:	Regressionen zur Erklärung der Ressourcennutzung und des Einflusses auf Entscheidungen in Land(auf)Schwung der jeweiligen Region	164
Abbildung 6.1:	Analytisches Modell zum Lernen in regionalen Partnerschaften	174
Abbildung 7.1:	Mittelverausgabung bis Mitte 2017 und Erfahrung mit Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung in den 13 Modellregionen	214
Abbildung 7.2:	Angaben zur Projektauswahl in den 13 Modellregionen	217
Abbildung 7.3:	Räumlicher Bezug der Projekte in den 13 Modellregionen	219
Abbildung 7.4:	Verteilung der Mittel auf Teilräume (PLZ-Bezirke) in den 13 Modellregionen	221
Abbildung 7.5:	Verteilung der stimmberechtigten Mitglieder der Entscheidungsgremien auf die Sektoren Staat/Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft	222
Abbildung 7.6:	Verteilung der Projekte nach dem organisatorischen Hintergrund der Projektverantwortlichen in den 13 Modellregionen	224
Abbildung 7.7:	Bezug zwischen Offenheit gegenüber neuen Akteuren als Projektverantwortliche und dem Anteil von Projektverantwortlichen im Entscheidungsgremium	226

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Ausgewählte Strukturindikatoren der 13 geförderten Land(auf)Schwung-Regionen im Vergleich zu unterschiedlichen Raumtypen nach der Thünen-Typisierung	6
Tabelle 1.2:	Sozioökonomische Strukturen der Landkreise der geförderten Land(auf)Schwung-Regionen	10
Tabelle 1.3:	Themen der geförderten Regionen	12
Tabelle 1.4:	Themenschwerpunkte der Begleitforschung Land(auf)Schwung	14
Tabelle 1.5:	Übersicht der verschiedenen Erhebungen in den beteiligten Regionen zum Themenschwerpunkt Governance mit den jeweils verwendeten Methoden	16
Tabelle 4.1:	Unterscheidung der operativen Ziele nach ihrer Position in der Interventionsebene	97
Tabelle 4.2:	Zuordnung der strategischen Ziele zu einem operativen Ziel und umgekehrt	109
Tabelle 5.1:	Übersicht der Leit- und Teilfragen sowie der Hypothesen zu Beteiligungsprozessen in den ländlichen Entscheidungsgremien im Rahmen von Land(auf)Schwung	133
Tabelle 5.2:	Übersicht der befragten Entscheidungsgremienmitglieder nach Funktion (Mehrfachnennungen möglich)	136
Tabelle 5.3:	Alter, Schulabschluss sowie berufliche Qualifikation und Situation der befragten Entscheidungsgremienmitglieder	138
Tabelle 5.4:	Institutionelle Zuordnung der befragten Entscheidungsgremienmitglieder	139
Tabelle 5.5:	Erfahrungen der befragten Entscheidungsgremienmitglieder in der Regionalentwicklung	140
Tabelle 5.6:	Merkmale der neuen Akteure in den Entscheidungsgremien im Vergleich zu den in regionalen Entwicklungsprozessen erfahrenen	141
Tabelle 5.7:	Motivationen zur Teilnahme der befragten Entscheidungsgremienmitglieder unterschieden nach verschiedenen Merkmalen	144
Tabelle 5.8:	Vorhandenes und eingebrachtes Fachwissen der befragten Entscheidungsgremienmitglieder	150
Tabelle 5.9:	Vorhandene und eingebrachte weitere Ressourcen der befragten Entscheidungsgremienmitglieder	152

Tabelle 5.10:	Korrelation zwischen vorhandenen Ressourcen und Ressourcennutzung	154
Tabelle 5.11:	Korrelationen der Werte für die Promotorrollen untereinander	158
Tabelle 5.12:	Kernmerkmale der Generalpromotoren	159
Tabelle 5.13:	Kernmerkmale der verschiedenen Promotorrollen	160
Tabelle 7.1:	Handlungstypen und die entsprechenden Logiken der regionalen Kooperation	202
Tabelle 7.2:	Phasen regionaler Governance-Prozesse mit typischen Aufgaben sowie Weichenstellungen und Entwicklungen angewandt auf Land(auf)Schwung	206
Tabelle 7.3:	Finanzielles Interesse für eigene Projekte als Motivation für die Mitarbeit im Entscheidungsgremium von 1 (sehr wichtig) bis 6 (überhaupt nicht wichtig)	225
Tabelle 7.4:	Empfohlenes Monitoringkonzept zur steuernden Begleitung der Regionen durch den Fördermittelgeber	228

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
d. h.	das heißt
df	degrees of freedom
DVS	Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume
ebd.	ebenda
EC	European Commission
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
F	Wert des F-Tests
f. / ff.	auf der folgenden Seite / auf den folgenden Seiten
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
ggf.	gegebenenfalls
GRW	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
IBA	Internationale Bauausstellung
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
inkl.	Inklusive
insb.	Insbesondere
KomLE	Kompetenzzentrum Ländliche Entwicklung
L(a)S	Land(auf)Schwung
LAG / LAGs	Lokale Aktionsgruppe / Lokale Aktionsgruppen
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
LHO	Landeshaushaltsordnung
M	Mittelwert
MD	Median
n	Stichprobenanzahl
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

Abkürzung	Bedeutung
p	Irrtumswahrscheinlichkeit
PLZ	Postleitzahl
R ²	Varianzaufklärung
r	Effektstärke
REA	Regionale Entwicklungsagentur
S.	Seite
SD	Standardabweichung
SMART	spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert
sog.	sogenannt/e
SRLE	Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung
ß	Standardisiertes Regressionsgewicht
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
Z	Z-Wert (beim Mann-Whitney-Tests)
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

1 Einleitung¹

Patrick Küpper, Jessica Brensing, Tobias Mettenberger, Gesine Tuitjer

Ländliche Räume in Deutschland sind sehr vielfältig. Dabei gibt es sowohl sehr prosperierende als auch jene mit ausgeprägten wirtschaftlichen, sozialen und infrastrukturellen Problemlagen (Küpper und Peters 2019). Daher setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass Entwicklungsstrategien und Förderinstrumente die jeweiligen Problemlagen und Potenziale vor Ort berücksichtigen sollten (Bachtler und Begg 2018; OECD 2019; Rodríguez-Pose und Ketterer 2020). Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sind jedoch vielfach wenig raumspezifisch konzipiert, sodass sich hier die Frage stellt, wie das Förderinstrumentarium und die genutzten Strategien weiterentwickelt werden können.

Seit einigen Jahren findet wiederum eine verstärkte politische und wissenschaftliche Debatte darüber statt, wie gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands sichergestellt oder hergestellt werden können (vgl. BMI et al. 2019; Steinführer et al. 2020). Dabei wird oftmals eine Abkopplung bestimmter ländlicher Räume, insbesondere solche fernab prosperierender Agglomerationen, befürchtet. Tatsächlich gibt es einige ländliche Regionen (30 Prozent), die von längerfristigen wirtschaftlichen und demographischen Schrumpfungsprozessen betroffen sind (Küpper und Mettenberger 2018/2020), auch wenn sich ein Auseinanderentwickeln der ländlichen Regionen untereinander oder der ländlichen Regionen von den verdichteten nicht nachweisen lässt (Küpper und Peters 2019; Milbert 2017). Dennoch weisen die Daten auf eine starke Stabilität der regionalen Disparitäten hin, was auf einen begrenzten Erfolg der erheblichen strukturpolitischen Fördermittel und Finanzausgleichssysteme hinweist. So kam eine Workshopreihe mit Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis zu dem Schluss, dass die traditionellen strukturpolitischen Instrumente gerade für schrumpfende ländliche Räume nicht funktionieren (Küpper et al. 2013), und auch auf europäischer Ebene besteht Unzufriedenheit mit den Ergebnissen regionalpolitischer Förderung, deren Erfolg sich kaum nachweisen lässt (Bachtler und Ferry 2015).

Vor diesem Hintergrund startete das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Jahr 2014 das Modellvorhaben Land(auf)Schwung, um neue Wege zur Entwicklung besonders vom demographischen Wandel betroffener Regionen zu entwickeln und zu erproben. Die Begleitforschung zu diesem Modellvorhaben erfolgte durch das Thünen-Institut für Ländliche Räume (seit Dezember 2021: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen). Der vorliegende Bericht stellt die Forschungsergebnisse im Themenschwerpunkt „Governance“ vor und ist einer von drei Abschlussberichten der Begleitforschung Land(auf)Schwung. Die beiden anderen Berichte behandeln die Themenschwerpunkte „Regionale Wertschöpfung“ (Tuitjer et al. 2022) sowie „Da-seinsvorsorge“ (Mettenberger und Küpper 2021).

¹ Dieses Kapitel beinhaltet das Gesamtfazit der Begleitforschung Land(auf)Schwung und findet sich daher in gleicher Weise in den beiden anderen Abschlussberichten der Begleitforschung: Mettenberger und Küpper (2021); Tuitjer et al. (2022).

Kapitel 1.1 stellt zunächst das untersuchte Modellvorhaben kurz vor. Anschließend werden die Förderregionen beschrieben, die hauptsächlich Gegenstand der Begleitforschung waren (siehe Kapitel 1.2). In Kapitel 1.3 wird ein Überblick über die Begleitforschung als Ganzes gegeben, bevor Kapitel 1.4 in den Themenschwerpunkt „Governance“ einführt, das Forschungsdesign näher darstellt und die Struktur des Berichts erläutert. Während Kapitel 1.4 sowie 1.5 berichtsspezifisch sind, ist die Einleitung in allen drei Abschlussberichten ansonsten weitgehend identisch.

1.1 Das Modellvorhaben Land(auf)Schwung

Mit dem Modellvorhaben Land(auf)Schwung verfolgte das BMEL das Ziel, neuartige Lösungen für Probleme in der Daseinsvorsorge, der wirtschaftlichen Entwicklung und Governance in besonders vom demographischen Wandel betroffenen Regionen zu erproben. Daraus sollten Erkenntnisse gewonnen werden, welche strategischen Ansätze und Instrumente in vergleichbaren Regionen oder in die Regelförderung übernommen werden sollten. Um dieses Ziel zu erreichen, organisierte das BMEL einen beschränkten Wettbewerb unter besonders vom demographischen Wandel betroffenen Regionen, stellte ausgewählten Modellregionen Fördermittel zur Projektumsetzung und zum Kapazitätsaufbau bereit, bot Beratungsdienstleistungen an und initiierte den interregionalen Austausch zwischen den teilnehmenden Regionen.

Das Modellvorhaben lief in mehreren Phasen ab (siehe Abbildung 1.1). Zunächst wurde ein Wettbewerb durchgeführt, in dem ausgewählte Regionen mit besonderen Problemlagen Ideen für die anschließende Förderphase erarbeiten sollten. Hierzu musste das BMEL Regionen auswählen, die es zu dem beschränkten Wettbewerb einladen wollte. Zu diesem Zweck wurde ein Index genutzt, der die Herausforderungen abbildet, vor denen die Regionen in den Bereichen Daseinsvorsorge und Wirtschaftskraft durch den demographischen Wandel stehen. Dieser Index wurde vom Thünen-Institut gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung in einem transdisziplinären Prozess in einem ressort- und ebenenübergreifenden Arbeitskreis entwickelt (Küpper 2014). Auf dieser Grundlage wählte das BMEL die drei am stärksten betroffenen Landkreise je Flächenland aus und lud sie zur Teilnahme an dem Wettbewerb ein. Von den 39 ausgewählten Landkreisen nahmen 37 an der sogenannten Start- und Qualifizierungsphase teil, in der die Wettbewerbsbeiträge erarbeitet wurden (siehe Abbildung 1.2).

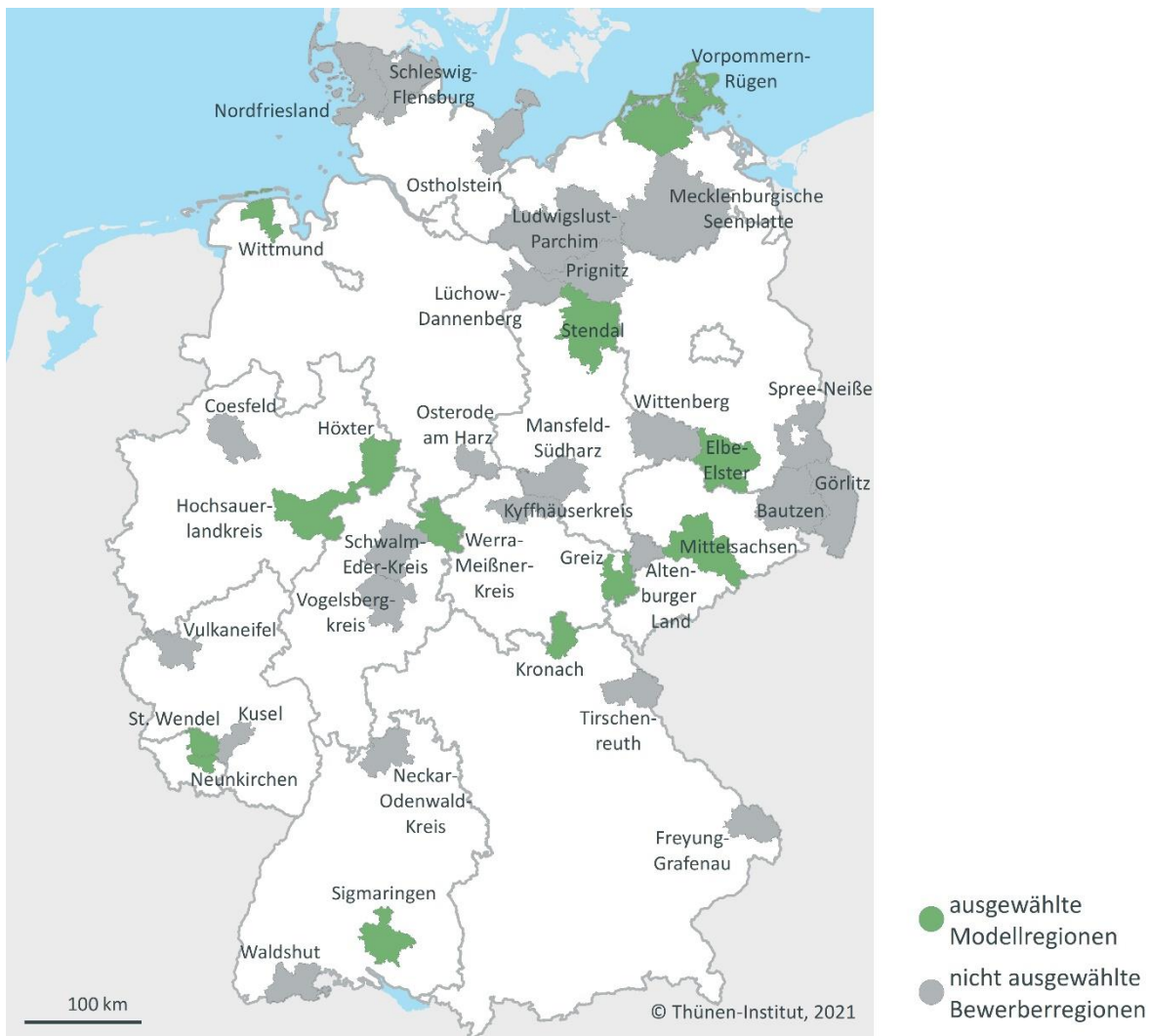
In dieser Phase stellte das BMEL den Bewerberregionen jeweils bis zu 30.000 Euro zur Verfügung, um externe Leistungen z. B. für die Prozessgestaltung oder vorbereitende Analysen einzukaufen. Zudem beauftragte das BMEL ein Consulting-Büro damit, die Regionen in dieser Phase zu informieren, als Ansprechpartner für aufkommende Fragen zur Verfügung zu stehen und den Wettbewerbsprozess zu organisieren.

Abbildung 1.1: Phasenverlauf des Bundesmodellvorhabens Land(auf)Schwung

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Start- und Qualifizierungsphase von Dezember 2014 bis Mai 2015 erarbeiteten die Bewerberregionen ihre Wettbewerbsbeiträge. Hierzu hatte das BMEL bestimmte Vorgaben gemacht, was darin enthalten sein sollte (BMEL 2014). Dazu gehörte ein Zielsystem, bestehend aus strategischen und operativen Zielen, bis zu fünf erste Projektskizzen, die für die Umsetzung geplante Organisationsstruktur, die Einbettung in bestehende Aktivitäten in der Region sowie eine Begründung für den Regionszuschnitt, da die Landkreise von den administrativen Grenzen abweichen durften. Inhaltlich waren die Vorgaben relativ offen gehalten. Die Bewerber mussten sich allerdings sowohl im Themenfeld „Daseinsvorsorge“ als auch im Themenfeld „Regionale Wertschöpfung“ Schwerpunktthemen setzen. Des Weiteren sollten die vorgeschlagenen Ideen möglichst innovativ sein und unternehmerische Menschen einbezogen werden, ohne dass beides näher definiert wurde. Darin äußert sich die klare Bottom-up-Orientierung des Modellvorhabens, die den regionalen Akteuren möglichst große Handlungsspielräume belässt. Dazu passt ebenfalls, dass die Fördermittel selbstständig im Rahmen eines Regionalbudgets verwaltet werden sollten. Gleichzeitig sollte in den Bewerbungsunterlagen dargelegt werden, welche Ressourcen notwendig sind, um die festgelegten Ziele zu erreichen (Ressourcenplan). Um den dauerhaften Kapazitätsaufbau auch nach Beendigung der Förderphase sicherzustellen, sollte ein Förderlotse auf einer unbefristeten öffentlichen Stelle in die Organisationsstruktur eingeplant werden.

Auf der Grundlage der eingereichten Unterlagen wählte eine unabhängige Jury, besetzt mit Vertretern verschiedener Ressorts, der Wissenschaft und von Verbänden, 13 Regionen aus zwölf Bundesländern aus. Nach der Auswahl der Modellregionen schloss das BMEL zweiseitige Verträge mit dem jeweiligen Landkreis, beziehungsweise dreiseitige Verträge, wenn das Land sich ebenfalls beteiligte.

Abbildung 1.2: Lage der Bewerber- und Modellregionen auf Kreisebene

Quelle: Eigene Darstellung (Geodaten: VG250, ©GeoBasis-DE/BKG 2015).

In allen Förderregionen musste eine regionale Partnerschaft mit denselben Elementen eingerichtet werden, wenngleich die konkrete Umsetzung regional unterschiedlich sein konnte. Die feststehenden Elemente waren ein Entscheidungsgremium, das die zu fördernden Projekte auswählte, ein regionaler Abwicklungspartner für die Verwaltung des Regionalbudgets sowie eine regionale Entwicklungsagentur, die für die Beratung der Projektantragstellenden und die Prozessgestaltung zuständig war. Häufig bezogen die Regionen dabei bestehende Strukturen wie LEADER-Gruppen ein. Zur Unterstützung der Förderregionen richtete das BMEL eine Geschäftsstelle im Kompetenzzentrum Ländliche Entwicklung (KomLE) ein, die bei der Bundesanstalt für Ernährung angesiedelt ist. Die Geschäftsstelle beantwortete Fragen aus den Regionen und organisierte den Wissenstransfer zwischen den Regionen und darüber hinaus. Neben dieser Unterstützungsfunktion war die Geschäftsstelle auch Projektträger, sodass sie die Zuweisungsbescheide an die Regionen ausstellte und den ordnungsgemäßen Mitteleinsatz überprüfte.

Die Förderphase der 13 Land(auf)Schwung-Regionen begann im Juli 2015 und sollte ursprünglich bis Juni 2018 (drei Jahre) dauern (Förderphase I). Im Jahr 2017 wurde jedoch eine Verlängerung des Modellvorhabens beschlossen, sodass sich die Förderphase bis Dezember 2019 um weitere 1,5 Jahre verlängerte (Förderphase II). Jede Region erhielt bis zu 500.000 Euro pro Jahr Fördermittel zugewiesen, die sie für Projektzuschüsse und die regionale Entwicklungsagentur verwenden konnte. In einigen Jahren konnten Regionen, die zusätzlichen Mittelbedarf hatten, ihre Budgets aufstocken. Im Ergebnis erhielten die Förderregionen somit jeweils zwischen 2,25 und 2,9 Millionen Euro, wobei die Mittelhöhe unabhängig von der Regionsgröße war. Insgesamt wurden mit diesen Mitteln während des gesamten Förderzeitraumes etwa 500 Projekte in allen 13 Förderregionen umgesetzt. Im Anschluss an die Förderphase II hatten die Abwicklungspartner noch ein Jahr Zeit, um die Verwendungsnachweisprüfungen abzuschließen und die Berichte zu erstellen.

1.2 Die Förderregionen im Überblick

Durch die Vorauswahl für den beschränkten Wettbewerb weisen auch die ausgewählten Förderregionen demographische, ökonomische, soziale und infrastrukturelle Defizite auf. Durch die Verteilung über alle Flächenbundesländer hinweg bestehen dennoch gewisse Spannweiten. Die folgende Tabelle 1.1 ordnet die 13 Land(auf)Schwung-Regionen hinsichtlich struktureller Merkmale ein. Dazu werden ausgewählte Indikatoren im Vergleich mit Raumtypen der Thünen-Typologie dargestellt.

Die Mittelwerte zeigen, dass die Situation der Land(auf)Schwung-Regionen vergleichbar mit der der ländlichen Kreise mit weniger guter sozioökonomischer Lage ist – in Teilen verzeichnen die Förderregionen allerdings durchschnittlich noch schlechtere Werte. Dies betrifft beispielsweise das Wanderungssaldo junger Erwachsener, das mit -17 Personen im Alter zwischen 18 und 29 Jahren auf 1.000 Einwohner*innen dieser Altersgruppe im Jahr 2018 relativ stark negativ ausfällt. Auch die Entwicklung des Arbeitsvolumens, also der von allen Erwerbstätigen geleisteten Arbeitsstunden als einem Indikator für die Arbeitsplatzentwicklung, ist in diesen Kreisen im Durchschnitt rückläufig.

Tabelle 1.1: Ausgewählte Strukturindikatoren der 13 geförderten Land(auf)Schwung-Regionen im Vergleich zu unterschiedlichen Raumtypen nach der Thünen-Typisierung

	Land(auf)Schwung-Regionen (Kreisebene)				Ländliche Kreisregionen mit weniger guter sozio- ökonomischer Lage				Ländliche Kreisregionen mit guter sozio- ökonomischer Lage				Nicht-ländliche Kreisregionen			
	Mittel- wert	Standard- abweichung	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Standard- abweichung	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Standard- abweichung	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Standard- abweichung	Mini- mum	Maxi- mum
Bevölkerungs- entwicklung 2013 bis 2018 in %	-1,1	2,2	-3,9	3	0,4	2,1	-4,9	5,7	3,5	2,1	-0,8	6,9	3,7	2,6	-1	10,6
Wanderungssaldo der 18- bis 29-Jährigen je 1.000 Personen in der Altersgruppe 2018	-17	16,4	-40,8	-0,1	-10,6	15,6	-34,4	15,9	1,5	15,6	-20,3	32,7	28,4	21,9	-17,6	82
Anteil Hochbetagte (75+) 2018 in %	13,3	6	10,8	15,7	12,7	5,8	8,4	16,4	10,8	5,8	8	13,7	11,1	1,6	7,9	15,1
Schulabbrecherquote 2018 in %	7,4	3,8	4,6	14,9	7,7	3,6	3,1	14,9	5,5	3,6	2,3	9,2	6,6	2,2	2,8	13,3
Arbeitslosenquote 2018 in %	5,1	2,8	2,7	8,7	5	2,6	1,8	10,8	2,9	2,6	1,3	5,3	6,1	2	2,2	12,8
Akademikerquote der SV-Beschäftigten am Arbeitsort 2019 in %	9,3	7,5	6,3	13,3	9,8	7,4	5,7	17,7	11,8	7,5	5,6	24,3	19,5	5,7	8,6	35,7
Entwicklung des Arbeitsvolumens von 2012 bis 2017 in %	-0,6	3,1	-4,9	3,1	3	3,8	-7,6	10,4	5	3	-2,6	13,1	4	3,8	-5,8	13,7
Arbeitsproduktivität 2017 in Euro (BIP je Erwerbstätigen)	61.202	35.662	53.253	68.838	63.199	35.877	51.833	85.642	72.242	35.877	57.079	101.552	77.090	12.227	53.825	163.592
Bruttostundenlohn 2017 in Euro	26,62	15,34	23,39	30,28	26,99	15,21	22,75	33,54	31,78	15,27	27,14	39,05	33,88	4,12	26,53	44,78
Kommunale Steuerkraft 2019 in Euro je Einwohner	941	679	700	1.317	982	678	628	2.230	1.397	678	994	3.076	1.443	401	677	4.491

	Land(auf)Schwung-Regionen (Kreisebene)				Ländliche Kreisregionen mit weniger guter sozio- ökonomischer Lage				Ländliche Kreisregionen mit guter sozio- ökonomischer Lage				Nicht-ländliche Kreisregionen			
	Mittel- wert	Standard- abweichung	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Standard- abweichung	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Standard- abweichung	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Standard- abweichung	Mini- mum	Maxi- mum
Erreichbarkeit der nächsten Grundschule zu Fuß 2016 in Minuten	44,4	18,1	29,6	65,5	41,5	18,2	18,9	74,3	31,1	18,3	14,4	50,7	17,1	13	10,7	32,6
Erreichbarkeit der nächsten Hausarztpraxis mit dem Pkw 2016 in Minuten	5,2	2,3	2,6	8	5,2	2,2	2,6	9,5	4,4	2,3	2,5	6,4	2,7	1,4	1,8	5,2
Erreichbarkeit des nächsten Lebens- mittelgeschäfts mit dem Pkw 2017 in Minuten	5,8	2,7	3,5	8,1	6,1	2,6	3,5	11,5	5,2	2,6	3,5	7	3,3	1,5	2	5,3

Anmerkung: Die Mittelwerte entsprechen den ungewichteten Mittelwerten über alle Regionen der betreffenden Kategorie.

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten von www.landatlas.de (2020); www.regionalstatistik.de (2020); www.vgrdl.de (2020); Küpper (2016).

Auch wenn die Land(auf)Schwung-Regionen eine ähnliche Betroffenheit vom demographischen Wandel aufweisen, so unterscheiden sich die Problemlagen zwischen diesen Regionen dennoch teilweise erheblich, worauf die Spannbreiten in Tabelle 1.1 hinweisen. Tabelle 1.2 stellt ausgewählte sozioökonomische Indikatoren der beteiligten Landkreise dar. In allen Landkreisen hat sich die Bevölkerungszahl in den vergangenen zehn Jahren niedriger als im Bundesdurchschnitt entwickelt. Dabei gab es teils eine erhebliche Schrumpfung von etwa 10 % (Elbe-Elster, Greiz und Stendal) und teils eine in etwa stabile Entwicklung (Sigmaringen, Wittmund und St. Wendel). Der Anteil der Bevölkerung mit 65 Jahren und älter liegt in allen bis auf drei Kreisen (Sigmaringen, Höxter und Hochsauerlandkreis) oberhalb des gesamtdeutschen Niveaus. Dabei sind die ostdeutschen Land(auf)Schwung-Regionen besonders stark von Alterung betroffen.

Die Arbeitslosenquote ist in den ostdeutschen Regionen mit Ausnahme von Greiz relativ hoch. Demgegenüber liegt die Quote in drei Regionen (Sigmaringen, Kronach, Höxter) unter 4 % und somit fast auf Vollbeschäftigungsniveau. Die Verteilung der Erwerbstätigen auf die verschiedenen Branchen verdeutlicht zunächst, dass die Landwirtschaft generell eine sehr geringe Rolle für die Wirtschaft in Deutschland spielt. Allerdings spielt die Landwirtschaft in den Landkreisen Wittmund sowie in Stendal und Elbe-Elster mit fast 5 % eine größere Rolle, was allerdings ein Hinweis auf die relativ geringe Stärke der anderen Sektoren sein kann. Das produzierende Gewerbe ist in einigen Regionen wie Sigmaringen oder Kronach mit 30 % respektive 40 % der Erwerbstätigen stark vertreten, während es in weniger industrialisierten Regionen wie an den Küsten in Wittmund und Vorpommern-Rügen weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt. In diesen Küstenregionen spielt dafür der Tourismus eine große Rolle, was sich an den Übernachtungszahlen zeigt.

Alle geförderten Landkreise liegen relativ peripher. So liegt die Erreichbarkeit der großen Zentren immer deutlich unter dem Durchschnitt der Kreisregionen in Deutschland. Die höchste Zentralität weist dabei der Kreis Mittelsachsen auf, der genau zwischen den Großstädten Dresden, Leipzig und Chemnitz liegt. Die Bevölkerungsdichte variiert sehr stark zwischen den Land(auf)Schwung-Regionen. Die Dichte reicht vom altindustriellen und daher stark verdichteten Kreis Neunkirchen mit 527 Einwohner*innen pro km² bis zum dünn besiedelten Landkreis Stendal mit lediglich 46 Einwohner*innen pro km². Die Erreichbarkeit von Schlüsseleinrichtungen der Daseinsvorsorge wie Schulen oder niedergelassenen Ärzt*innen hängt vor allem von der Siedlungsstruktur ab – dicht besiedelte und verdichtete Landkreise wie Neunkirchen bieten hier deutlich bessere Voraussetzungen als dünnbesiedelte Landkreise, in denen zum Teil weite Strecken für den täglichen Bedarf zurückgelegt werden müssen.

Die angesprochenen Landkreise konnten den Gebietszuschnitts frei wählen. In zehn der 13 Regionen wurde sich für den Landkreis als Förderregion entschieden. Dabei decken die Landkreise sowohl einige der kleinsten als auch der größten Landkreise Deutschlands ab (Stendal und Vorpommern-Rügen mit 2.400 bzw. über 3.000 km² gegenüber den saarländischen Kreisen Neunkirchen und St. Wendel mit weniger als 250 bzw. 280 km²). Auch die Bevölkerungszahlen reichen von über 300.000 Einwohner*innen in Mittelsachsen bis zu knapp 60.000 im Landkreis Wittmund. Zudem

sind die Kreise Mittelsachsen und Vorpommern-Rügen erst in der letzten Kreisgebietsreform 2008 bzw. 2011 entstanden, was ebenfalls eine wichtige Rahmenbedingung für Land(auf)Schwung war. Drei Landkreise erweiterten den Zuschnitt des Fördergebietes um ganze Landkreise oder Teile von angrenzenden Landkreisen. Der Landkreis Stendal band für einen Themenbereich den Nachbarlandkreis Salzwedel ein, der Landkreis Hötter kooperierte mit dem bereits mit dem BMEL-Modellvorhaben LandZukunft geförderten Landkreis Holzminden, der Landkreis Elbe-Elster wurde ergänzt durch kleinere Gebiete der angrenzenden Landkreise Dahme-Spreewald, Oberspreewald-Lausitz sowie Teltow-Fläming, um so den Naturpark Niederlausitzer Landrücken komplett abbilden zu können. Bis auf Neunkirchen verfügen alle Landkreise über nennenswerte Erfahrungen mit den Instrumenten der ländlichen Entwicklung, da sie Förderung für LEADER-Regionen erhalten. Teilweise haben die Regionen bereits jahrzehntelange Erfahrung mit geförderten regionalen Entwicklungsinitiativen im Rahmen von Förderprogrammen oder Modellvorhaben, wie z. B. die Regionen Stendal und Werra-Meißner-Kreis.

Tabelle 1.2: Sozioökonomische Strukturen der Landkreise der geförderten Land(auf)Schwung-Regionen

	EE	GRZ	HSK	HX	KC	FG	NK	SIG	WND	STD	VR	ESW	WIT	Deutschland
Bevölkerungsstand (2018)	102.638	98.159	260.475	140.667	67.135	306.185	132.206	130.873	87.397	111.982	224.684	101.017	56.882	83.019.213
Bevölkerungsentwicklung in % 2008- 2018	-10,8	-10,5	-4,2	-5,7	-6,5	-7,9	-4,4	0,5	-1,1	-9,7	-3,3	-4,0	-0,7	2,7
Fläche in km2 (2018)	1899,2	846,0	1960,2	1201,4	651,5	2116,9	249,8	1204,2	476,1	2423,4	3215,4	1024,8	656,9	357574,8
Bevölkerungsdichte pro km2 (2018)	54,0	116,0	132,9	117,1	103,0	144,6	529,2	108,7	183,6	46,2	69,9	98,6	86,6	232,2
Distanz- und einwohnergewichtete Erreichbarkeit großer Zentren, die von 267,5 in Berlin bis 4,8 in Regen reicht (2013)	18,1	14,1	8,3	11,3	5,1	25,3	12,5	6,4	9,5	7,9	8,4	9,2	7,9	30,9
Arbeitslosenquote in % (2019)	6,0	4,6	4,0	3,7	3,2	4,8	6,7	2,7	3,3	8,7	8,1	4,7	5,4	5,0
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner in EUR (2017)	18.921	20.469	24.103	22.040	23.410	20.251	20.126	22.818	21.426	18.991	19.225	20.280	21.396	22.623
Altersstruktur (2018)	0-17 Jahre	14%	16%	17%	14%	15%	14%	17%	14%	15%	15%	15%	16%	16%
	18-24 Jahre	4%	8%	8%	7%	5%	7%	9%	7%	5%	5%	8%	7%	8%
	25-44 Jahre	20%	19%	22%	21%	21%	22%	23%	22%	21%	22%	21%	20%	25%
	45-64 Jahre	34%	34%	32%	32%	34%	31%	32%	31%	33%	34%	31%	31%	30%
65 Jahre und älter	28%	29%	22%	23%	24%	28%	24%	20%	25%	25%	26%	26%	24%	22%
Anteil der Erwerbstätigen (am Arbeitsort) im produzierenden Gewerbe (2018)	20,4	25,7	27,9	20,9	41,1	25,4	19,3	30,2	26,2	15,5	7,8	17,3	8,6	18,5
Anteil der Erwerbstätigen (am Arbeitsort) im primären Sektor (2018)	4,5	3,1	1,5	2,9	1,7	2,7	0,4	2,3	1	4,9	3,2	2,6	4,9	1,4
Anteil der SV-Beschäftigten (am Arbeitsort) in wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungsbranchen (2017)	4,4	4,1	6,2	5,8	9,3	5,8	6,1	5,5	9,2	3,9	3,9	5,5	8,2	11,3
Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben je Einwohner 2019	2,3	1,4	15,7	8,2	2,9	2,1	1,8	4,9	11,5	2,6	50,4	7,3	48,2	6

Anmerkung: Die Erreichbarkeit großer Zentren wurde für die Kreisregionen berechnet. Die Ebene der Kreisregionen gleicht die unterschiedlichen Gebietszuschnitte der Kreise in Deutschland etwas aus, indem kreisfreie Städte mit weniger als 100.000 Einwohnern mit ihrem Umlandkreis zusammengefasst werden. Daher stellt der Wert für Deutschland den Durchschnitt aller Kreisregionen dar, der Wert für Greiz entspricht der Kreisregion Greiz/Gera.

Quelle: Eigene Berechnung mit Daten von www.regionalstatistik.de (Bevölkerungsstand, Fläche, Bevölkerungsdichte, Altersstruktur, Arbeitslosenquote, Übernachtungen), www.vgrdl.de (verfügbares Einkommen, Erwerbstätige im produzierenden Gewerbe und primären Sektor), Erreichbarkeitsanalyse von Stefan Neumeier (Erreichbarkeit großer Zentren, vgl. Küpper 2016) sowie www.inkar.de (wissensintensive, unternehmensbezogene Dienstleistungen).

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Bedingungen adressieren auch die zum Wettbewerb eingereichten Zukunftskonzepte (Regionale Entwicklungskonzepte) und die umgesetzten Projekte ein breites Spektrum an Themen (siehe Tabelle 1.3). Im Bereich Daseinsvorsorge spielten Projekte zur Bildung (z. B. in Elbe-Elster und Werra-Meißner-Kreis), zur Alltagsmobilität (z. B. in Vorpommern-Rügen und Greiz) und auch zur Gesundheitsversorgung (z. B. in den Regionen Hochsauerlandkreis und Neunkirchen) eine bedeutsame Rolle. Darüber hinaus war die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements zur Unterstützung der Daseinsvorsorge und zur Festigung des sozialen Zusammenhalts ein zentrales Ziel. Als ein wichtiges Querschnittsthema, das im Laufe der Förderphase weiter an Bedeutung gewann, wurde in mehreren Regionen die Entwicklung digitaler Lösungen etwa in den Feldern Medizin, Bildung und Nahversorgung verfolgt.

Die Tabelle 1.3 stellt die Themen in den Handlungsfeldern Daseinsvorsorge und Wertschöpfung zu Beginn des Modellvorhabens dar.

Tabelle 1.3: Themen der geförderten Regionen

Region	Handlungsfeld Daseinsvorsorge	Handlungsfeld Wertschöpfung
Elbe-Elster	Bildung und Medienkompetenz außerhalb der zentralen Orte	Wertschöpfungs-Partnerschaften zwischen kleinen Betrieben und Abnehmer*innen
Greiz	Mobilität und unternehmerisches Engagement	Versorgung mit regionalen Produkten, insb. Lebensmitteln
Hochsauerlandkreis	Medizinische Versorgung	Fachkräftesicherung
Höxter	Empowerment von Jugendlichen, Berufseinsteiger*innen, Senior*innen und Geflüchteten	Regenerative Energien und regionale Produkte
Kronach	Neue Wohnformen, Sanierung und Umbau leerstehender Immobilien	Aufbau von Wertschöpfungsketten, Befähigung regionaler Akteure
Mittelsachsen	Motivation unternehmerischer Menschen und Förderung der Selbstverantwortung	Rahmenbedingungen und Service für Familien und potenzielle Zuzügler
Neunkirchen	Gesundheitsmarkt, Werbung von Neubürger*innen	Entrepreneurship, Finanzierungsmodelle, Ressourcenkreisläufe
Sigmaringen	Kulturangebote für und Engagement von Jugendlichen	Cluster für Klein- und Kleinstbetriebe, Entrepreneurship für Jüngere
Stendal	Ortsinnenentwicklung, Leerstandsmanagement	Nachfrage nach digitalen Leistungen fördern
St. Wendel	Netzwerke und Organisationsformen zwischen öffentlichen, privat-gewerblichen und ehrenamtlichen Akteuren	Leerstandsmanagement, Fachkräftesicherung, Integration von Migrant*innen und Geflüchteten
Vorpommern-Rügen	Mobilität und digitale Kommunikation	Regionale Wertschöpfungsketten, Schwerpunkt Lebensmittelbereich
Werra-Meißner-Kreis	Bleibe-, Rückkehrperspektiven, außerschulische Bildung für Jugendliche	Unternehmens-Images, Berufsausbildung, Gründungsförderung
Wittmund	Integration von Zuwander*innen, Grundversorgung, Mobilität, Teilhabe	Integration von Zuwander*innen, Qualifizierung, Arbeitsmarktzugang

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der eingereichten Bewerbungsunterlagen.

Ein weiteres zentrales Thema war die Sicherung des Fach- und Arbeitskräftebedarfes. Beispielsweise waren sowohl Projekte aus dem Handlungsfeld Daseinsvorsorge als auch jenem der Wertschöpfung darauf ausgerichtet, weiche Standortbedingungen zu verbessern, Haltestrategien für Jugendliche oder Rückholstrategien z. B. für Bildungswanderer*innen zu entwickeln. Diese Themen wurden insbesondere in wirtschaftlich stärkeren Regionen wie dem Hochsauerlandkreis oder in Sigmaringen verfolgt. Weitere Themen der Wertschöpfung waren die Förderung von Gründer*innen beispielsweise durch Co-Working-Spaces und Coachings (z. B. in Sigmaringen,

Neunkirchen und Kronach) sowie die Entwicklung und Vermarktung regionaler Produkte (v. a. Lebensmittel) inklusive Regionalmarken. Diese Themen waren insbesondere in den ostdeutschen Kreisen Vorpommern-Rügen, Greiz und Elbe-Elster sowie in Höxter präsent.

Bereits vor der starken medialen Aufmerksamkeit für die Zuwanderung von Geflüchteten im Sommer 2015 hatten die Regionen Wittmund und St. Wendel die Integration von Geflüchteten und Migranten in ihr Zukunftskonzept aufgenommen. Das Thema bot sowohl eine Herausforderung als auch eine Chance, sodass das Thema im Verlauf der Förderphase auch noch von anderen Regionen aufgegriffen wurde (z. B. in Neunkirchen).

1.3 Die wissenschaftliche Begleitforschung von Land(auf)Schwung

Das Modellvorhaben wurde vom Thünen-Institut für Ländliche Räume (seit Dezember 2021: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen) wissenschaftlich begleitet. Das Ziel der Begleitforschung bestand darin, die im Rahmen des Modellvorhabens gewonnenen Erfahrungen zu sammeln, zu systematisieren, theoretisch einzuordnen und Handlungsempfehlungen für die zukünftige (Regel-)Förderung ländlicher Regionen abzuleiten. Im Gegensatz dazu oblag die Evaluation der Einzelprojekte und der regionalen Strategien den regionalen Akteuren im Rahmen ihrer Selbstevaluation. Die Begleitforschung wollte im Gegensatz dazu die Wirkungsweisen der erprobten Ansätze verstehen und die Faktoren identifizieren, die entscheidend für deren Gelingen oder Misslingen sind. Die Begleitforschung startete mit der Förderphase im Juli 2015 und lief etwa ein Jahr über die Dauer des Modellvorhabens hinaus. Auf diese Weise konnten auch noch Erfahrungen nach dem Auslaufen der Förderphase einbezogen werden, Fragen zum Kapazitätsaufbau zum Abschluss des Vorhabens untersucht sowie die erst im Nachgang erstellten Abschlussberichte der Projektverantwortlichen und regional Verantwortlichen in die Analyse einbezogen werden.

Entsprechend der Konzeption von Land(auf)Schwung verfolgte die Begleitforschung die drei inhaltlichen Schwerpunkte Daseinsvorsorge, regionale Wertschöpfung und Governance (siehe Tabelle 1.4). Im Bereich Governance wurde das Modellvorhaben als Ganzes mit Blick auf die Auswirkungen der zentralen Steuerungsinstrumente (insb. Regionalbudget, Steuern über Ziele, das Lernen und Kapazitätsaufbau sowie die Akteursbeteiligung) untersucht. Angesichts der breiten thematischen Ausrichtung in den 13 Modellregionen musste die Begleitforschung in den Bereichen Daseinsvorsorge und Wertschöpfung Schwerpunktthemen auswählen, damit vertiefte Fallstudien in den jeweiligen Regionen möglich wurden. Schließlich umfassten die ca. 500 Projekte der 13 Modellregionen ein äußerst breites Spektrum an Handlungsfeldern und Lösungsansätzen. Die Themenauswahl orientierte sich daran, dass die Vertiefungsthemen im Modellvorhaben in mehreren Regionen verfolgt wurden, dass sie einen ausgeprägten Handlungsbedarf in benachteiligten ländlichen Räumen über die Modellregionen hinaus adressieren und dass aufgrund neuerer Entwicklungen und begrenzter wissenschaftlicher Erkenntnisse ein besonderer Forschungsbedarf bestand.

Tabelle 1.4: Themenschwerpunkte der Begleitforschung Land(auf)Schwung

Governance	Daseinsvorsorge	Wertschöpfung
Entwicklung und Auswahl innovativer Konzepte im Wettbewerbsverfahren	Halten und Gewinnen von Fachkräften für die Daseinsvorsorge	Wertschöpfung durch regionale Produkte
Umsetzung und Auswirkung des Steuerns über Ziele im Zusammenhang mit Regionalbudget und Ressourcenplan	Bürgerschaftlich unterstützte Daseinsvorsorge	Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt
Beteiligung in ländlichen Regionalentwicklungsprozessen	Integration von Hinzuziehenden und Geflüchteten durch Vereine	Entrepreneurship und Gründungs-förderung
Rolle von Schlüsselpersonen	Innovative Ansätze zur digitalen Daseinsvorsorge	Bedeutung (inter-)regionaler Netzwerke
Lernen und Kapazitätsaufbau in regionalen Partnerschaften	Flexible Lösungen für schrumpfende Regionen	Effekte der Förderung von Vermarktungsnetzwerken regionaler Produkte
Entwicklung von Governance-Typen		

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine klassische Evaluation des Modellvorhabens war nicht Ziel der Begleitforschung. Weder sollte ein Gesamteffekt ermittelt werden (summative Evaluation), noch das laufende Vorhaben verbessert werden (formative Evaluation). Zum einen wäre eine solche Evaluation angesichts der Vielfalt an Themen und Zielen kaum möglich gewesen. Zum anderen wollte die Begleitforschung möglichst nicht als Kontrolleur wahrgenommen werden, um ein möglichst unverfälschtes Bild der Aktivitäten zu den untersuchten Themen zu erhalten. Daher diente die breite Projektlandschaft der Begleitforschung als ein privilegierter Zugang zum Forschungsfeld, um zu fokussierten Forschungsfragen zur Schließung bestehender Forschungslücken beizutragen und damit Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten in der Politik zur Entwicklung ländlicher Regionen zu erhalten. Die zentralen Handlungsempfehlungen, die die Begleitforschung für alle drei Themenbereiche sowie übergreifend abgeleitet hat, wurden speziell für Praxisakteure aufbereitet und als Broschüre veröffentlicht (Küpper et al. 2021).

1.4 Themenschwerpunkt Governance: Problemstellung, Vorgehen und Struktur des Berichts

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume hat sich gewandelt von einem sektoralen über einen multisektoralen hin zu einem territorialen und lokalisierten Ansatz (Hodge and Midmore 2008). Dieser Wandel trifft zeitlich mit einem Wandel im Staatsverständnis zusammen, in dem Unternehmen als Vorbild für staatliches Handeln gelten (Cox 1993; Duckworth et al. 1986; Harvey 1989). Mit dem new rural paradigm haben OECD und EU dazu beigetragen, privatwirtschaftliche

Steuerungsinstrumente, die zunächst in den englischsprachigen Staaten eingeführt wurden, zu verbreiten. Von zentraler Bedeutung sind hierbei die Wettbewerbsorientierung, das Steuern über Ziele und die dezentrale Selbststeuerung mit eigener Budgetverwaltung. Elemente dieses Steuerungsansatzes finden sich z. B. auch in der LEADER-Förderung in der EU (Böcher 2008; Bosworth et al. 2016; Marquardt et al. 2012) sowie in vergleichbaren Programmen in Nordamerika (Larsson et al. 2012; Leach et al. 2002) und Australien (McDonald et al. 2013).

Die neuen Steuerungsinstrumente, die von der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor übertragen wurden oder gezielt nicht-öffentliche, unternehmerische Akteure in das öffentliche Handeln einbeziehen, werden seit einigen Jahrzehnten unter dem Schlagwort „New Public Management“ (NPM) wissenschaftlich diskutiert (Bevir 2011) und entsprechende Instrumente – wie die Mittelvergabe über Wettbewerbe, Verträge, das Steuern über Ziele, Regionalbudgets, Management Boards von öffentlich-privaten Partnerschaften oder Evaluation – sind häufig Bestandteil aktueller Governance zur Entwicklung und Regenerierung von Regionen (Newman 2001; Powell und Exworthy 2002; Pugalís 2013). Dabei werden die Steuerungsinstrumente aus dem NPM oftmals kritisiert und Ineffizienzen aufgezeigt. Nichtsdestotrotz spielen viele Elemente des New Public Managements in der aktuellen Politik zur ländlichen Entwicklung eine zentrale Rolle. So fordert zum Beispiel die Europäische Kommission in der Durchführungsverordnung (808/2014) zum Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der aktuellen Förderperiode detaillierte und quantifizierbare Zielindikatoren zur Leistungsmessung.

Mit dem Einsatz dieser mittlerweile nicht mehr ganz neuen Instrumente sind zahlreiche Hoffnungen verbunden. Dies beinhaltet, Entscheidungen unabhängig von parteipolitischen oder kurzfristigen wahltaktischen Erwägungen zu machen, breitere Wissensbestände zu nutzen, Innovationen zu initiieren, die Akzeptanz und Motivation der lokalen Akteure zu fördern, Mittel sparsamer einzusetzen sowie regionspezifische Strategien und den Aufbau eigenständiger Strukturen zu ermöglichen. Inwiefern die neuen Instrumente diese Erwartungen erfüllen, ist trotz teils jahrzehntelanger Praxis bisher wenig untersucht. Dabei ist davon auszugehen, dass die Effekte zum einen von der konkreten Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente und zum anderen von den jeweiligen Strukturen vor Ort abhängen. Im Rahmen des Vorgänger-Modellvorhabens LandZukunft hatte das BMEL bereits zentrale Steuerungsinstrumente für die ländliche Entwicklung benachteiligter Regionen erprobt und die Begleitforschung hat umfangreiche Erfahrungen für die damals beteiligten vier Regionen erfasst und ausgewertet (Küpper et al. 2014; Kundolf et al. 2016; Küpper und Kundolf 2021). Bei der Konzeption von Land(auf)Schwung konnte das BMEL die gewonnenen Erfahrungen einbeziehen und Änderungen vornehmen – wie beispielsweise die Nutzung von Ressourcenplänen oder die Benennung von Förderlotsen. Darüber hinaus beabsichtigte das BMEL mit dem neuen Modellvorhaben, die bereits bei LandZukunft angewandten Instrumente in mehr – nämlich 13 – Regionen zu testen, um die Erfahrungsgrundlage zu verbreitern und die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund kann die Begleitforschung Land(auf)Schwung Hypothesen und Erkenntnisse aus der Begleitforschung des Vorgängervorhabens nutzen, um die empirische Analyse zu

fokussieren und angesichts der größeren Zahl von Fallstudienregionen zu standardisieren. Auf diese Weise wurden qualitative und quantitative Methoden kombiniert. Das Methodenspektrum der Begleitforschung reicht in diesem Themenschwerpunkt von Dokumentenanalyse und teilnehmenden Beobachtungen über Gruppeninterviews bis zu standardisierten Befragungen (siehe Tabelle 1.5). Neben den in der Tabelle dargestellten Erhebungen wurden zudem noch die Verantwortlichen im BMEL und in der Geschäftsstelle leitfadengestützt befragt sowie teilnehmende Beobachtungen bei den Vernetzungsveranstaltungen, Telefonkonferenzen, der Jurysitzung und der Auftaktveranstaltung durchgeführt. Dabei werden teils mehrere Erhebungen für eine Fragestellung genutzt, teils mehrere Fragestellungen in einer Erhebung behandelt. Das genaue Vorgehen wird in den einzelnen Kapiteln detailliert dargestellt.

Tabelle 1.5: Übersicht der verschiedenen Erhebungen in den beteiligten Regionen zum Themenschwerpunkt Governance mit den jeweils verwendeten Methoden

Erhebung	Zeitraum	Methode	Regionen
Befragung jeweils eines Verantwortlichen aller Bewerberregionen	Herbst 2015–Frühjahr 2016	Standardisierte Befragung (telefonisch) mit teilweise offenem Antwortformat	Alle Bewerberregionen (n=37)
Befragung regionaler Schlüsselakteure	2016, 2018, 2020	Leitfadengestützte Gruppeninterviews	Alle 13 Förderregionen
Befragung aller Entscheidungsgremienmitglieder	2019	Standardisierte Befragung (Online-Fragebogen)	Alle 13 Förderregionen (n=200)
Stichprobenartiges Beiwohnen der Gremiensitzungen	2016, 2018, 2019	Teilnehmende Beobachtung	Alle 13 Förderregionen
Auswertung vorhabensbezogener Unterlagen	gesamter Förderzeitraum	Dokumentenanalyse	Alle 13 Förderregionen

Quelle: Eigene Darstellung.

Um strategische Antworten, die in erster Linie der positiven Selbstdarstellung dienen, im Rahmen unserer Befragungen zu vermeiden, haben wir unseren Gesprächspartnern zugesichert, dass die Ergebnisdarstellung aggregiert erfolgt oder Aussagen nicht einzelnen Regionen zugeordnet werden können. Daher verwenden wir für die Darstellung von direkten Zitaten und regionsspezifischer Befragungsergebnissen einen Regionsschlüssel für jede Modellregionen, der einer Zahl von 1 bis 13 entspricht und im gesamten Bericht konstant verwendet wird. Hiervon gibt es nur sehr wenige Ausnahmen, wenn sich die Region aus dem Kontext erschließen lässt und als besonders positives Beispiel hervorgehoben wird. Des Weiteren nutzen wir für die Darstellung von exemplarischen Antworten auf offene Fragen im Rahmen der standardisierten Befragung der 37 Bewerberregionen die Fragebogennummer für die jeweilige Region.

Das nachfolgende Kapitel 2 beschäftigt sich mit der Start- und Qualifizierungsphase in den 37 Bewerberregionen und den für den Wettbewerb entwickelten Zukunftskonzepten. Dabei wird untersucht, inwiefern der Wettbewerb innovative Impulse für die regionale Strategieentwicklung gegeben hat und wie die regionalen Vertreter das bereitgestellte Instrumentarium aufgegriffen und

umgesetzt haben. Die empirische Grundlage der Analyse bieten die Dokumentenanalysen der 37 Konzepte sowie die standardisierte Telefonbefragung je eines Vertreters aller Bewerberregionen, die im Herbst 2015 durchgeführt wurde.

Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Effektivität, Effizienz und Legitimität des Regionalbudgets. Dazu wurden die Gruppeninterviews in den 13 Modellregionen, in denen jeweils drei Runden durchgeführt wurden, sowie die teilnehmenden Beobachtungen ausgewertet. Die verschiedenen Leitfäden der halbstandardisierten Befragungsrunden befinden sich in den Anhängen IV, V und VI. Zunächst werden aus der Literatur zentrale Bewertungskategorien abgeleitet, die dann mit dem empirischen Material gefüllt werden. Schließlich werden die Ergebnisse in die Erfahrungen mit Regionalbudgets in vergleichbaren Programmen und Initiativen eingeordnet.

Auf die gleichen empirischen Daten stützt sich die Analyse des Steuerns über Ziele (Kapitel 4). Zusätzlich wurden hierzu noch vorhandene Dokumente, d. h. insbesondere die Entwicklungsverträge und Jahresberichte aus den Regionen, ausgewertet sowie die Interviews mit der Bundesebene genutzt. Zentrales Forschungsinteresse ist die Funktionalität des Steuerns über Ziele sowie der Aufwand und die Legitimität des Instrumentes.

Für die Erforschung der Beteiligungsprozesse in Kapitel 5 wurden die Mitglieder der Entscheidungsgremien aller Förderregionen angeschrieben und anhand eines standardisierten Online-Fragebogens befragt. Der Fragebogen befindet sich in Anhang II. Zentrale Forschungsfragen sind, was die Gremienmitglieder zum Engagement motiviert hat, welche Ressourcen sie einbringen und wie sie die Entscheidungsprozesse bewerten.

Kapitel 6 befasst sich mit dem Thema Lernen und Kapazitätsaufbau, um zu untersuchen, inwiefern das Modellvorhaben Impulse für die Entwicklungsprozesse über den Förderzeitraum hinaus geleistet hat und somit dem Anspruch der Hilfe zur Selbsthilfe gerecht werden konnte. Von besonderer Bedeutung sind in dem Zusammenhang auch die bei Land(auf)Schwung neu eingeführten Instrumente Ressourcenplan, Förderlotse sowie der Verlängerungsprozess. Empirische Basis für diese Analyse sind die qualitativen Erhebungen sowie die Dokumentenanalyse.

Die verschiedenen Analysen und Ergebnisse aller Erhebungen münden schließlich in Kapitel 7, das Handlungs- und Unterstützungsbedarf durch Fördermittelgeber aufzeigt, um Governance-Prozesse wie bei Land(auf)Schwung zu verbessern. Zunächst war angedacht, die 13 Modellregionen in verschiedene Typen zu unterteilen, für die dann jeweils spezifische Handlungsbedarfe formuliert werden sollten. Angesichts der hohen Komplexität des Themas und der Heterogenität der einzelnen Regionen hat sich dieses Herangehen jedoch als wenig fruchtbar herausgestellt, sodass stattdessen nach Governance-Mustern gesucht wurde, um Unterstützungsbedarfe in unterschiedlichen Prozessphasen zu identifizieren.

Zum Abschluss werden die wesentlichen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen in Kapitel 8 zusammengefasst. Des Weiteren identifizieren wir künftigen Forschungsbedarf. Schließlich werden

die zentralen Erkenntnisse aus der gesamten Begleitforschung über die drei Themenschwerpunkte hinweg vorgestellt.

2 Konzeptentwicklung und -auswahl im Wettbewerbsverfahren²

2.1 Problemstellung

Von 2002 bis 2017 waren in Deutschland 30 % der ländlichen Kreisregionen von demographischer und ökonomischer Schrumpfung betroffen (Küpper und Mettenberger 2020). Das bedeutet, dass sowohl ihre Einwohnerzahl als auch ihr Arbeitsvolumen gesunken ist. In der nationalen und internationalen wissenschaftlichen Diskussion gibt es einen weitgehenden Konsens, dass die bestehenden Förderansätze kaum in der Lage sind, der Schrumpfung entgegenzuwirken (Küpper 2011; Küpper et al. 2013; Wirth et al. 2016). Daher besteht ebenfalls weitgehende Einigkeit darin, dass innovative Lösungen gefragt sind. Denn mit der demographischen und wirtschaftlichen Schrumpfung schrumpfen auch die Ressourcen der öffentlichen Hand, der Unternehmen und der Bürger, wodurch es schwierig wird, nötige Anpassungen zu finanzieren und umzusetzen.

Ein Weg, um innovative Lösungen zu entwickeln und zu erproben, sind regionale Partnerschaften. Durch den Einbezug von Akteuren aus unterschiedlichen Gebieten – wie Kommunen, der Wirtschaft oder Zivilgesellschaft – mit ihrem spezifischen und regionalen Wissen können neue Ideen entstehen (Lowndes und Skelcher 1998). Aus diesem Grund werden seit Langem entsprechende Initiativen mit LEADER oder regionalen Modellvorhaben verschiedener Ebenen und Ressorts gefördert. Um besonders vielversprechende Konzepte regionaler Partnerschaften zur Förderung auszuwählen, nutzen Bund und Länder oftmals regionale Wettbewerbe, bei denen eine Jury die besten Konzepte auswählt. Im Rahmen der Begleitforschung zum Modellvorhaben LandZukunft wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass z. B. die häufige Wiederholung von Wettbewerben auch zu Demotivation bei Nicht-Auswahl oder angesichts begrenzter Auswahlwahrscheinlichkeit zum geringen Ressourceneinsatz der Beteiligten führen kann (Küpper et al. 2014; Küpper und Kundolf 2021). Zudem sind viele regionale Partnerschaften bereits seit vielen Jahren aktiv, sodass bereits zahlreiche Ansätze ausprobiert wurden und es immer schwieriger ist, Neues zu entwickeln.

Trotz jahrelanger Praxis gibt es in der wissenschaftlichen Diskussion also durchaus Argumente für und gegen Wettbewerbe, um innovative Konzepte regionaler Partnerschaften zu initiieren und auszuwählen. Zudem ist weitgehend unklar, wie genau sich Innovation messen und bewerten lässt sowie mit welchen Planungsprozessen sie begünstigt oder behindert werden. Einerseits sollen bisher noch nicht etablierte, neue Lösungen präsentiert werden. Andererseits müssen aber auch die nötigen Strukturen vorhanden sein, um diese Ideen überhaupt umsetzen zu können. Daher stellen sich die folgenden Forschungsfragen: Wie gehen die Wettbewerbsregionen in ihren Beträgen mit den Anforderungen an Neuigkeit und Umsetzbarkeit um? Und was lässt sich für künftige Vorhaben daraus lernen?

² Eine erste Auswertung eines Teils der präsentierten Daten wurde bereits in einem Zeitschriftenartikel veröffentlicht: Küpper et al. (2018).

2.2 Theoretischer Hintergrund

2.2.1 Wettbewerbe und innovative Strategien in der Regionalentwicklung

Ein zentrales Ergebnis der Multilevel-Governance-Forschung besteht darin, dass Verhandlungen in Netzwerken über die verschiedenen Ebenen hinweg Innovationen eher blockieren (Scharpf 2010). Im Gegensatz dazu lehrt die ökonomische Theorie des Föderalismus, dass der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften Anlass für Experimente mit neuen Politiken und Politikdiffusion ist, um mobile Steuerzahler*innen zu gewinnen oder zu halten (Qian und Weingast 1997; Tiebout 1956). Während dieses Instrument z. B. im Vereinigten Königreich bereits seit den 1970er-Jahren relativ intensiv genutzt wird (Woods et al. 2007), ist es in Deutschland noch weniger etabliert (Fürst 2006; Gualini 2004). Dabei geht es hier weniger um die Belohnung von erreichten Outputs als vielmehr um die Auswahl und Förderung erfolgversprechender Strategien und Konzepte (Benz 2012). Somit steht die Förderung von neuen Modellen zur effektiveren Problemlösung und von Best Practices im Vordergrund und weniger die Erhöhung der Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel.

Bei der Organisation von Wettbewerben geht es institutionenökonomisch um die Lösung des Prinzipal-Agenten-Problems (Powell und Exworthy 2002). Um den Agenten an die Ziele des Prinzipals zu binden und die Ausnutzung der Informationsasymmetrie zu verhindern, sollte der Prinzipal demnach einen (Quasi-)Markt entwickeln, auf dem Agenten um den Vertrag mit dem Prinzipal konkurrieren. Die Initiierung eines Wettbewerbs zwischen lokalen Partnerschaften soll dabei Innovationen stimulieren, die Effektivität steigern und den effizienten Mitteleinsatz gewährleisten (Lowndes und Skelcher 1998). Die staatliche Ebene ist bei ihren Aktivitäten auf die freiwillige Mitwirkung lokaler Akteure angewiesen (Fürst 2006). Demnach ist der Wettbewerb entscheidend, um die lokalen Akteure – zumindest zu Beginn – zu mobilisieren, wenn Konzepte eingereicht und finanzielle Unterstützung beantragt werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Modellvorhaben „Regionen Aktiv“ argumentiert Benz (2012) darüber hinaus, dass der Wettbewerb Akteure vom Netzwerk-rand, wie schwach organisierte soziale Gruppen oder kleine Unternehmen, mobilisiert, die Rolle von Expert*innen und qualifizierten Sachbearbeiter*innen stärkt sowie den Einfluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Vereinen, die soziale Interessen vertreten, erhöht. Demnach beschränkt der Wettbewerb die Bedeutung mächtiger Politiker*innen und Verwaltungsleiter*innen im Entscheidungsprozess.

Neben dieser positiven Sicht auf Wettbewerbe kommen andere Autor*innen eher zu einer kritischen Einschätzung. Jones und Little (2000) argumentieren, dass gerade in ländlichen Räumen nur die öffentlichen Akteure die notwendigen Ressourcen mitbringen, um sich federführend an Wettbewerben zu beteiligen. Den in der Regel kleinen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen fehlen hingegen die notwendigen Kenntnisse der lokalen und nationalen Politik, das ökonomische, technische und rechtliche Wissen sowie die Möglichkeit, Mitarbeiter*innen für diese Aufgabe freizustellen. In der Folge werden diese Akteure nicht als gleichwertige Partner anerkannt und spielen oftmals nur eine Rolle auf dem Papier, um dem Organisator des Wettbewerbs deren Beteiligung zu dokumentieren. Zudem entstehen die Wettbewerbsbeiträge meist unter hohem

Zeitdruck und die dafür bereitgestellten Ressourcen werden aufgrund der unsicheren Erfolgsaussichten begrenzt, sodass Anträge entweder innovativ oder umsetzbar sind (Küpper et al. 2018). Beiträge orientieren sich nicht am lokalen Bedarf, sondern an den Gewinnchancen, und durch unfertige Konzepte brechen Konflikte darüber, was tatsächlich gemacht werden soll und wer wie viele Mittel erhält, nach dem Zuschlag aus. Im Ergebnis scheint es demnach einen Widerspruch zwischen der Mittelallokation über Wettbewerbe einerseits und dem Aufbau langfristiger lokaler Partnerschaften andererseits zu geben (Jones und Little 2000; Newman 2001).

Lowndes und Skelcher (1998) betonen darüber hinaus die Ineffizienz und Ungerechtigkeit, zu denen Wettbewerbe führen. Schließlich haben alle Teilnehmer die Antragskosten, während nur wenige ausgewählt werden. Dabei findet keine Mittelverteilung nach dem Bedarf statt, sondern nach den unternehmerischen Fähigkeiten der lokalen Akteure, den Antrag entsprechend den Wünschen der Wettbewerbsorganisatoren zu formulieren. Damit sind Pfadabhängigkeiten verbunden, weil Gewinner in einem Wettbewerbsverfahren Ressourcen akquirieren, die ihnen in der nächsten Wettbewerbsrunde Vorteile verschaffen (Woods et al. 2007). Fürst (2006) hinterfragt außerdem den innovativen Charakter von Wettbewerben. Neben schwer zu verändernden Routinen dürften sich die potenziellen Verlierer der Veränderung gegen Innovationen wehren. Sie können zunächst Lippenbekenntnisse zur Unterstützung innovativer Strategien abgeben, dann aber keine Ressourcen für ihre Umsetzung zur Verfügung stellen. Somit können durch die erfolgreiche Teilnahme an einem Wettbewerb Fördermittel in die Region geholt werden, dann aber für ohnehin geplante, wenig innovative Maßnahmen ausgegeben werden.

2.2.2 Erklärungsfaktoren für die Entwicklung innovativer Konzepte

Das Modellvorhaben Land(auf)Schwung zielt darauf ab, neue Wege in der ländlichen Entwicklung zu entwickeln und zu erproben. Damit kann es als Format der Innovation gesehen werden. „*‘Formate der Innovation’* bilden den programmatischen Rahmen für wettbewerbs- und dialogorientierte Aushandlungs- und Planungsprozesse in außeralltäglichen Akteurskonstellationen sowie für die Umsetzung von Projekten mit Aufmerksamkeits- und Transferpotenzial. Sie zeichnen sich aus durch thematische Setzungen in spezifischen Raumkonstruktionen bei zeitlicher Befristung. Ihr Regelwerk ist kontextspezifisch und orientiert am Ziel der Schaffung eines Möglichkeitsraums für Innovationen“ (Hohn et al. 2014, S. 7). Was eine Innovation genau ist, bleibt schwer fassbar. In Anlehnung an Schumpeter (1912/2006, S. 172-187) geht es um Neues oder um bereits Existierendes, das auf eine neue Art getan wird. Dabei umfasst die Innovation neben der Neuerung (Invention) auch die Realisierung und Durchsetzung in der Praxis.

Siebel et al. (2001, S. 526) begründen den Wandel des Planungsverständnisses in den 1990ern hin zur projektorientierten Planung mit der neuen staatlichen Aufgabe zur Produktion von Innovationen. Dabei werden Planung und Umsetzung integriert und die traditionelle Arbeitsteilung zwischen staatlicher Planung bzw. Rahmensetzung und privater Realisierung aufgehoben. Neben dem politischen Nutzen des Innovationsbegriffs identifizieren sie aber auch reale Notwendigkeiten für Innovationen (Siebel et al. 2001, S. 52f.). So habe die Erfahrung mit dem Strukturwandel im

Ruhrgebiet zu der Erkenntnis geführt, dass reine Modernisierungsstrategien im Sinne von „mehr vom Gleichen“ (z. B. mehr Autobahnen oder mehr Wohnungen) in eine Sackgasse führen und ein Pfadwechsel im Sinne von neuen Qualitäten inklusive neuer Problemdefinitionen, Denk- und Verhaltensmuster erforderlich ist. Der Staat hat die Aufgabe, Innovationen zu fördern, wenn innovationsfeindliche Milieus (z. B. verkrustete Strukturen wie im Ruhrgebiet während des Strukturwandels) entstanden sind oder es zu Marktversagen kommt (z. B. wenn ökologische Probleme nicht von Marktakteuren gelöst werden).

Innovationen sind jedoch mit Planung, verstanden als zielorientiertes Handeln, unvereinbar. In Anlehnung an Straub (1999) führt zielorientiertes Handeln immer zur Reproduktion bestehender Strukturen. Bei kreativem Handeln geht es gerade darum, bestehende Strukturen zu überschreiten. Neues ist vorab nicht bekannt, sodass keine Ziele formulierbar sind. Die Innovationen sind unvorhersehbar und unberechenbar. Innovation bedeutet die Zerstörung alter Strukturen und Schaffung neuer im Sinne einer schöpferischen Zerstörung nach Schumpeter (1912/2006). In bestehenden Strukturen sind akzeptierte Problemdefinitionen und Lösungswege institutionalisiert. Interessenvertreter der bestehenden Macht- und Eigentumsverhältnisse werden gegen Neuerungen Widerstand leisten. Demnach müssen Unternehmer neue Ideen aufgreifen und sie gegen Widerstände umsetzen (Schumpeter 1912/2006, S. 172-187). Nach Max Weber ist das politisch-administrative System für diese Aufgabe denkbar ungeeignet und kann ebenfalls als innovationsfeindliches Milieu betrachtet werden (Siebel et al. 2001, S. 529). Denn die öffentliche Verwaltung ist gekennzeichnet von Routinen, und politisch-administrative Entscheidungen sind an die dominanten gesellschaftlichen Interessen gebunden.

Nach Erdmann (1993, S. 3) benötigen Innovationen Prozesse mit offenem Ausgang. Das bedeutet Planungen mit oberflächlichen Informationen, vagen Zielen und revidierbaren Entscheidungen, denn das Problem, das mit der Innovation gelöst wurde, lässt sich erst im Nachhinein feststellen. Wären die Ziele und der Wissensbedarf bereits vorher klar, wäre keine qualitative Neuerung zu erwarten. Somit widerspricht innovationsorientierte Planung dem rational-analytischen Planungsmodell und benötigt stattdessen kontinuierliche Offenheit für neuen Informationsbedarf, Anpassungen der Ziele und Revidierung von Entscheidungen, ohne dass damit bereits eine Garantie für Innovationen gegeben wäre.

Auf der Basis der Erfahrungen im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park und der Expo 2000 halten Siebel et al. (2001, S. 531–534) die Organisation von Außeralltäglichkeit für erforderlich, um Freiräume von Routinen und Regelungen zu schaffen sowie Widerstände zu überwinden. Dazu zählen 1. Feste, die abweichendes Verhalten erlauben und sogar für einen klar begrenzten Zeitraum an einem bestimmten Ort einfordern, 2. Bühnen, die eine Öffentlichkeitswirksamkeit von Projekten, die nach ihrer Wirkung nach außen und nach innen ausgewählt werden, erzeugen, um Identifikation und Engagement zu erzielen, und 3. Sonderorganisationen, die abseits von bestehenden Hierarchien und verfestigten Routinen Innovationen ermöglichen. Bereits Schumpeter (1912/2006) war überzeugt, dass Innovationen die Unternehmensneugründung erfordern.

Im Ansatz der innovativen Milieus (Camagni 1991) wurde das Zusammenspiel verschiedener Akteure bei der Innovation konkretisiert. Demnach erfordern kollektive Lernprozesse eine Balance von 1. Heterogenität und Homogenität (sehr verschiedene Fähigkeiten, die gleichzeitig ein Mindestmaß an Integration erfordern, um ergänzend wirken zu können), 2. Offenheit und Geschlossenheit (Kooperation basiert auf Vertrauen und gemeinsamer Orientierung, was in langjährig eingespielten Netzwerken entsteht; für Innovation ist Irritation und Inspiration durch neue Akteure wichtig, ohne dass Handlungssicherheit abhandenkommt) und 3. ein mittleres Machtniveau (autonome, in etwa gleich mächtige Akteure agieren auf Augenhöhe und haben einen Kooperationsanreiz, da niemand so mächtig ist, die Ziele alleine zu erreichen).

Benz und Fürst (2002) beschäftigen sich mit regionalem Lernen, das in ähnlicher Weise als kollektives Handeln, das zur Neuzuteilung von Ressourcen oder institutionellen Veränderungen führt, verstanden wird. Dabei unterscheiden sie zwischen einer kognitiven Dimension, d. h. die Generierung und Verarbeitung von Wissen, und einer politischen Dimension, d. h. die Lösung von Konflikten, die mit den neuen Politiken verbunden sind. Abgesehen von Vertrauen, das für beide Dimensionen erforderlich ist, ergeben sich gegensätzliche Ansprüche an die Invention und die Umsetzung. So ist die kognitive Dimension verbunden mit Netzwerkstrukturen, die heterogen und offen für intensive externe Kontakte sind sowie eine diffuse Machtverteilung aufweisen. Handlungsorientierungen, die wettbewerbsorientiert sind, verfügen über eine hohe organisationsinterne Autonomie, um frei experimentieren zu können. Gleichzeitig aber haben sie eine zu geringe Autonomie nach außen, um von interorganisatorischen Wissensflüssen profitieren zu können. Weiterhin ist die Netzwerkstabilität gering. Die politische Dimension erfordert das Gegenteil (Benz und Fürst 2002).

Darüber hinaus erscheinen das Denken in Alternativen und der Wettbewerb um die beste Lösung auf allen Planungsschritten wichtig (Siebel et al. 2001, S. 536). Nach Erdmann (1993, S. 217) sind Konkurrenz statt Hierarchie sowie die Dezentralisierung geeignete Strategien, um die individuelle Verhaltensheterogenität zu erhöhen und somit Innovationserfolge zu fördern. Laut der ökonomischen Theorie des Föderalismus und Studien zu intergouvernementalen Beziehungen kann der interregionale Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften Anlass für Experimente mit neuen Politiken und Politikdiffusion sein. Leistungswettbewerbe, wie bei Modellvorhaben, denen eine Wettbewerbsphase vorausgeht, sind eine Möglichkeit, Innovationsprozesse von übergeordneten Ebenen zu initiieren (Gualini 2004; Fürst 2006). Allerdings werden Lernprozesse behindert, wenn regionale Akteure bei Nicht-Auswahl die benachteiligenden Ausgangsbedingungen, die Messmethode oder die Evaluationskriterien beanstanden. Dadurch werden produktive Konflikte über gemachte Fehler verhindert und politische Debatten abgewürgt, die als Voraussetzung fürs Lernen gelten (Benz 2012, S. 264).

Einen weiteren Auslöser für innovatives Lernen sehen Siebel et al. (2001, S. 536) in der Simmel'schen Figur des Fremden. Der Fremde bewegt sich zwischen zwei Kulturen, ohne einer ganz anzugehören, was ihm die besondere Fähigkeit zur Reflexion und Objektivität verleiht (Simmel 1908, S. 765 f.). Dazu ist jedoch dem Fremden eine längerfristige Rolle im Planungsprozess

einzuräumen, ohne ihn ganz zu integrieren. Auf diese Weise kann die Spannung zwischen Nähe und Distanz Neues erzeugen.

2.3 Forschungsdesign

Aus der im vorangegangenen Unterkapitel dargestellten theoretischen Diskussion leiteten wir die folgende Arbeitshypothese ab: Zwischen neuen Ideen und Umsetzbarkeit besteht ein Spannungsverhältnis. Die Wettbewerbsvorgaben des BMEL betonten eher die Umsetzbarkeit der Vorhaben (Zieldefinition, Starterprojekte, Ressourcenplan), wodurch der Neuigkeitswert der Wettbewerbsbeiträge reduziert wird, gleichwohl aber die Möglichkeit der Realisierung auch bei Nicht-Auswahl als Modellregion erhöht wird. Im Einzelnen leiteten die folgenden Fragen die Entwicklung der methodischen Instrumente und die Auswertung der erhobenen Daten:

- Inwiefern schafft das Modellvorhaben Freiräume zum Experimentieren und erzeugt innovative Ideen?
- Inwiefern führt der Wettbewerb zur Entwicklung umsetzungsreifer Strategien?
- Inwiefern stärkt Land(auf)Schwung endogene Entwicklungsstrategien und inwiefern werden Strategien exogen induziert?
- Wie wird das neue Instrument des Ressourcenplans von den Bewerberregionen aufgegriffen?
- Was hat die Vorgabe zur Wahl zweier Themenschwerpunkte bewirkt?
- Wie nehmen die regionalen Akteure die regionalen Herausforderungen und Potenziale in den Bereichen Daseinsvorsorge und Wertschöpfung wahr?
- Welches Planungsverständnis kam in der Start- und Qualifizierungsphase zum Einsatz?
- Inwiefern hat die Jury neuartige und umsetzungsfähige Bewerbungen ausgewählt?
- Was sollte das BMEL aus Sicht der beteiligten Akteure aus dem Wettbewerb für künftige Vorhaben lernen?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden zwei empirische Untersuchungen durchgeführt. Erstens wurde im Herbst 2015 eine standardisierte Telefonbefragung mit jeweils einem Schlüsselakteur aus den Bewerberregionen, in der Regel dem zuständigen Vertreter / der zuständigen Vertreterin der Landkreisverwaltung, umgesetzt. Von den 37 Regionen, die am Wettbewerb teilnahmen, verweigerten Vertreter*innen aus zwei Regionen die Befragungsteilnahme, weil diese Regionen nicht als Modellregion ausgewählt wurden und keine weiteren Ressourcen in das Modellvorhaben fließen sollten. Zudem brach ein Teilnehmer die Befragung nach 15 Minuten ab, weil er nicht mehr Zeit dafür aufwenden wollte. Demzufolge liegen 34 voll auswertbare Fragebögen vor (Rücklaufquote = 91,9 %) sowie ein weiterer, in dem nur die ersten Fragen ausgewertet werden können. Der Fragebogen (siehe Anhang V) beinhaltete vier Teile: das Vorgehen zur Erstellung der Bewerbungsunterlagen, die beteiligten Akteure, die Instrumente des Modellvorhabens sowie die Bewertung der Ergebnisse des Bewerbungsprozesses. Abgesehen von zwei offenen Fragen waren die Fragen

geschlossen. Die Fragen wurden vorab mit anderen Wissenschaftler*innen diskutiert und mit drei Akteuren aus dem Vorgängermodellvorhaben LandZukunft, in dem ein vergleichbarer Wettbewerb durchgeführt wurde, in Bezug auf Verständlichkeit und Beantwortbarkeit getestet. Die erhobenen Daten wurden mit deskriptiver Statistik analysiert sowie der nicht-parametrische Mann-Whitney-Test verwendet, um Gruppenunterschiede zwischen ausgewählten und nicht-ausgewählte Regionen zu ermitteln.

Zweitens erfolgte eine qualitative Inhaltsanalyse der eingereichten Bewerbungsunterlagen der 37 Regionen. Hierzu wurden mit der Software MaxQDA Textstellen kodiert und anschließend interpretiert, um die thematischen Schwerpunkte zu identifizieren, die Herleitungen und Begründungen dieser Schwerpunkte zu rekonstruieren sowie die zugrundeliegenden Verständnisse von Daseinsvorsorge und Wertschöpfung herauszuarbeiten. Ergänzende qualitative Informationen wurden aus den beiden offenen Fragen der Telefonbefragung sowie aus dem Protokoll der teilnehmenden Beobachtung bei der Jury-Sitzung herangezogen.

2.4 Qualitative Analyse der eingereichten Konzepte

Übergreifende Aspekte

Die Auswertung der Bewerbungsunterlagen zeigt, dass die Konzepte hinsichtlich des demographischen Wandels eher beim Gegensteuern als bei der Anpassung an eine rückläufige Bevölkerungszahl und Alterung ansetzen. Zentrale Ansatzpunkte der meisten Konzepte sind die Stärkung weicher Standortfaktoren und Regionalmarketing. Die Vorgabe, sich im Themenfeld der Daseinsvorsorge mit der Anpassung an schrumpfende Nutzerzahlen und beschränkte öffentliche Finanzen zu beschäftigen, wurde weitgehend vernachlässigt zugunsten des Aus- und Aufbaus von Angeboten. Zudem fand in der Regel auch kein – wie vom BMEL ursprünglich beabsichtigt – Fokus auf je ein eng abgrenzbares Schwerpunktthema in den beiden Themenfeldern Daseinsvorsorge und Wertschöpfung statt. Stattdessen waren die gewählten Themen sehr weit gefasst, wenig ausschließend und meist überlappend. Letzteres war auch Ergebnis einer Empfehlung durch die Geschäftsstelle der Wettbewerbsphase, die Verknüpfung zwischen beiden Schwerpunktthemen zu verdeutlichen. Eine fehlende thematische Fokussierung erschwerte es, zentrale Akteure und Expertise einzubeziehen. Oftmals gelang es nicht, regionsexterne Experten zu beteiligen oder ressourcenstarke Akteure, wie Großunternehmen, regionale Versorger oder die Wohlfahrtsverbände, einzubeziehen. Solche Akteure könnten sowohl den Neuigkeitsgrad als auch die Umsetzungsfähigkeit der vorgeschlagenen Konzepte erhöhen.

Für die ländliche Regionalentwicklung neuere Themen, die in den Konzepten eine Rolle spielten, waren die Integration von Geflüchteten und internationalen Migranten, um auf damals hochaktuelle Entwicklungen (noch vor dem Sommer 2015) zu reagieren. Darüber hinaus gab es in wenigen Regionen Vorschläge für neue Beteiligungsansätze. Hierbei spielte der Einsatz digitaler sozialer Medien und Online-Plattformen eine entscheidende Rolle. Auf diese Weise sollten insbesondere Jugendliche und Unternehmer als neue Akteure für die ländliche Entwicklung gewonnen werden.

Insgesamt waren aus einer bundesweiten Perspektive der Grad an Neuheit der eingereichten Konzepte begrenzt, wie es auch im Rahmen der Jury-Sitzung von den Teilnehmenden angesprochen wurde.

Die Inhaltsanalyse hat ebenfalls Hinweise ergeben, die nicht auf eine unmittelbare Umsetzbarkeit vieler Konzepte hindeuten. Beispielsweise fehlte einigen Startprojekten ein Finanzplan oder eine Förderquote. Andere Startprojekte beinhalteten Machbarkeitsstudien oder Bedarfsanalysen, was ein Hinweis darauf sein kann, dass die Strategie noch nicht ausgereift war. Teilweise zielten diese Projekte auch darauf ab, Netzwerke aufzubauen oder zentrale Akteure zu aktivieren. Zudem erschienen in vielen Konzepten die Problemdefinitionen und Zielformulierungen relativ unspezifisch, sodass unklar blieb, inwiefern die geplanten Maßnahmen einen Beitrag zur Lösung der Probleme vor Ort leisten könnten. Insgesamt scheint es vielen Regionen schwergefallen zu sein, die umfangreichen Vorgaben des BMEL, die eine schnelle Umsetzung der Konzepte gewährleisten sollten, vollumfänglich zu erfüllen. Bei begrenzten Ressourcen könnte das dazu geführt haben, dass die Konzepte zwar etwas umsetzbarer wurden, dafür aber wenig Kapazitäten für inhaltliche Diskussionen sowie die Einbindung neuer Akteure und Impulse übrigblieben, weshalb das Niveau an Neuigkeit begrenzt blieb.

Themenschwerpunkt „Daseinsvorsorge“

Zunächst fällt auf, dass der Begriff „Daseinsvorsorge“ in den meisten Bewerberregionen sehr breit verstanden wurde, sodass auch die Bereiche Kultur, Wohnen und Freizeit enthalten sind. Die wesentliche Funktion der Daseinsvorsorge wird darin gesehen, den Menschen bzw. Fachkräften vor Ort ein attraktives Wohn- und Arbeitsumfeld zu bieten und sie so in der Region zu halten bzw. dorthin zu locken. Somit steht die Entwicklung „weicher Standortfaktoren“ im Vordergrund. Durch die Verbindung mit dem Fachkräftemangel werden ressourcenstarke Zielgruppen in den Vordergrund gerückt, während die Bedürfnisse ressourcenschwacher Gruppen wenig Beachtung finden – eine Ausnahme stellen Geflüchtete dar. Des Weiteren wird Daseinsvorsorge in einigen Konzepten als Abnehmer regionaler Produkte und somit als Quelle regionaler Wertschöpfung verstanden.

In den Strategien und geplanten Aktivitäten zur Daseinsvorsorge werden bestimmte Themenbereiche deutlich häufiger aufgegriffen als andere. Bei den ausgewählten Themen handelt es sich insbesondere um Aspekte, die auch in den gegenwärtigen öffentlichen und fachlichen Debatten eine besondere Konjunktur erfahren, wie z. B. Jugendliche im Ausbildungsmarkt, Gesundheitsversorgung, digitaler Wandel. Darüber hinaus behandeln viele Konzepte die Bereiche Nahversorgung, Mobilität, Wohnen, berufsorientierte und lebensweltliche Bildung sowie Digitalisierung. Demgegenüber fanden die Bereiche Wasser, Abwasser, Strom, Feuerwehr und schulische Bildung wenig Beachtung.

Als zentrale Handlungsansätze beinhalten viele Konzepte die Steigerung der allgemeinen Lebensqualität, Stärkung regionaler Bindungen, Erleichterung familiärer Alltagsgestaltung vor Ort, Nachwuchssicherung für Vereine, Unterstützung ehrenamtlichen Engagements und Aktivierung der lokalen Zivilgesellschaft. Projekte werden meist über den allgemeinen Problemdruck in der Region

begründet: Fachkräftemangel, Schwächung endogener Stützstrukturen, Wegbrechen der nah-räumlichen Versorgungsangebote und Verringerung der Nachfrage nach Daseinsvorsorgeleistungen vor allem infolge des demographischen Wandels. Auch wenn die Notwendigkeit, Neuerungen zu erproben, kaum eine Rolle bei der Begründung von Projekten spielt, so greifen die Konzepte doch auch aktuelle politische Trends wie z. B. Co-Working-Spaces, E-Bikes oder Willkommensagenturen auf. Vorhaben werden in erster Linie durch relativ allgemeine Annahmen zum demographischen Wandel und zu einer wünschenswerten regionalen Entwicklung begründet, (quantifizierte) regionalspezifische Bedarfe oder Nachfragepotenziale werden hingegen nur in wenigen Fällen dargestellt.

Themenschwerpunkt „Regionale Wertschöpfung“

Der Themenschwerpunkt „Regionale Wertschöpfung“ wird in den zum Wettbewerb eingereichten Konzepten stark durch drei Strategien geprägt. Erstens greifen viele Konzepte das Teilziel auf, das das BMEL (2014, S. 11) in seiner Broschüre zur Erläuterung der Start- und Qualifizierungsphase formuliert hat: Regionale Klein- und Kleinstunternehmen zu regionalen Wertschöpfungsketten zu vernetzen und so die regionale Identität zu stärken. Relevante Wirtschaftszweige sind hier die Lebensmittelproduktion, Tourismus, Holzwirtschaft, Baugewerbe und Handwerk. Diese Auswahl wird aber in der Regel nicht anhand statistischer Daten begründet und die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieser Handlungsfelder dürfte für die Regionen eher gering sein. Die sektorale Spezialisierung erscheint daher beliebig bzw. abhängig von den eingebundenen Interessen oder den antizipierten Erfolgskriterien im Wettbewerb. Des Weiteren fehlt eine theoretische Fundierung oder Interventionslogik, wie mit der einzelbetrieblichen Förderung oder der Förderung von Unternehmenskooperationen gesamtwirtschaftliche Effekte für die regionale Wertschöpfung oder auch für das Haushaltseinkommen oder den Arbeitsmarkt generiert werden können. Demzufolge fehlen überzeugende Überlegungen, wie Fehlallokationen, Mitnahmeeffekte und Verdrängungseffekte vermieden werden können. Vor diesem Hintergrund scheint der harte Aspekt der Wertschöpfung eher nachrangig zu sein und für die regionalen Akteure eher der Aspekt der Identitätsbildung im Vordergrund zu stehen. Dazu passen auch die vielfach gewählten Vorhaben zur Vermarktung regionaler Produkte oder des Online-Marketings.

Zweitens spielt, obwohl nicht explizit als Ziel des Modellvorhaben genannt, die Fachkräftesicherung eine zentrale Rolle in den Zukunftskonzepten. Dabei werden Engpässe bzw. Rekrutierungsschwierigkeiten regionaler Unternehmen häufig als regionale Herausforderung benannt. Konkrete Analysen regionaler Engpassberufe, die Identifizierung spezifischer Zielgruppen und deren Standortanforderungen oder der Ursachen von Rekrutierungsschwierigkeiten fehlen hingegen zumeist. Die verfolgten Handlungsansätze umfassen die Förderung von Zuwanderung insbesondere durch die Verbesserung weicher Standortfaktoren, die Vermeidung von Abwanderung durch Imageförderung für die Region und regionaler Betriebe sowie die Weiterbildung vorhandener Arbeitskräfte. Die Abwanderung insbesondere junger Frauen spielt zwar in einigen Problembeschreibungen eine Rolle; bei konkreten Projektvorschlägen oder den Zielen spielt diese Zielgruppen dann aber kaum eine explizite Rolle.

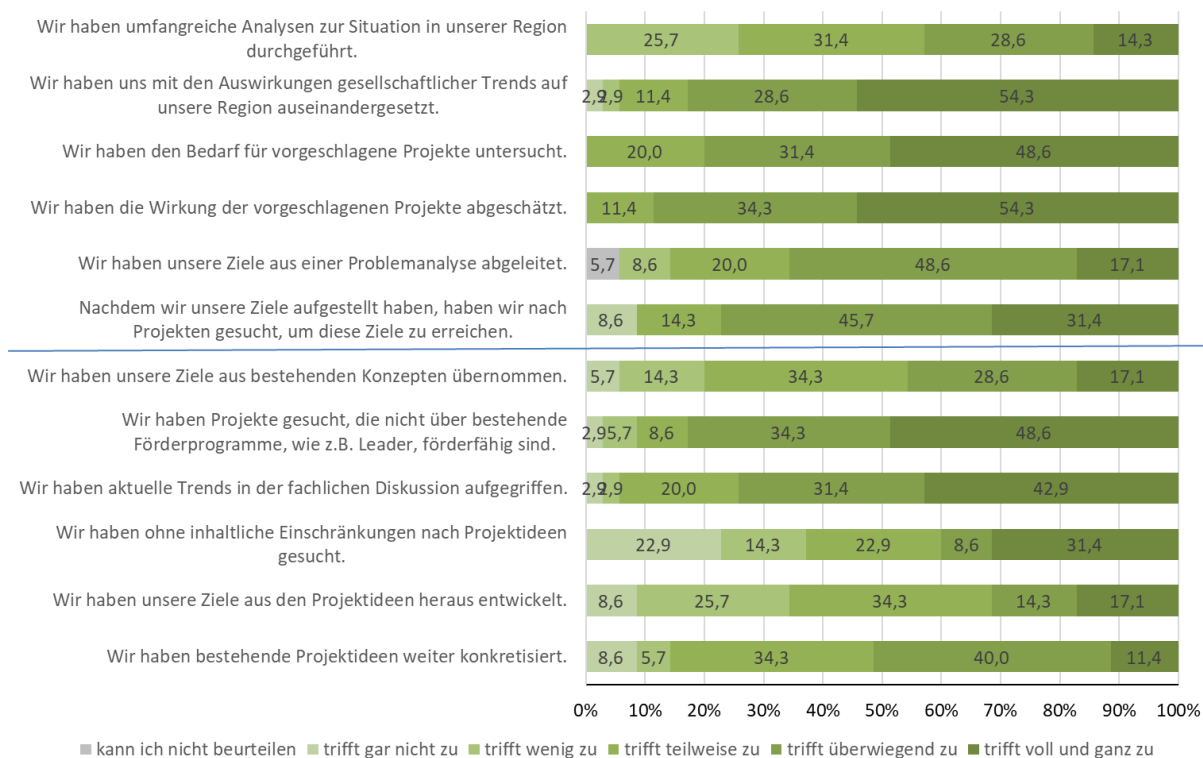
Schließlich besteht die dritte Strategie darin, dass Wertschöpfungsprojekte zugleich den Zielen der Daseinsvorsorge dienen sollen. Zum einen bietet das Thema Fachkräftesicherung eine Verbindung über den Beitrag der Daseinsvorsorge zu den Standortfaktoren und zum regionalen Image. Zum anderen gab es auch Ansätze, die Unternehmensgründungen insbesondere in privatwirtschaftlichen Bereichen der Daseinsvorsorge unterstützen wollten. Insgesamt fällt auf, dass sich ähnliche Handlungsansätze und Vorhaben teils im Themenschwerpunkt „Daseinsvorsorge“ und teils im Themenschwerpunkt „Wertschöpfung“ verortet wurden.

2.5 Prozess der Strategieentwicklung

Planungsverständnis

Abbildung 2.1 zeigt, inwiefern in den Wettbewerbsregionen Elemente rational-analytischer oder emergent-adaptiver Planungsmodelle verwendet wurden (vgl. Wiechmann 2008a). Die Ergebnisse weisen zunächst kein eindeutiges Bild in Bezug auf die Bevorzugung eines bestimmten Modells auf. Insgesamt gaben die Befragten an, dass rational-analytische Elemente etwas stärker auf den Prozess in ihrer Region zutrafen als emergent-adaptive. Im rational-analytischen Modell spielen die Analyse gesellschaftlicher Trends, Bedarfsanalysen und Wirkungsanalyse für Projektvorschläge in vielen Regionen eine zentrale Rolle. Umfangreiche Analysen zur Situation in den Regionen waren jedoch oftmals nur teilweise relevant. Für die Verwendung emergent-adaptiver Planungsmodelle spricht insbesondere, dass oftmals nach ansonsten schwer förderfähigen Projekten gesucht und aktuelle fachliche Diskussionen aufgegriffen wurden. Beides ist ein Hinweis darauf, dass das Gelegenheitsfenster des Modellvorhabens genutzt werden sollte. Eine geringere Bedeutung hatte, dass Ziele pragmatisch aus bestehenden Konzepten übernommen wurden, ganz breit nach Ideen gesucht wurde und Ziele aus den Projekten heraus entwickelt wurden.

Abbildung 2.1: Verwendung rational-analytischer (oben) und emergent-adaptiver (unten) Planungsmodelle im Prozess zur Erstellung der Bewerbungsunterlagen



Quelle: Eigene Erhebung (n=35; Block 1, Frage 1, siehe Anhang V).

Insgesamt lassen sich kaum systematische Unterschiede zwischen den ausgewählten Modellregionen und den nicht-ausgewählten Bewerberregionen feststellen. Das deutet eher nicht darauf hin, dass die Anwendung bestimmter Planungsmodelle eher zum Erfolg im Wettbewerb geführt hat. Lediglich für vier Items lässt sich mit dem Mann-Whitney-Test auf einem Signifikanzniveau $p < 0,1$ (exakter Test, einseitig) ein Effekt zeigen. In den Modellregionen wurde sich eher mit den Auswirkungen gesellschaftlicher Trends auf die Region beschäftigt (Median = voll und ganz) als in den nicht-ausgewählten Regionen (Median = überwiegend). Dieser Effekt ist gering ($Z = -1,34$; $r = -0,23$). In den Modellregionen wurden zudem weniger stark Ziele aus bestehenden Konzepten übernommen (Median = teilweise gegenüber überwiegend). Dieser Zusammenhang ist gering bis mittel ($Z = -1,65$; $r = -0,28$). Ebenfalls weniger häufig haben Vertreter*innen der Modellregionen nach Projekten gesucht, die nicht mit bestehenden Programmen gefördert werden können (Median = überwiegend gegenüber voll und ganz). Dieser Effekt ist auch schwach bis mittel ($Z = -1,52$; $r = -0,26$). Schließlich haben nicht-ausgewählte Regionen stärker bestehende Projekte konkretisiert (Median = überwiegend gegenüber teilweise). Dieser Unterschied ist gering ($Z = -1,41$; $r = -0,24$). Auch wenn die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen insgesamt gering sind, gibt es eine Tendenz dazu, dass in Modellregionen eher rational-analytische Verfahren genutzt wurden, während es in den nicht-ausgewählten Regionen emergent-adaptive waren.

Beteiligungsformen und Interaktionsorientierungen

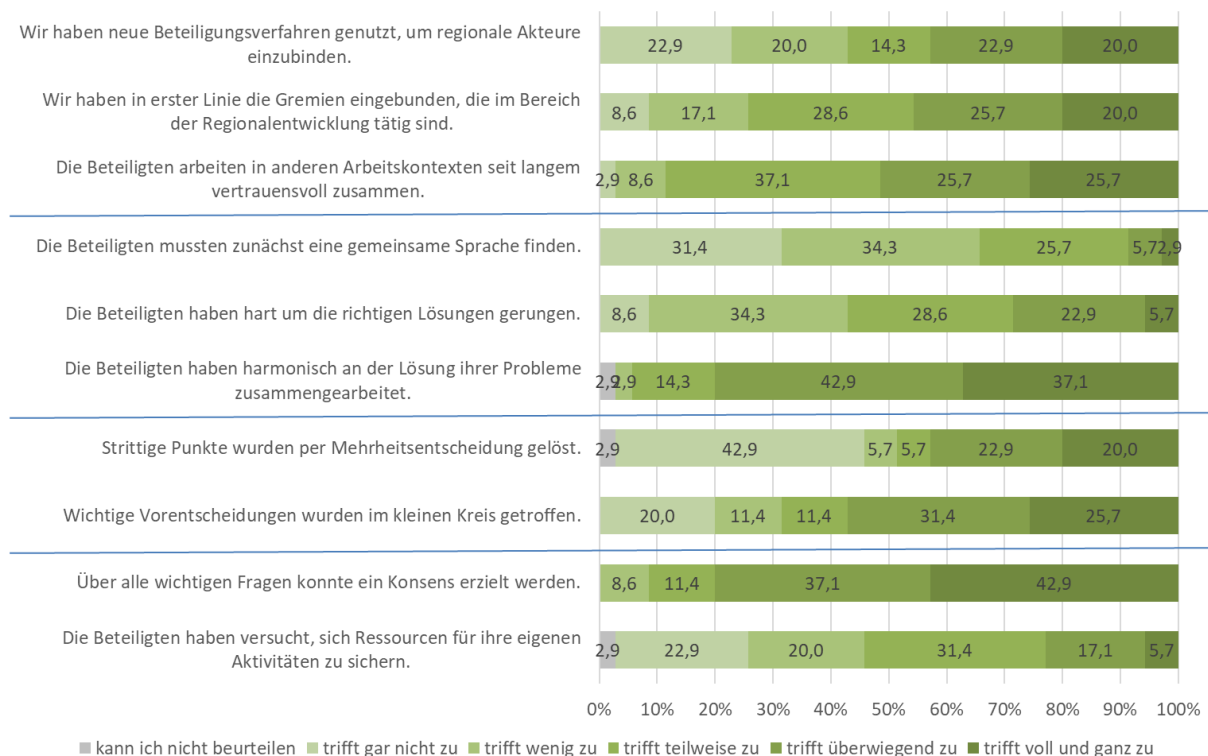
Mit der Einschätzung der Befragten zu den Items in Abbildung 2.2 sollen Aussagen über den Beteiligungsprozess bei der Erstellung der Wettbewerbsunterlagen ermöglicht werden und darüber, welche Akteure mit welchen Orientierungen beteiligt waren. Die ersten drei Items geben Aufschluss darüber, ob in erster Linie die „üblichen Verdächtigen“ über die bekannten Verfahren eingebunden waren oder ob andere Akteure angesprochen und Wege genutzt wurden. Bei den neuen Beteiligungsverfahren zeigt sich ein relativ ausgewogenes Bild zwischen Regionen, in denen neue Verfahren relevant waren, und solchen, in denen das weniger der Fall war. Die beiden anderen Items weisen eher in die Richtung, dass etablierte Gremien und Akteure einbezogen wurden.

Mit den nächsten drei Items wird gemessen, inwiefern die beteiligten Akteure eher homogen oder heterogen waren. Die Ergebnisse weisen eher in die Richtung, dass die Akteurskonstellation eher homogen war, da seltener eine gemeinsame Sprache gefunden werden musste, seltener um eine gemeinsame Lösung gerungen werden musste und häufiger harmonisch an einer gemeinsamen Lösung gearbeitet wurde.

Die folgenden beiden Items messen, ob es sich eher um heterarchische oder hierarchische Entscheidungsprozesse handelte. Dabei deuten Mehrheitsentscheidungen auf eine gleichberechtigte Beteiligung hin, während Vorentscheidungen im kleinen Kreis auf machtvollen Kernakteure hindeuten. Die Ergebnisse lassen in vielen Fällen eher auf hierarchische Entscheidungsverfahren schließen.

Mit den letzten beiden Items wurde die Interaktionsorientierung der Beteiligten untersucht. Dabei zeigt sich in den meisten Regionen das Erreichen von Konsens, was für kooperative Orientierungen spricht. Demgegenüber scheint das Sich-Durchsetzen, um Ressourcen zu sichern, seltener vorgekommen zu sein. Daher dürften kompetitive Orientierungen eine geringere Rolle gespielt haben.

Abbildung 2.2: Beteiligungsformen und Interaktionsorientierungen im Prozess zur Erstellung der Bewerbungsunterlagen



Quelle: Eigene Erhebung (n=35; Block 1, Frage 1, siehe Anhang V).

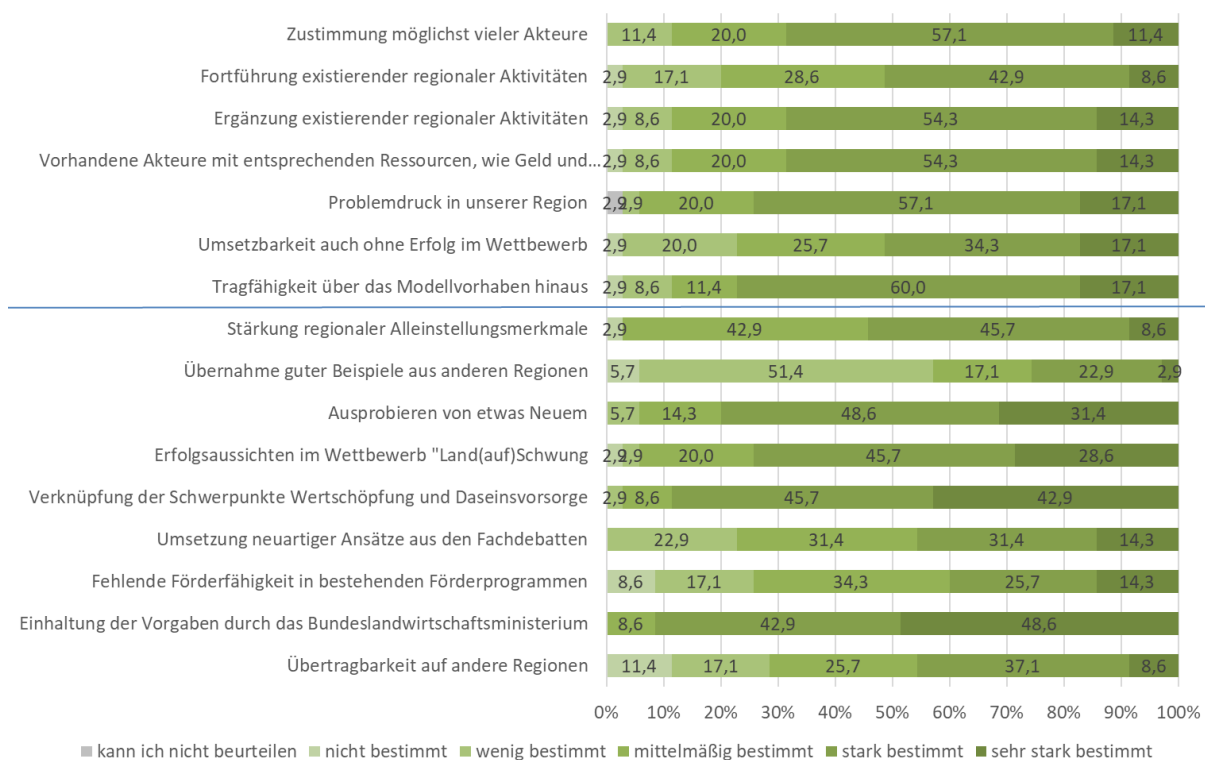
Zwischen den Modellregionen und den nicht-ausgewählten Bewerberregionen lassen sich kaum systematische Unterschiede hinsichtlich dieser Beteiligungsformen und Interaktionsorientierungen feststellen. Der Mann-Whitney-Test weist nur bei einem Item auf Gruppenunterschiede hin. Demnach mussten in den Modellregionen die Beteiligten in größerem Maße eine gemeinsame Sprache finden als in den nicht-ausgewählten Regionen. Auch wenn der Median in beiden Gruppen bei „wenig“ liegt, so ist die Effektstärke mittel und die Differenz auf dem 0,5 %-Niveau signifikant ($Z = -1,88$; $r = -0,32$). Demnach waren die beteiligten Akteure in den ausgewählten Modellregionen etwas heterogener, auch wenn die Antworten insgesamt in beiden Gruppen eher auf Homogenität hinweisen.

Endogene oder exogene Impulse bei der Strategieentwicklung

Um zu ermitteln, inwiefern mit dem Wettbewerb endogene Strategien weiterentwickelt werden oder primär exogene Impulse aufgegriffen werden, wurden die Orientierungen der Akteure in der Konzepterstellung erfragt. Die ersten sieben Items in Abbildung 2.3 messen die endogene Orientierung der Wettbewerbsregionen bei der Konzeptentwicklung. Diese Aspekte spielen in vielen Regionen eine große Rolle, da bei allen Items der Median bei „stark“ liegt. Lediglich der Aspekt, dass das Konzept auch ohne Erfolg im Wettbewerb möglich sein sollte, bestimmte etwas weniger die Konzeptentwicklung. Bei der Orientierung an exogenen Impulsen (die letzten neun Items) scheint

sich hingegen die Bedeutung von Aspekt zu Aspekt deutlich zu unterscheiden. Die Einhaltung der Vorgaben des BMEL und die Verbindung von Wertschöpfung und Daseinsvorsorge, was ebenfalls ein Wunsch des BMEL bzw. des begleitenden Büros in der Start- und Qualifizierungsphase war, bestimmten dabei relativ stark den Prozess. Was hingegen seltener eine starke Rolle spielte, waren die Übernahme guter Beispiele aus anderen Regionen, neuere Ansätze aus der Fachdebatte, aktuell fehlende Förderfähigkeit und die Übertragbarkeit der Strategie auf andere Regionen.

Abbildung 2.3: Bestimmung der Konzeptentwicklung durch endogene (oben) und exogene (unten) Orientierungen



Quelle: Eigene Erhebung (n=35; Block 1, Frage 2, siehe Anhang V).

Ob die Orientierung an den exogenen (antizipierten) Vorstellungen des BMEL bzw. der Jury tatsächlich eher zur Auswahl im Wettbewerb geführt hat, wurde wiederum mittels Mann-Whitney-Test untersucht. Dabei zeigen sich einige systematische Unterschiede zwischen den ausgewählten Modellregionen und den nicht-ausgewählten Bewerberregionen ($p < 0,5$ bei einseitiger exakter Signifikanz).

In den Modellregionen wurde weniger stark versucht, die Zustimmung möglichst vieler Akteure zu gewinnen. Dieser Effekt ist „mittel“, auch wenn der Median in beiden Gruppen „stark“ ist ($Z = -1,77$; $r = -0,30$). Ebenfalls „stark“ ist der Median in den beiden Gruppen hinsichtlich der Orientierung, bestehende Aktivitäten zu ergänzen. Insgesamt gaben jedoch die Vertreter*innen aus den

Modellregionen öfter niedrigere Werte an, was zu einem mittel bis starken Unterschied zu den nicht-ausgewählten Bewerberregionen führt ($Z = -2,10$; $r = -0,35$).

In den nicht-ausgewählten Regionen wurde die Konzeptentwicklung zudem stärker auf den regionalen Problemdruck ausgerichtet ($Z = -2,42$; $r = -0,41$). Auch wenn der Effekt stark ist, so sind die Mediane in beiden Gruppen ebenfalls gleich „stark“. Schließlich richteten sich die Vertreter der Modellregionen (Median = mittelmäßig) weniger stark daran aus, dass es keine Fördermöglichkeiten in bestehenden Programmen gab, als in den nicht-ausgewählten Regionen (Median = stark). Dieser Unterschied ist mittel bis stark ($Z = -2,15$; $r = 0,36$). Dies ist insofern überraschend, als dass die Suche nach Förderlücken durchaus ein wichtiges Ziel des Modellvorhabens war und die Regionen dann trotzdem nicht ausgewählt wurden. Insgesamt scheinen sich die nicht-ausgewählten Regionen tendenziell etwas mehr an endogenen Impulsen ausgerichtet zu haben, ohne dass die Modellregionen dafür stärker externe Impulse aufgenommen hätten.

2.6 Vom BMEL bereitgestelltes Instrumentarium

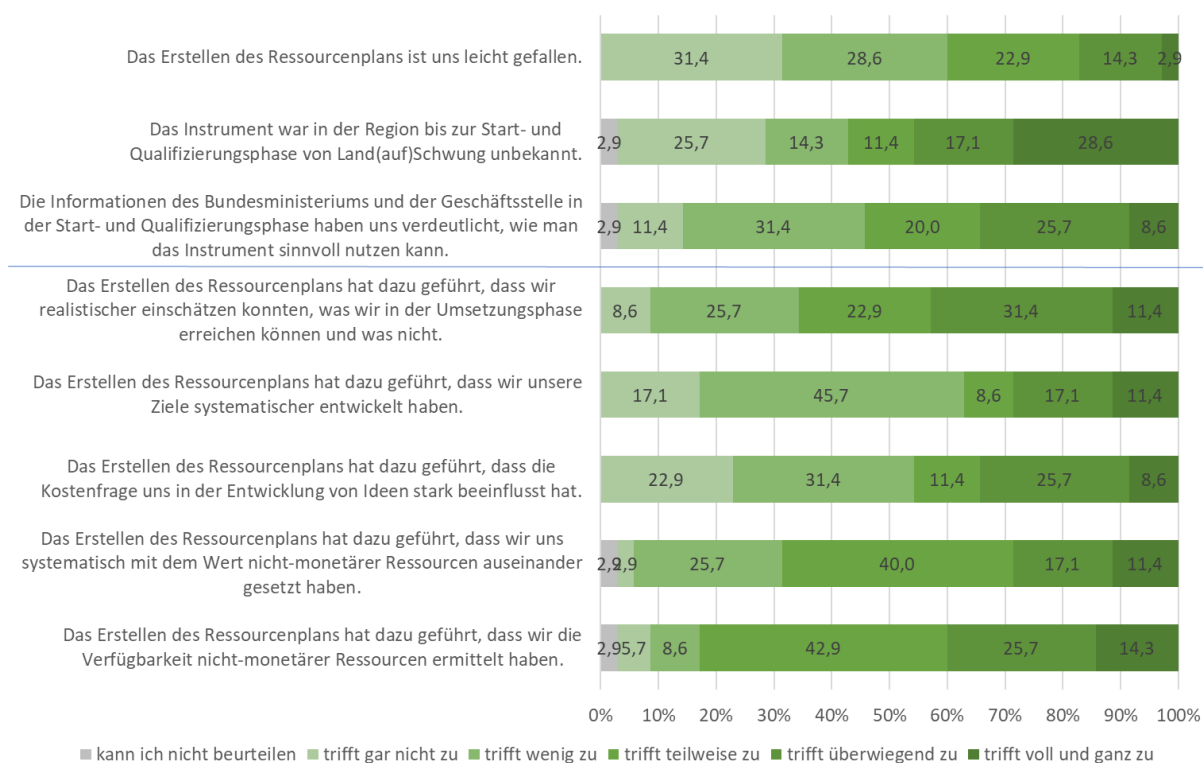
Ressourcenplan

In einem Ressourcenplan sollten die Bewerberregionen die vorhandenen Ressourcen und die noch zur Zielerreichung benötigten Ressourcen (z. B. Personal, finanzielle Mittel) dargestellt werden (siehe Kapitel 6.3.2). Da der Ressourcenplan ein Instrument ist, das mit dem Modellvorhaben erprobt werden sollte, wurde hierzu zunächst offen abgefragt, wie die regionalen Akteure bei der Erstellung dieses Plans vorgegangen sind. Die protokollierten Antworten machen deutlich, dass dieses Instrument zunächst ungewohnt für die regionalen Vertreter*innen war und sie sich schwer damit getan haben, diesen aufzustellen. Hinzu kam, dass der Ressourcenplan meist zum Schluss unter Zeitdruck erstellt werden musste, sodass er teilweise vom Büro, das die Landkreisverwaltung zur Begleitung der Start- und Qualifizierungsphase beauftragt hatte, allein erstellt wurde und/oder nur im kleinen Kreis besprochen wurde. In der Regel wurde dabei die Vorlage verwendet, die von der Geschäftsstelle zu Verfügung gestellt wurde, und die finanziellen Mittel standen, wie in der Vorlage vorgesehen, klar im Vordergrund. Die Antworten weisen darauf hin, dass es zwei Wege zur Entwicklung des Ressourcenplans gab. Erstens wurden die Kalkulationen für die Startprojekte sowie weiterer, geplanter Projekte herangezogen und auf dieser Grundlage der Fördermittelbedarf sowie die baren und unbaren Eigenmittel für die gesamte Laufzeit abgeschätzt. Ein Befragter machte in diesem Zusammenhang auf einen aus seiner Sicht Logikfehler aufmerksam. Einerseits hatten BMEL und Geschäftsstelle die Vorgabe gemacht, dass nicht das gesamte Budget bereits zu Beginn verplant werden sollte. Andererseits sollte mit dem Ressourcenplan eine Kalkulation für den gesamten Förderzeitraum vorgelegt werden. Die zweite berichtete Herangehensweise zur Erstellung des Ressourcenplans bestand darin, die voraussichtliche Förderquote abzuschätzen und auf dieser Grundlage die Eigen- und Fördermittel abzuschätzen. Darüber hinaus mussten in beiden Fällen zusätzliche Mittel für die Koordination und Steuerung des Vorhabens eingeplant werden. Hierbei wurden Mittel für die Entwicklungsagentur sowie Personalstellen in der Regel der Kreisverwaltung einbezogen. Ebenfalls bei beiden Herangehensweisen wurden die Mittelbedarfe so

kalkuliert, dass am Ende die zur Verfügung stehenden Fördermittel ausgeschöpft werden konnten. Insgesamt wiesen aber auch mehrere Befragte auf den vorläufigen Charakter des Ressourcenplans hin und dass diese grobe Kalkulation vermutlich permanent den realen Entwicklungen angepasst werden müsste.

Wie bereits die Antworten auf die offene Frage zeigen, bestätigen die Ergebnisse in Abbildung 2.4, dass viele regionale Akteure Schwierigkeiten mit der Erstellung des Ressourcenplans hatten und das Instrument in den meisten Regionen relativ unbekannt war. Die bereitgestellten Informationen schätzten die Befragten allerdings nur teilweise als hilfreich ein, um den Sinn des Ressourcenplans zu verdeutlichen. Während sich die ersten drei Items in der Abbildung mit Meinungen zur Erstellung des Ressourcenplans befassen, messen die unteren fünf Items die wahrgenommenen Wirkungen des Plans. Dabei überrascht zunächst wenig, dass der Beitrag zur Zielaufstellung und Ideenentwicklung begrenzt ist, da der Ressourcenplan in der Regel erst am Ende der Start- und Qualifizierungsphase aufgestellt wurde. Viele Befragte sehen demgegenüber zumindest teilweise einen Beitrag des Ressourcenplans dabei, das Potenzial der Umsetzungsphase realistischer einzuschätzen, nicht-monetäre Ressourcen systematisch zu betrachten und deren Verfügbarkeit zu ermitteln.

Abbildung 2.4: Einschätzungen zur Erstellung des Ressourcenplans (oben) und zu dessen Auswirkungen (unten)

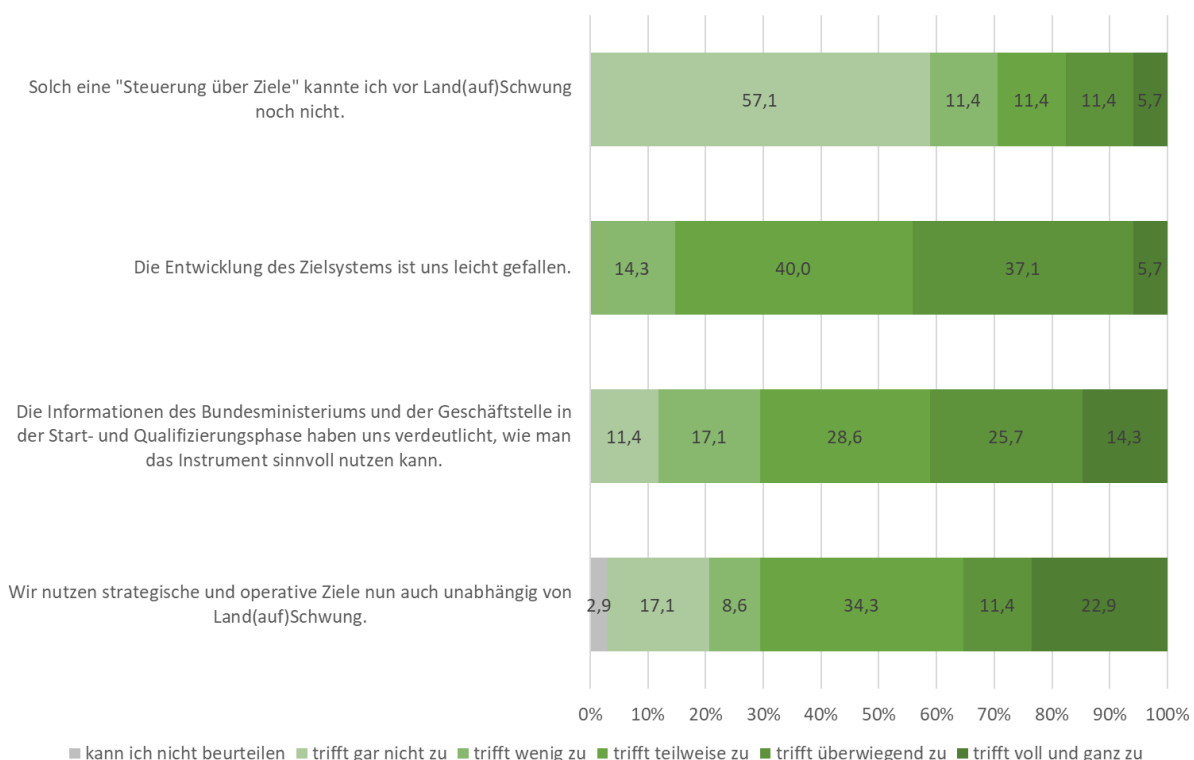


Quelle: Eigene Erhebung (n=35; Block 3, Fragen 2 und 3, siehe Anhang V).

Steuern über Ziele

Die Ergebnisse zur Entwicklung der Zielsysteme für das Steuern über Ziele sind in Abbildung 2.5 dargestellt. Dabei fällt zunächst auf, dass die meisten Befragten ein solches Instrument bereits vorher kannten. Dementsprechend fiel es den regionalen Vertretern oftmals leicht, das Zielsystem aufzustellen. Die Informationen, die das BMEL und die Geschäftsstelle den Regionen zum Sinn und Zweck des Instrumentes zur Verfügung gestellt hatten, wird von den Befragten aber teils gut, teils weniger gut bewertet. Ebenfalls ein gemischtes Bild bietet die Zustimmung zu der Aussage, dass entsprechende Zielsysteme nun auch in anderen Bereichen angewendet werden.

Abbildung 2.5: Einschätzungen zur Entwicklung der Zielsysteme



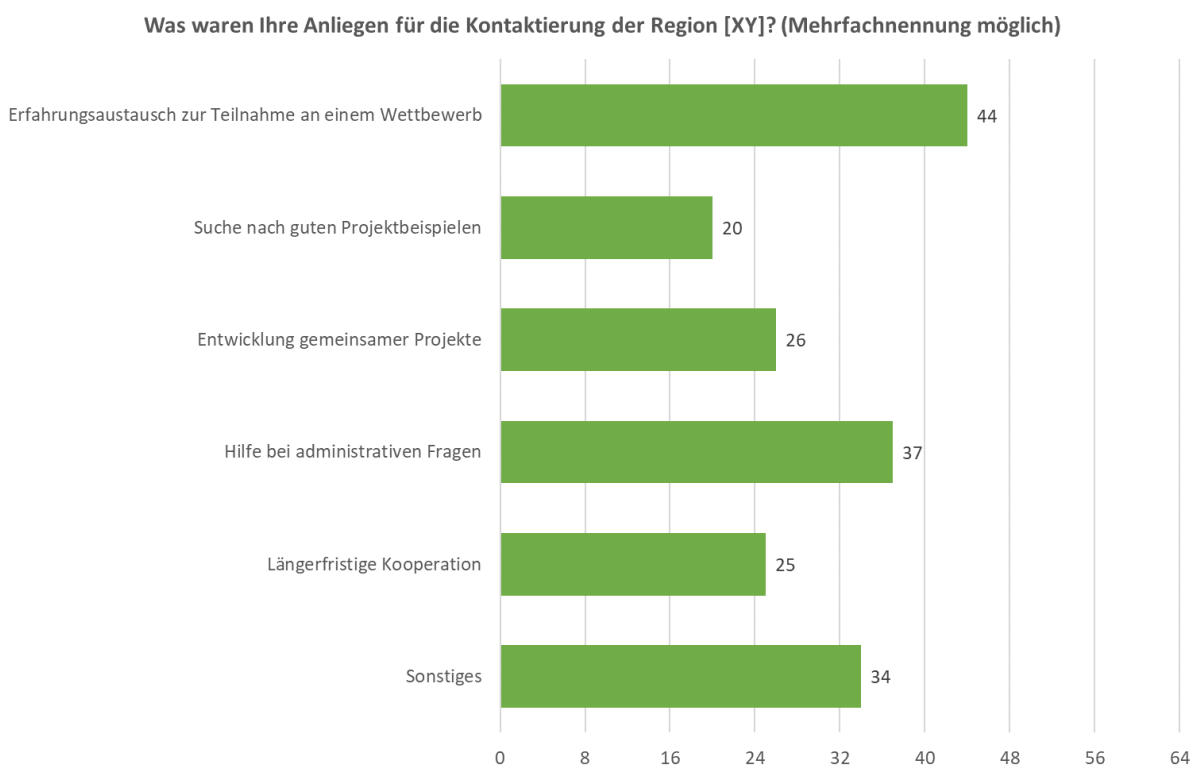
Quelle: Eigene Erhebung (n=34; Block 3, Frage 8, siehe Anhang V).

Interregionale Vernetzung

In der Start- und Qualifizierungsphase waren die Vertreter*innen der Bewerberregionen dazu angehalten, Kontakt zu anderen Regionen zu suchen und sich somit interregional zu vernetzen. Hierzu organisierten BMEL und Geschäftsstelle auch gemeinsame Veranstaltungen für alle Bewerberregionen. Insgesamt gaben 27 der 34 Befragten, die diese Frage beantwortet haben, an, Kontakt mit anderen Regionen aufgenommen zu haben, während sieben dies demnach nicht getan haben. Die Befragten konnten bis zu vier Regionen nennen. Die meisten (d. h. elf) Befragte gaben zwei Regionen an (Mittelwert = 2,4). Die Vertreter*innen aus vier Regionen haben vier kontaktierte Regionen genannt; ob sie darüber hinaus noch weitere Regionen kontaktiert haben, wurde nicht erfasst. Insgesamt wurden in der Start- und Qualifizierungsphase (mindestens) 64 Regionen kontaktiert.

Gefragt nach den Anliegen für die Kontaktierung anderer Regionen (siehe Abbildung 2.6), gaben die Befragten für die meisten der 64 Fälle den Erfahrungsaustausch in Bezug auf einen Wettbewerb sowie administrative Fragen an. Weniger häufig genannt wurden die Suche nach guten Projektbeispielen, die Entwicklung gemeinsamer Projekte oder längerfristige Kooperationen. Bei mehr als der Hälfte der kontaktierten Regionen wurden zusätzlich noch Angaben zu „Sonstiges“ gemacht. Hierbei wurde die regionsübergreifende Abstimmung mit dem jeweiligen Bundesland häufiger genannt. Zudem wurden Erfahrungen mit entsprechenden Modellvorhaben, z. B. zum Umsetzungsaufwand und der damit verbundenen Kostenkalkulation für die Entwicklungsagentur, erfragt. In mehreren Fällen gab es bereits vor Land(auf)Schwung überregionale Kooperationen und Entwicklungskonzepte. Teils ging es in den Gesprächen darum, welche Teile der gemeinsamen Strategie ggf. mit Land(auf)Schwung umgesetzt werden könnten, und teils lediglich darum, die Partner*innen gegenseitig über das Vorhaben zu informieren. In wenigen Fällen bestand der Grund für die Kontaktaufnahme darin, den Gebietszuschnitt über die Kreisgrenzen auszudehnen. In einem Fall wurde auch angedacht, eine gemeinsame Bewerbung abzugeben, was aber von der kontaktierten Region abgelehnt wurde.

Abbildung 2.6: Anliegen bei der Kontaktierung anderer Regionen



Quelle: Eigene Erhebung (n=64; Block 3, Frage 6, siehe Anhang V).

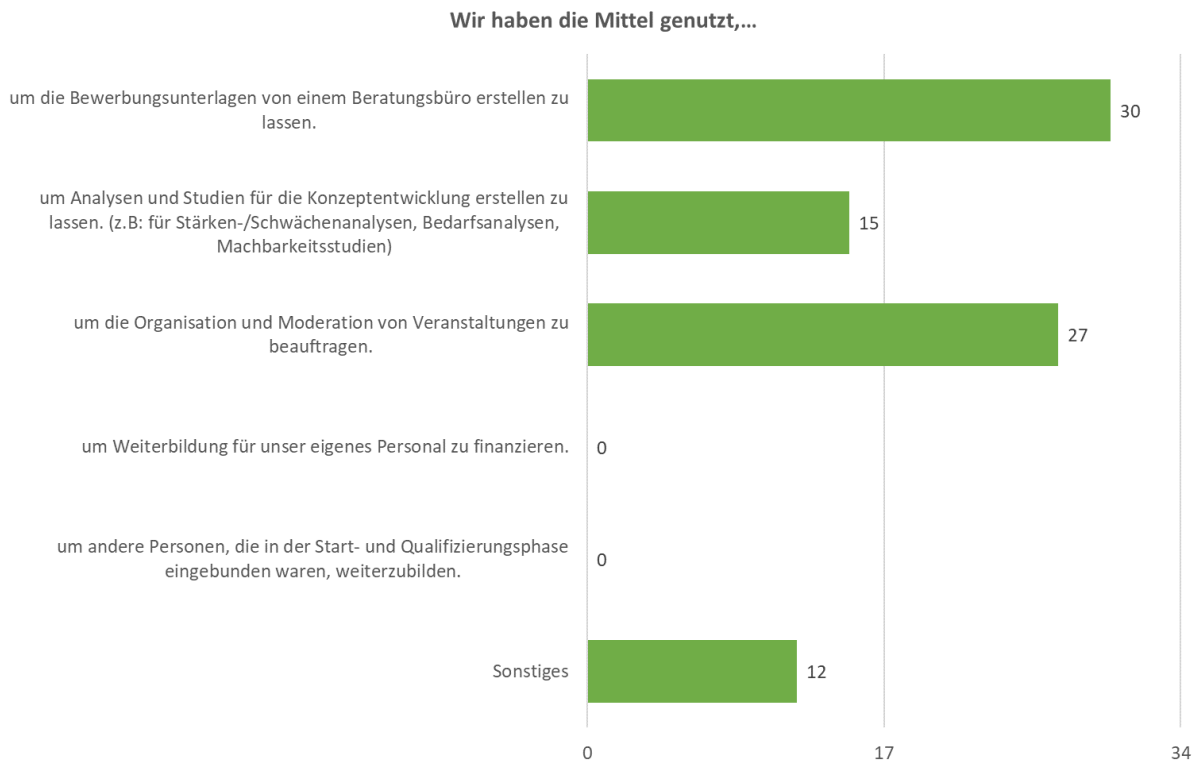
Von den 64 Kontaktaufnahmen zu anderen Regionen beschrieben die Befragten 44 als erfolgreich und 20 als nicht erfolgreich. Bei fehlendem Erfolg wurde auch offen nach Gründen dafür gefragt. Relativ häufig verwiesen die Befragten auf unterschiedliche Interessen oder thematische

Schwerpunkte zwischen den Regionen, weshalb Kooperationen nicht zustande kamen. In diesem Zusammenhang wurde auch erwähnt, dass sich kontaktierte Bewerberregionen im Laufe der Start- und Qualifizierungsphase zunehmend als Konkurrenten betrachteten, weshalb der Austausch unfruchtbar wurde.

Ein weiterer Grund, der häufiger genannt wurde, lag darin, dass die Regionen nicht für die Förderphase ausgewählt wurden und somit keine Mittel zur Umsetzung gemeinsamer Projektideen zur Verfügung standen, sodass diese nicht weiterverfolgt wurden. Vor diesem Hintergrund berichtete ein Befragter, dass es nicht gelungen sei, gemeinsame Initiativen und Kooperationsprojekte überzeugend in den Bewerbungsunterlagen darzustellen, sodass der erwünschte Vorteil im Wettbewerb ausgeblieben sei. Schließlich hatten sich auch einige Regionen zusammengeschlossen, um die Unterstützung ihres Bundeslandes zu gewinnen, was aber nach Aussage der Befragten an fehlendem Interesse des Landes gescheitert sei. Insgesamt wurden 44 Regionen, die nicht immer denen mit erfolgreicher Kontaktaufnahme entsprechen, auch nach dem Ende der Start- und Qualifizierungsphase erneut kontaktiert, was auf dauerhafte Beziehungen hindeutet. Allerdings dürften viele dieser Kontakte bereits vor Land(auf)Schwung bestanden haben, sodass die erste Phase des Modellvorhabens diese Netzwerke gefestigt haben dürfte. Darüber hinaus sind vermutlich auch neue Kontakte entstanden, wenngleich die Daten das nicht belegen können.

Unterstützung mit Hilfe der bereitgestellten 30.000 Euro

Um die Regionen bei der Erstellung ihrer Bewerbungsunterlagen zu unterstützen, hatte das BMEL den Regionen bis zu 30.000 Euro zur Verfügung gestellt. Diese Mittel wurden von allen 34 Regionen, von denen Antworten auf diese Frage vorliegen, genutzt. Wie Abbildung 2.7 zeigt, wurden in den meisten Regionen Beratungsbüros beauftragt, um die Unterlagen zu erstellen oder Veranstaltungen zu organisieren und zu moderieren. Darüber hinaus wurden etwas seltener Analysen und Studien in Auftrag gegeben. Die Weiterbildung eigenen Personals oder weiterer Prozessbeteiligter spielte hingegen in keiner Region eine Rolle. Unter „Sonstiges“ nannten die Befragten insbesondere Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit inkl. Filme und Fotos. Darüber hinaus gaben Regionen Mittel für ein professionelles Lektorat der Bewerbungsunterlagen aus oder ließen Projektskizzen und Finanzkalkulationen erarbeiten.

Abbildung 2.7: Nutzung der finanziellen Zuwendung des BMEL über 30.000 Euro

Quelle: Eigene Erhebung (n=34; Block 3, Frage 9, siehe Anhang V).

Abschließend wurde erhoben, inwiefern bei den eingekauften Leistungen auf Vorwissen über die Region zurückgegriffen werden konnte. Demnach wurden in elf Bewerberregionen Organisationen beauftragt, die ein Büro in der Region unterhielten. Hinzu kamen zwei Regionen, in denen das teilweise der Fall war. In 20 Regionen kamen die Beauftragten aus anderen Regionen und ein Befragter konnte hierzu keine Angaben machen. Auch wenn die beauftragten Organisationen oft nicht aus den Bewerberregionen kamen, so wurde doch bereits in 24 Fällen vorher mit diesen zusammengearbeitet. In drei Regionen gab es zumindest teilweise eine solche Kooperationserfahrung und lediglich in sieben Regionen wurden ganz neue Akteure beauftragt. Mit Hilfe des Mann-Whitney-Tests lassen sich jedoch keine systematischen Unterschiede zwischen den ausgewählten Modellregionen und den nicht-ausgewählten Bewerberregionen hinsichtlich dieser beiden Merkmale feststellen ($p > 0,5$).

2.7 Ergebnisse der Strategieentwicklung

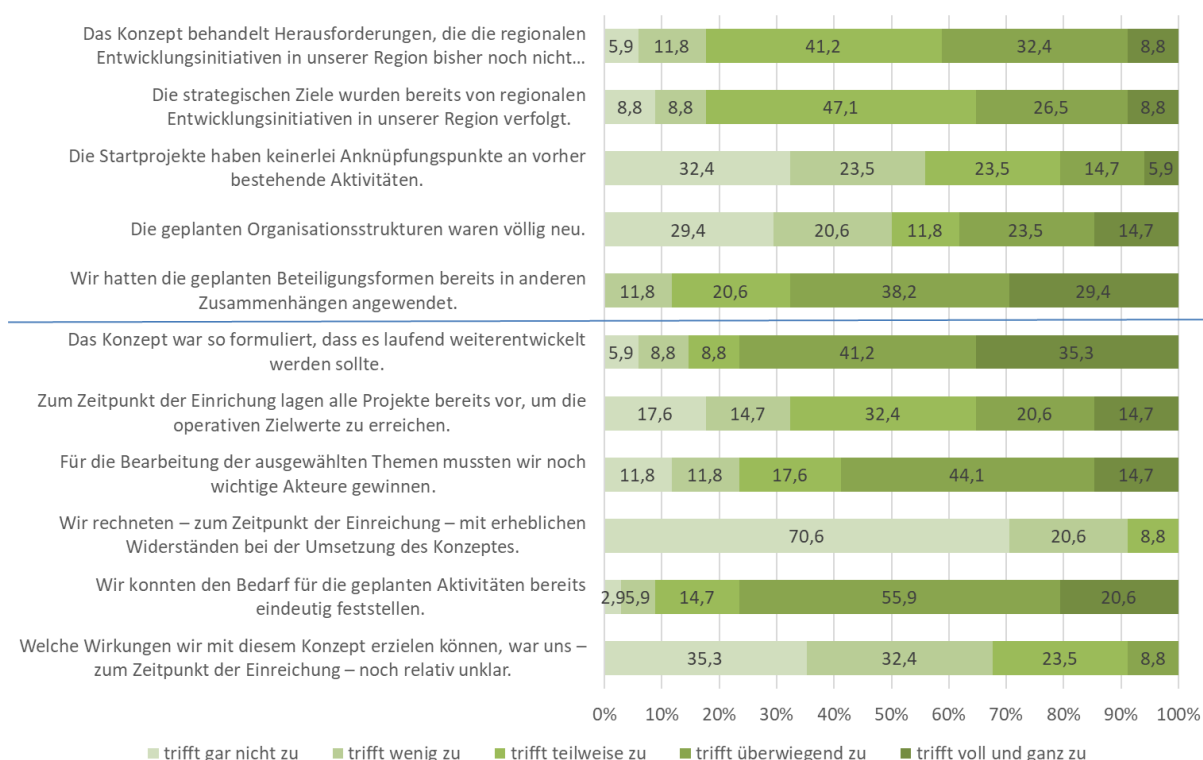
Neuigkeitswert und Umsetzbarkeit des entwickelten Konzeptes

Eine Forschungsfrage zielt darauf ab, inwiefern die in der Start- und Qualifizierungsphase entwickelten Konzepte neu und umsetzbar sind. Abbildung 2.8 zeigt die Einschätzung der Befragten zum Neuigkeitswert (fünf Items) und zur Umsetzbarkeit (sechs Items) der Konzepte, wobei die Aussagen

teilweise umgekehrt formuliert sind. In Bezug auf den Neuigkeitswert zeigen die Ergebnisse, dass die in den Konzepten behandelten Herausforderungen oftmals eher neu waren. Demgegenüber zeichnet sich ein meist geringer Neuigkeitswert bei den verfolgten Zielen, den Startprojekten, der geplanten Organisationsstruktur und den angedachten Beteiligungsformen ab.

Während der Neuigkeitswert insgesamt begrenzt scheint, zeichnet sich bei der Umsetzbarkeit ein gemischtes Bild ab. Für eine geringe Umsetzbarkeit sprechen der kontinuierliche Weiterentwicklungsbedarf sowie die Notwendigkeit, noch zentrale Akteure einzubinden, die in vielen Regionen auftraten. Fehlender Widerstand, eindeutige Bedarfsfeststellung und absehbare Wirkungen zeigen in den meisten Regionen eine hohe Umsetzbarkeit an. Die Verfügbarkeit benötigter Projekte wird meist eher mittel eingeschätzt, sodass hier weder eine hohe noch eine niedrige Umsetzbarkeit erkennbar ist. Schlussfolgernd lässt sich festhalten, dass weder der Neuigkeitswert noch die Umsetzbarkeit der Konzepte nach Einschätzung der Befragten sehr hoch waren, die Konzepte aber eher als umsetzbar denn als neu bewertet werden.

Abbildung 2.8: Neuigkeitswert (oben) und Umsetzbarkeit (unten) der entwickelten Konzepte



Quelle: Eigene Erhebung (n=34; Block 4, Frage 1, siehe Anhang V).

Mittels Mann-Whitney-Test wird untersucht, ob es der Jury gelungen ist, nach Einschätzung der zentralen Akteure neuartige und umsetzungsreife Konzepte zur Förderung auszuwählen. Insgesamt lassen sich jedoch nur bei vier der elf Indikatoren systematische Unterschiede (einseitige

exakte Signifikanz mindestens $p < 0,1$) feststellen. Das weist darauf hin, dass sich die beiden Gruppen nicht sehr stark unterscheiden und die Entscheidung für die Jury vermutlich nicht einfach war. Die Modellregionen (Median = überwiegend) haben etwas stärker neue Herausforderungen behandelt als die nicht-ausgewählten Regionen (Median = teilweise). Die Effektstärke ist mittel bis stark ($Z = -2,06$; $r = -0,35$; $p < 0,05$). Die strategischen Ziele wurden zudem in geringerem Maße in den Modellregionen bereits verfolgt (Median = teilweise gegenüber überwiegend). Dieser Unterschied ist sogar stark: $Z = -2,67$; $r = -0,45$; $p < 0,01$. Die Notwendigkeit, noch wichtige Akteure einbinden zu müssen, ist in den Modellregionen geringfügig höher als in den übrigen Regionen, auch wenn der Median jeweils „überwiegend“ beträgt ($Z = -1,34$; $r = -0,23$; $p < 0,1$). Ebenfalls mit einem Signifikanzniveau von $p < 0,1$ unterscheiden sich die Modellregionen von den nicht-ausgewählten Bewerberregionen hinsichtlich absehbarer Wirkungen, auch wenn der Median in beiden Gruppen „wenig“ beträgt. In den Modellregionen sind die Wirkungen allerdings etwas weniger klar bei geringer bis mittlerer Effektstärke ($Z = -1,56$; $r = -0,27$). Insgesamt kann also geschlussfolgert werden, dass die ausgewählten Konzepte hinsichtlich einiger Indikatoren neuartiger und in geringerem Maße umsetzbar waren als die nicht-ausgewählten.

Ergänzende Ergebnisse in den Modellregionen

Für Prozesse der Strategieentwicklung und Beteiligung unterschiedlicher Akteure ist davon auszugehen, dass auch Alternativen entwickelt, geprüft und ggf. verworfen werden. Daher wurden die zentralen Akteure aus den Modellregionen gefragt, ob neben den Ansätzen, die im Rahmen von Land(auf)Schwung weiterverfolgt werden sollen, weitere Vorschläge in der Start- und Qualifizierungsphase entwickelt wurden. Dies war nach Angabe der Befragten in fünf der 13 Modellregionen der Fall. In vier Regionen sollen diese alternativen Vorschläge unabhängig von Land(auf)Schwung weiterverfolgt werden. Dabei handelte es sich in zwei Fällen um andere Schwerpunkte im Bereich Daseinsvorsorge und in drei Fällen um andere Schwerpunkte im Bereich Wertschöpfung. In drei dieser vier Regionen sollen konkrete Projekte der Daseinsvorsorge und in allen vier sollen Projekte der Wertschöpfung weiterverfolgt werden. In keiner der vier Regionen sollen neue Organisationen oder Gremien jenseits von Land(auf)Schwung eingerichtet und lediglich in einer Region davon bestehende Organisationsformen weiterentwickelt werden. Neue Kooperationen mit Partnern aus anderen Regionen haben sich in zwei Modellregionen infolge der Start- und Qualifizierungsphase ergeben, neue Beteiligungsformen sollen hingegen nicht angewendet werden.

Anschließend wurden die Vertreter der Modellregionen, die alternative Vorschläge unabhängig von Land(auf)Schwung weiterverfolgen wollten, gefragt, mit welchen Ressourcen sie diese umsetzen möchten. Ein Befragter gab an, Vorhaben umzusetzen, für die keine zusätzlichen Mittel benötigt werden. In je einer Region sollen finanzielle oder personelle Ressourcen des Landkreises sowie der Städte und Gemeinden in Anspruch genommen werden. Jeweils drei Vertreter der vier Modellregionen gaben an, dass sie zivilgesellschaftliche und/oder privatwirtschaftliche Ressourcen nutzen möchten. Darüber hinaus sollen in allen vier Regionen öffentliche Förderprogramme verwendet werden.

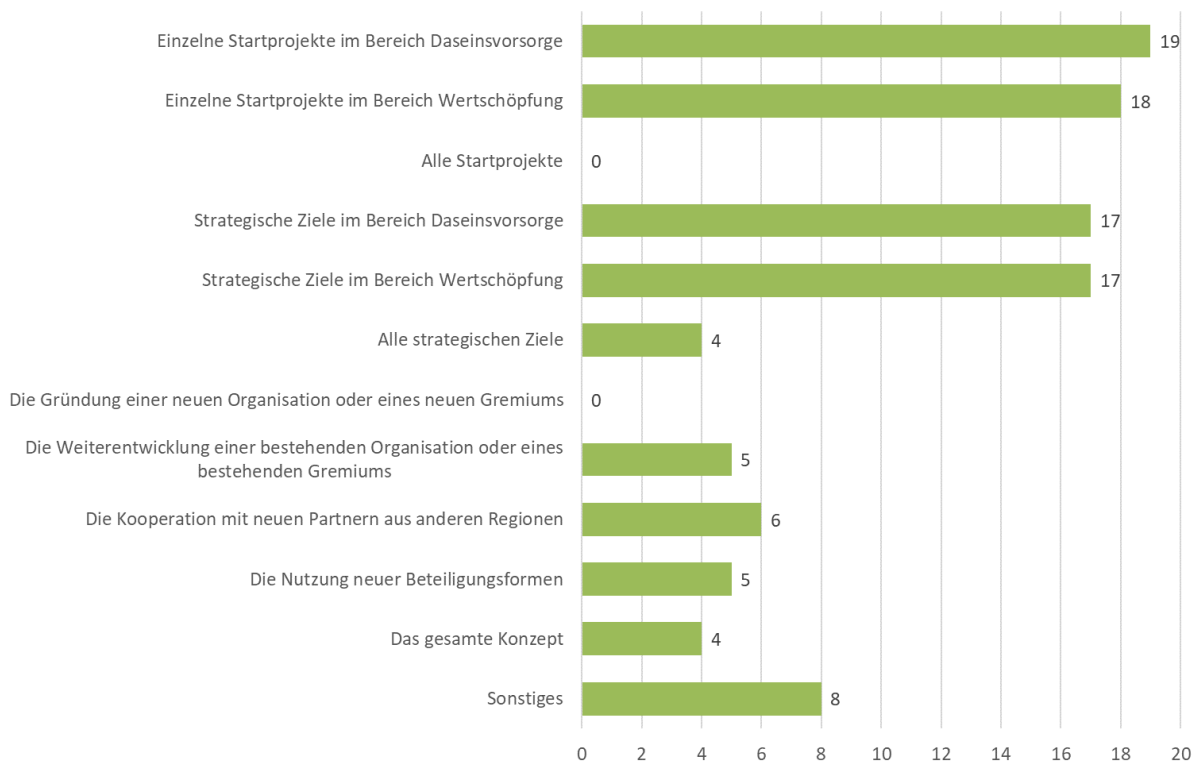
Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass in nur wenigen Modellregionen Alternativen zu den eingereichten Konzepten entwickelt wurden und weiterverfolgt werden sollen. Die dafür benötigten Ressourcen sollen eher selten von den regionalen Gebietskörperschaften kommen, sondern vielmehr von zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren sowie von Förderprogrammen. Letzteres weist darauf hin, dass es sich um wenig innovative Vorschläge handelte, wenn diese mit dem bestehenden Förderinstrumentarium umsetzbar sind. Dass wenige alternative Vorschläge entwickelt wurden, deutet darauf hin, dass die Strategieentwicklung stark inklusiv erfolgte, d. h., dass möglichst alle Interessen und Vorschläge berücksichtigt wurden. Eine andere Interpretationsmöglichkeit besteht darin, dass die Strategieentwicklung nicht einem rational-analytischen Planungsmodell folgte, in dem Alternativen gegeneinander abgewogen werden.

Umsetzungsabsichten der nicht-ausgewählten Bewerberregionen

In Kapitel 2.5 wurde bereits gezeigt, dass die Akteure in den meisten Bewerberregionen ihre Konzepte zumindest überwiegend daran orientiert haben, das Konzept notfalls auch ohne Land(auf)Schwung-Mittel umsetzen zu können. Die Nutzung der erarbeiteten Konzepte auch ohne Wettbewerbserfolg ist eine Strategie, um den Verlust der in der Start- und Qualifizierungsphase investierten Ressourcen zu vermeiden oder zu begrenzen. Daher gaben auch 20 der 21 befragten Vertreter nicht-ausgewählter Bewerberregionen an, dass sie versuchen werden, Bausteine des Konzeptes umzusetzen. Abbildung 2.9 zeigt, welche Bausteine das im Einzelnen sind. In erster Linie handelt es sich um einzelne Startprojekte aus den beiden thematischen Schwerpunkten. Zudem sollen meist einige strategische Ziele weiterhin verfolgt werden. Neue Gremien oder Organisationen sollen hingegen in keinem Fall eingeführt werden, dafür aber in fünf Fällen bestehende Gremien weiterentwickelt werden.

Vertreter aus sechs Regionen gaben an, mit neuen Partnern aus anderen Regionen kooperieren zu wollen. Neue Beteiligungsformen sollen in fünf Regionen zum Einsatz kommen. Vier der 20 Befragten gaben sogar an, das gesamte Konzept umsetzen zu wollen. Das ist insofern verwunderlich, als dass nirgendwo alle Startprojekte umgesetzt werden sollen. Unter „Sonstiges“ nannten die Befragten insbesondere entstandene Netzwerke in den Bewerberregionen, die künftig weiter genutzt werden sollen, ohne dafür neue organisatorische Strukturen zu schaffen.

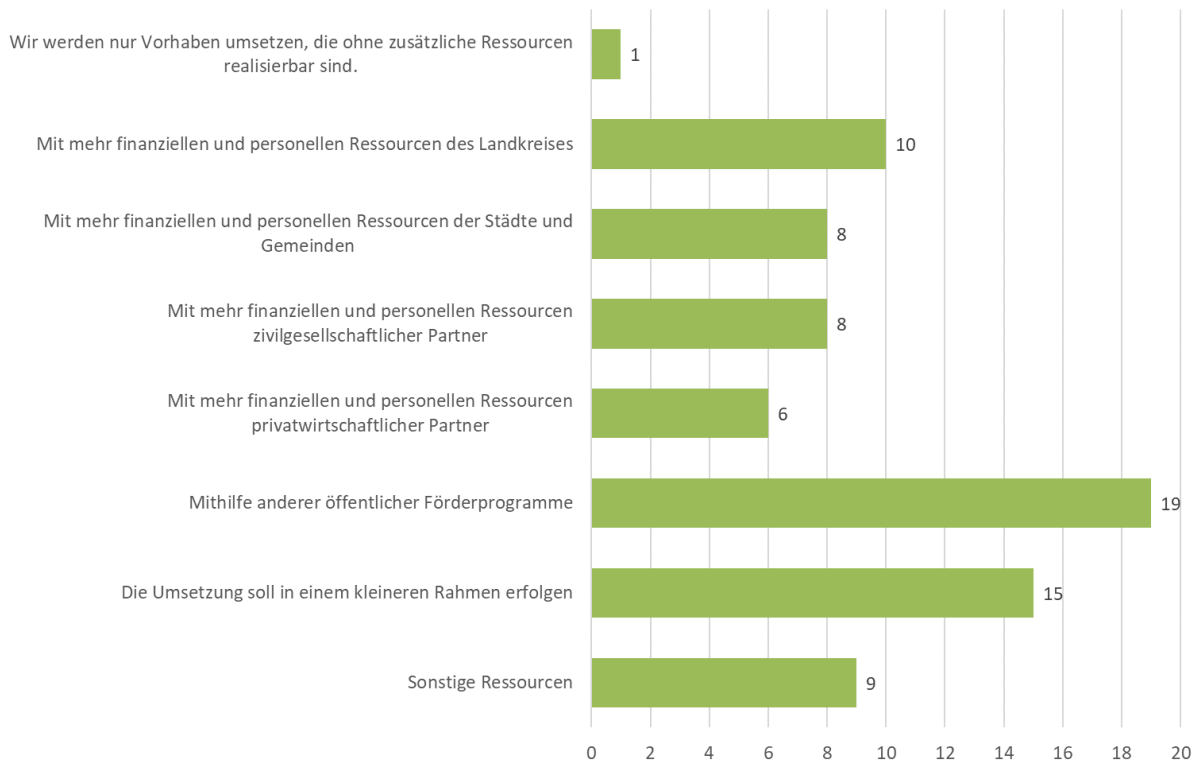
Abbildung 2.9: Konzeptbausteine, die in nicht-ausgewählten Bewerberregionen auch ohne Fördermittel von Land(auf)Schwung umgesetzt werden sollen



Quelle: Eigene Erhebung (n=20; Block 4, Frage 8, siehe Anhang V).

Abbildung 2.10 zeigt nun, mit welchen Ressourcen die nicht-ausgewählten Bewerberregionen ihre Konzepte bzw. einzelne Bausteine daraus umsetzen wollten. Zunächst wird deutlich, dass sich die Akteure aus nur einer Region auf Vorhaben beschränken möchten, die sie ohne zusätzliche Ressourcen umsetzen können. Stattdessen sollen in 19 Fällen öffentliche Förderprogramme genutzt werden. Darüber hinaus spielen Ressourcen des Landkreises, der Städte und Gemeinden sowie zivilgesellschaftlicher Partner eine zentrale Rolle. Ressourcen privatwirtschaftlicher Partner sind demgegenüber in etwas weniger Fällen relevant. Zudem sollen die Vorhaben zumeist in kleinerem Rahmen umgesetzt werden, sodass weniger Ressourcen als bei Land(auf)Schwung eingeplant, benötigt werden. Unter „Sonstiges“ wurden teils alternative Finanzierungsinstrumente (Crowdfunding, Stiftungen, Genossenschaften etc.) sowie strukturelle Ressourcen (Kooperationen, Leader-Management etc.) genannt.

Abbildung 2.10: Ressourcen, mit denen in nicht-ausgewählten Bewerberregionen die geplanten Vorhaben ohne die Förderung im Rahmen von Land(auf)Schwung realisiert werden sollen



Quelle: Eigene Erhebung (n=20; Block 4, Frage 9, siehe Anhang V).

2.8 Gesammelte Erfahrungen und Wünsche an die Politik für ländliche Räume

Am Ende des standardisierten Fragebogens wurden die Teilnehmer gebeten, ein Feedback zur Start- und Qualifizierungsphase zu geben und Empfehlungen an das BMEL auszusprechen. Diese Frage wurde offen, d. h. ohne Antwortvorgaben, gestellt. Grundsätzlich fallen die Antworten der Vertreter nicht-ausgewählter Regionen wesentlich kritischer aus als die der ausgewählten Modellregionen. Dennoch wurde von beiden Gruppen sowohl Lob als auch Kritik geäußert. Dabei scheinen auch die jeweiligen Vergleichsmöglichkeiten mit Vorgängervorhaben eine Rolle zu spielen. Die Auswertung konzentriert sich daher auf Aspekte, die mehrfach genannt wurden, um positive und negative Ausreißer zu vermeiden. Zudem werden konstruktive Vorschläge, aus denen sich für künftige Vorhaben lernen lässt, präsentiert.

Bewertung der Start- und Qualifizierungsphase aus Sicht der Befragten

Zunächst wird der inhaltliche und organisatorische Rahmen, den das BMEL setzte, sehr unterschiedlich bewertet. Während die einen die relativ offenen Vorgaben und wenig bürokratischen

Verfahren als Chance zur eigenständigen Ausgestaltung betrachteten, fehlten anderen klare inhaltliche und organisatorische Vorgaben. Hierin lassen sich die beiden grundsätzlich verschiedenen Orientierungen an endogenen Entwicklungen einerseits und dem Ziel der exogenen Mitteleinwerbung im Wettbewerb andererseits erkennen. Bestehende Vorgaben, wie zum Aufbau der Entscheidungsstrukturen oder zu konkret umsetzbaren Startprojekten, werden durchaus für nachvollziehbar und sinnvoll erachtet. Es wird aber darauf verwiesen, dass solche Vorgaben mit Aufwand verbunden sind, der abhängig von den Vorbedingungen vor Ort, wie z. B. existierende Netzwerke, sehr unterschiedlich ausfällt.

Des Weiteren war vielen unklar, was genau mit dem Modellvorhaben ausprobiert werden sollte und was eigentlich „innovativ“ meint. In dem Zusammenhang wurde auf ein Spannungsverhältnis zwischen Innovationsorientierung und dringlichen Bedürfnissen vor Ort verwiesen. Das folgende Zitat verweist auch darauf, dass es immer schwieriger wird, etwas Neues auszuprobieren, wenn die Region bereits Objekt zahlreicher Fördervorhaben und Modellprojekte war:

„Schwierig sind bei uns immer Pilotvorhaben und alles soll Innovation sein: Das sind unklare Begriffe, die können wir immer nicht gut anfassen. Was ist innovativ? Hier im Osten wurde schon jeder Stein untersucht, da gibts nichts Neues mehr, da bin ich mir sicher. Die Konzentration auf ‚was die Region voranbringt‘ wäre ausreichend.“ (protokollierte Antwort, Block 5, Frage 1, Fallnummer 236)

Zudem wurde bemängelt, dass die Begriffe „Daseinsvorsorge“ und „Wertschöpfung“ nicht eindeutig definiert waren. Auf dieser Grundlage fiel es einigen regionalen Vertretern schwer, abzuschätzen, welche Erwartungen an die Bewerbungsunterlagen gestellt wurden. Einige Befragte nahmen darüber hinaus wahr, dass im Laufe der Start- und Qualifizierungsphase die Handlungsspielräume enger gezogen wurden, sodass zunächst sehr offene Vorgaben eingegrenzt oder revidiert werden mussten. Dies betraf z. B. den Umstand, inwiefern LEADER-Gremien eingebunden sein sollten oder neue Strukturen zu schaffen seien. Aber auch die Möglichkeiten des Regionalbudgets wurden eingegrenzt, sodass dann ursprüngliche Überlegungen nicht mehr möglich waren. Insbesondere die Nachrangigkeit der Mittelverwendung stellte Regionen in Ländern, in denen unter LEADER fast alles förderfähig war, vor große Herausforderungen.

Nicht nur die Vorgaben durch das BMEL, sondern auch die Kommunikation und Unterstützung durch das BMEL und die Geschäftsstelle wurden sehr unterschiedlich bewertet. Während die einen Inhalt und Struktur der Workshops lobten sowie die zeitgerechte Beantwortung von Fragen heraus hoben, fühlten sich andere nicht hinreichend betreut. Dabei wurde z. B. kritisiert, dass Nebensächliches, wie Fototermine, administrative Detailfragen oder das Durchgehen jedes einzelnen Punktes in Vorlagen, viel Zeit in Anspruch nahmen und essenzielle Dinge, wie Finanzprüfung oder inhaltliche Ausrichtungen, relativ wenig Raum einnahmen. Komplizierte Fragen konnten teilweise mit Hinweis auf den Modellcharakter nicht abschließend beantwortet werden. Zudem wurde das Aufwand-Nutzen-Verhältnis von Workshops für Regionen mit weiter Anreise als ungünstig beschrieben. Wie bereits aus den Antworten auf geschlossene Fragen deutlich wurde, konnte der

Sinn des Ressourcenplans, des Steuerns über Ziele oder des gesamten Modellvorhabens nicht immer überzeugend kommuniziert werden.

Ein weiterer Kritikpunkt, der häufiger genannt wurde, war, dass der zeitliche Rahmen der Start- und Qualifizierungsphase angesichts des erheblichen organisatorischen Aufwands als zu kurz angesehen wurde. So wurde die Einbindung der Kommunalpolitik, die Entwicklung grundlegender Innovationen oder das Finden geeigneter Projektverantwortlicher in diesem Rahmen als schwierig angesehen. Regionale Vertreter, die vom Rückbau der Verwaltung betroffen waren, bemängelten die hohe Belastung und den vermuteten Wettbewerbsnachteil. Dabei wünschten sich die Befragten aber nur teils eine Verlängerung dieser Phase. Teils wäre eine kürzere und dafür weniger anspruchsvolle erste Phase bevorzugt worden. So hätten der Aufwand und somit die versunkenen Kosten inklusive der Demotivation der Akteure bei Nicht-Auswahl geringer gehalten werden können. Neben diesen negativen Stimmen gab es aber auch vereinzelte, die vor dem Hintergrund des Vergleichs mit anderen Wettbewerben auf den niedrigschwelligen, unkomplizierten Ansatz mit einfach zu bearbeitenden Unterlagen hinwiesen.

Die Müdigkeit regionaler Akteure hinsichtlich Modellvorhaben und Entwicklungsprogrammen kam in vielen Antworten zum Ausdruck. Dabei wurden zwar die zur Verfügung gestellten 30.000 Euro positiv hervorgehoben, aber keinesfalls als ausreichend angesehen, um den Aufwand der regionalen Akteure gering zu halten. Neben dem zeitlichen Aufwand werden auch die Enttäuschung der Akteure und die erschwerte Mobilisierbarkeit für künftige Vorhaben als wesentliches Problem genannt. Vor diesem Hintergrund kündigen einige Befragte an, dass sich ihre Region nicht mehr an solchen Wettbewerben beteiligen möchte. Eine Besonderheit von Land(auf)Schwung wird im Steuerungsansatz gesehen, der mit den Zielen und Indikatoren den Handlungsspielraum der Akteure einenge und deren Engagement abwerte. Ein Befragter drückte das wie folgt aus:

„Wir führen hier kein Unternehmen, wir sind auf ‚Mitmacher‘ angewiesen“ (protokollierte Antwort, Block 5, Frage 2, Fallnummer 235).

Die Vielzahl der Wettbewerbe wird auch als ein Grund dafür angeführt, dass sich Akteure ausgebrannt fühlen. Das ergebe sich einerseits aus einer fehlenden Abstimmung zwischen den Ressorts und andererseits zwischen Bundes- und Landesebene. Insgesamt wurde für einige Bundesländer eine unzureichende Einbindung der Landesebene bemängelt, was zu deren fehlender Unterstützung geführt habe. Hierfür machten Befragte eine Konkurrenz zwischen Bund und Land in Bezug auf ihre jeweils eigenen Förderinitiativen verantwortlich.

Abschließend hinterfragten insbesondere Vertreter*innen nicht-ausgewählter Bewerberregionen die Legitimität des Auswahlverfahrens. Aber auch Vertreter*innen ausgewählter Modellregionen wiesen auf die grundsätzliche Schwierigkeit von Wettbewerben hin, dass die Qualität von Bewerbungen von Externen nicht objektiv eingeschätzt werden kann. Das betrifft einerseits, was innovativ für ein Region ist, und andererseits, wie unterschiedliche Ausgangsbedingungen hinreichend gewürdigt werden können. Das folgende Zitat veranschaulicht die Kritik eines Befragten:

„Der Auswahlprozess war nicht nachvollziehbar und auch nicht transparent. Wir dachten, wir hätten ein gutes Konzept. Warum wir nicht genommen wurden, ist mir nicht klar. Die Auswahl der geförderten Regionen scheinen mir eher politisch motiviert gewesen zu sein. Das habe ich auch von anderen gehört.“ (protokollierte Antwort, Block 5, Frage 1, Fallnummer 227)

Einige Befragte würdigten die Schreiben, die das BMEL den nicht-ausgewählten Regionen zur Ablehnungsbegründung zugeschickt hat. Teilweise wurden diese Begründungen aber als wenig aussagekräftig oder nicht zutreffend bezeichnet. Der zentrale Kritikpunkt bestand aber darin, dass die Befragten keinen wesentlichen Unterschied zwischen den von ihnen eingereichten Konzepten und den ausgewählten feststellen konnten. Im Ergebnis wurde dann über fachfremde Auswahlkriterien bzw. politisch motivierte Entscheidungen spekuliert.

Wünsche der Befragten für zukünftige Fördervorhaben

Einige Befragte dachten darüber nach, wie der Aufwand für die Akteure in den nicht-ausgewählten Regionen weniger stark als Verlust wahrgenommen werden könnte. Hierzu wurde zum einen vorgeschlagen, konkrete Hinweise für alternative Förderwege für die einzelnen Projekte zu erhalten. Zum anderen sollten Lerneffekte verstärkt werden, indem Schwächen der Bewerbungen in Feedbackgesprächen erläutert würden oder eine Konferenz mit den ausgewählten Modellregionen organisiert würde, um von positiven Beispielen lernen zu können.

Andere Befragte hinterfragten grundsätzlich den Sinn solcher Wettbewerbe. Sie plädierten dafür, das Geld einfach den Kommunen zur Verfügung zu stellen, sodass die Eigenverantwortung gestärkt und der administrative Aufwand reduziert werden könnte. Neben der Stärkung der kommunalen Haushalte wurde auch vorgeschlagen, das Geld für Modellvorhaben für die Regelförderung zu verwenden. Dabei wurde die Befürchtung geäußert, dass Modellvorhaben mit ihrem Innovationsanspruch oft in wenig nachhaltigen Leuchtturmprojekten münden, die nach dem Auslaufen der Förderung eingestellt werden müssten. Demgegenüber sei eine Stärkung der regionalen Infrastrukturausstattung und der kommunalen Verwaltungen wesentlich sinnvoller. In Bezug auf die Start- und Qualifizierungsphase von Land(auf)Schwung wurde insbesondere kritisiert, dass zu viele Landkreise beteiligt wurden, was die Erfolgsaussichten der einzelnen reduziert habe, sodass letztlich viel Geld für die Konzepterstellung und die Beauftragung von Beratungsbüros verausgabt wurde. Dieses Geld wäre demnach besser in die Regelförderung investiert worden. Eine Fokussierung auf die Regelförderung für alltägliche Belange würde auch nicht von den drängenden Problemen in der Region ablenken und die Kapazitäten der Akteure für Nebensächliches binden.

Eine weitere Alternative zu Wettbewerben wird im folgenden Zitat deutlich. Darin wird eine Regionsauswahl nach Problemdruck angeregt. Anschließend soll zwischen Fördermittelgeber und regionalen Vertretern ausgehandelt werden, was konkret im Rahmen des Modellvorhabens erprobt werden kann und für die Region sinnvoll ist.

„Seuche Wettbewerb: jeder schreibt gerade einen Wettbewerb aus. Das ist nicht das geeignete Instrument für Regionen, weil es schwierig ist, die Konzepte von außen zu bewerten, ohne die

Region zu kennen. Die Logik einer Teilnahme an einem Wettbewerb ist die: Es muss dem Auswahlgremium schmecken. Und dann passt's oft nicht so gut in die Region – es bleibt ein Kompromiss. Ein Wettbewerb ist da nicht die Lösung, um Regionen auszuwählen. Besser wäre: ‚Wir wählen euch aus, weil's euch schlecht geht. Wir (BMEL) wollen was ausprobieren und das verhandeln wir mit euch.‘ Dann sagt die Region innerhalb eines Portfolios, was auch zum BMEL passt, was sie kann.“ (protokollierte Antwort, Block 5, Frage 1, Fallnummer 243)

2.9 Fazit und Handlungsempfehlung

Im Wettbewerb sind die Erfolgsaussichten begrenzt. Daher erscheint es rational, dass die Beteiligten ihren Aufwand begrenzen, um potenzielle versunkene Kosten zu minimieren. Vor diesem Hintergrund fehlen oftmals ressourcenstarke Akteure – wie Großunternehmen, Wohlfahrtsverbände, Versorgungsunternehmen – bei der Strategieentwicklung oder wurden gar nicht erst versucht zu aktivieren aufgrund möglicher Enttäuschungen und Einschränkungen hinsichtlich ihres künftigen Engagements. Darin kann ein Grund dafür liegen, dass sowohl der Neuigkeitsgrad als auch die Umsetzbarkeit vieler Konzepte begrenzt blieben und der Wettbewerb nur teilweise seine erhoffte Anreizfunktion entfalten konnte. Darüber hinaus machte das BMEL zahlreiche Vorgaben, um die Umsetzungsfähigkeit der Konzepte zu fördern, entwickelte aber keine Definition der erwarteten Innovationen und führte keine Bewertungskriterien ein bzw. erhob benötigte Daten nicht. Aufgrund fehlender Kenntnisse der Verhältnisse vor Ort war es den Jury-Mitgliedern daher auch kaum möglich, besonders innovative Konzepte auszuwählen. Die ausgewählten Konzepte sind daher in der Selbsteinschätzung der regionalen Vertreter teilweise neuartiger und dafür weniger umsetzbar als die nicht ausgewählten. Dies verweist auf einen Zielkonflikt, bei begrenzten Ressourcen die hohen BMEL-Vorgaben hinsichtlich der besseren Umsetzbarkeit zu erfüllen, womit dann aber Ressourcen für die kreative Strategieentwicklung fehlten. Zudem erleichterte die Anknüpfung an vorhandene Strategien und bereits geplante Vorhaben, die geforderten detaillierten Vorhaben zu entwickeln.

Auch wenn es den regionalen Akteuren wichtig war, die Vorgaben des BMEL zu erfüllen und ihre Erfolgsaussichten zu maximieren, so zeigt sich doch, dass sich viele Strategien primär an einem endogenen Entwicklungsansatz orientieren. Beispielsweise wurde oftmals versucht, Vorhaben zu entwickeln, die auch ohne Erfolg im Wettbewerb umsetzbar waren, und in den nicht-ausgewählten Regionen sollten durchaus Teile des Konzeptes umgesetzt werden. Ein weiterer Aspekt einer endogenen Entwicklung besteht darin, dass oftmals konsensuale Entscheidungen angestrebt wurden und möglichst alle Akteure mitgenommen werden sollten. Ein Nachteil dieser Strategie könnte aber darin bestehen, dass dadurch die Themenschwerpunkte sehr breit gewählt wurden, was dem Ziel des BMEL, fokussierte Strategien zu fördern, entgegenstand. Hier gab es auch widersprüchliche Vorgaben, indem einerseits Fokussierung gewünscht war und andererseits Daseinsvorsorge und Wertschöpfung integriert werden sollten. In der Folge entstanden viele Konzepte, die sehr diffuse Verständnisse von Wertschöpfung und Daseinsvorsorge verfolgten und deren potenzieller Beitrag zur Problemlösung entsprechend unklar blieb. Darüber hinaus erscheint die Kommunikation zum

Ressourcenplan nicht optimal gelaufen zu sein, denn den regionalen Akteuren schien dessen Sinn nicht immer nachvollziehbar und sein Nutzen in der Strategieentwicklung blieb daher begrenzt.

Angesichts der hohen Aufwendungen für externe Berater, die Zeit der regionalen Akteure, Motivationsverluste bei Nicht-Auswahl sowie des Spannungsverhältnisses von Innovation und regionalem Bedarf hinterfragten einige Befragte grundsätzlich den Sinn von Wettbewerben und Modellvorhaben. Stattdessen wünschten sie sich eine Aufstockung der Grundfinanzierung kommunaler Haushalte oder die Stärkung der Regelförderung.

Auf der Grundlage unserer Ergebnisse, vorheriger Erfahrungen mit dem Modellvorhaben LandZukunft (Küpper und Kundolf 2021) sowie der Anregung eines Befragten schlagen wir zur Entwicklung von Innovationen eine „aufsuchende Regenerierung“ von Regionen vor (vgl. Küpper et al. 2021). Dazu sollten Fördermittelgeber zunächst das zu lösende Problem definieren, für das innovative Lösungen entwickelt und umgesetzt werden sollen. Anhand von Indikatoren können dann Regionen ausgewählt werden, die am stärksten von diesem Problem betroffen sind. Die Auswahl kann im nächsten Schritt danach erfolgen, inwiefern die zentralen regionalen Akteure bereit sind, sich in den nächsten Jahren mit dem gestellten Problem zu beschäftigen, eigene Ressourcen einzubringen und gemeinsam mit anderen Akteuren nach Lösungen zu suchen. Die zentralen Akteure, die Ressourcen und lokales Wissen einbringen, sollten dann zusammen mit (regionsexternen) Experten Lösungswege entwickeln und erproben. Diese intensive externe Beratung soll zum einen der Einbindung neuer Ideen dienen. Zum anderen soll die langfristig angelegte Zusammenarbeit aber auch zu stabilen Beziehungen führen, die Wissensflüsse und Umsetzungschancen verbessern.

Falls doch ein interregionaler Wettbewerb durchgeführt werden soll, um Innovationen in den Bereichen Wertschöpfung und Daseinsvorsorge zu forcieren, verweisen unsere Ergebnisse auf einige Verbesserungsmöglichkeiten. Zu diesen second-best-Lösungen zählt zunächst, genauer zu definieren und einzugrenzen, was unter Daseinsvorsorge und Wertschöpfung verstanden wird. Hierbei könnten auch mit Beispielen Orientierungen für thematische Schwerpunkte gegeben werden. Eine solche Fokussierung erscheint unerlässlich, um gezielt nach innovativen Lösungen suchen und zentrale Akteure beteiligen zu können. Zudem sollten die Bewerber aufgefordert werden, ihren strategischen Ansatz aus regionsspezifischen Analysen der Ausgangssituationen und Bedarfen abzuleiten. Auf dieser Grundlage wäre eine Interventionslogik zur Begründung der geplanten Maßnahmen und zur Abschätzung potenzieller Wirkungen einzufordern. Wenn neue Instrumente erprobt werden sollen, müsste der Anspruch auf inhaltliche Innovationen stark reduziert oder aufgegeben werden, um die Akteure nicht zu überfordern und die Bewertung der Erprobung zu erleichtern.

Des Weiteren ist zu überlegen, wie Verluste nicht-ausgewählter Regionen reduziert werden könnten. Die 30.000 Euro waren dabei sicherlich hilfreich. Die stärkere Begrenzung teilnehmender Regionen könnte aber den Aufwand für den Mittelgeber reduzieren und die Erfolgsaussichten erhöhen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine längere Start- und Qualifizierungsphase vorzusehen, in der Projekte bereits umgesetzt werden können. Somit könnte die Strategie emergent-

adaptiv im Prozess entstehen und sich zunehmend konkretisieren. Schließlich sollten nicht-ausgewählte Regionen weiterhin an Veranstaltungen teilnehmen können oder über aktuelle Entwicklungen informiert werden, um Lernprozesse und Politiktransfer zu ermöglichen.

3 Regionalbudget als Instrument zur Stärkung der regionalen Ebene?

3.1 Einleitung

Seit Beginn der 1990er Jahre wurde auf europäischer Ebene die LEADER-Initiative eingeführt und damit ein Teil der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume dezentralisiert. Mit LEADER haben Lokale Aktionsgruppen (LAGs) aus öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren die Kompetenz erhalten, Entscheidungen über die inhaltliche Förderwürdigkeit von Projekten zu treffen. Neben der Entscheidungskompetenz wurden auch Durchführungskompetenzen regionalisiert, da LEADER-Managements gefördert wurden, um die LAGs, die Antragsteller und Projektverantwortlichen zu unterstützen. Jeder LEADER-Region wird ein gewisses Budget zugewiesen, über das die LAG zwar inhaltlich entscheidet, die administrative Bewilligung und die finanzielle Abwicklung – die Finanzierungskompetenz – verbleibt jedoch weitgehend bei den entsprechenden Landesbehörden.

Die konzeptionelle Begründung für diesen dezentralisierten Politikansatz liegt in einer Abkehr von exogenen Entwicklungsstrategien, die darauf gerichtet sind, Kapital und Wissen von außen in die Region zu transferieren, hin zu endogenen und Bottom-up-Strategien, die an den regionsspezifischen Engpassfaktoren und Potenzialen ansetzen, im Beteiligungsprozess regionale Ziele formulieren und nicht einseitig auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet sind (Hahne 1985; Shucksmith 2000; Thoss 1984). Die Cork-Deklaration verweist z. B. in Punkt 5 darauf, dass die ländliche Entwicklungspolitik so dezentralisiert wie möglich und partnerschaftlich erfolgen soll (EC 1996). Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Bottom-up-Initiativen nicht spontan entstehen, sondern von übergeordneten Stellen initiiert und unterstützt werden müssen. Dieser Gedanke wird z. B. im „*New Rural Paradigm*“ der OECD (2006) aufgegriffen. In der wissenschaftlichen Diskussion wird auch von neo-endogenen Entwicklungsansätzen gesprochen (Bosworth et al. 2016; Ray 2006; Shucksmith 2010).

In Deutschland werden vergleichbare Politikansätze bereits seit Ende der 1970er-Jahre praktiziert (Benz et al. 1999, S. 59-86). Allerdings stammen diese Ansätze aus der regionalen Wirtschaftspolitik³ und Raumplanung, während in der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume regionalisierte Ansätze insbesondere mit LEADER verbreitet wurden. In der nationalen Politik zur Entwicklung ländlicher Räume hat das Bundeslandwirtschaftsministerium seit Beginn des Jahrtausends mehrere Modellvorhaben durchgeführt, die ein Regionalbudget nutzten, um Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen möglichst weitgehend zu dezentralisieren: Regionen Aktiv, Chance.Natur, LandZukunft und nun Land(auf)Schwung. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ – als nationale Regelförderung – förderte in dem hier relevanten Bereich bis 2018 lediglich die Erstellung Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) sowie Regionalmanagements vor dem Hintergrund neo-endogener

³ Über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ können wirtschaftsschwache Regionen im Förderbereich B „Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen, Vernetzung und Kooperation“ mit einem Regionalbudget gefördert werden.

Regionalentwicklung. Ein regionales Budget, wie bei LEADER, war nicht vorgesehen, sodass die im ILEK entwickelten Strategien und die durch das Regionalmanagement entwickelten Projekte mit anderen Fördermaßnahmen und -programmen umgesetzt werden mussten.

In den Rahmenplan der GAK von 2019 bis 2022 wurde – zunächst bis 2021 befristet, dann bis 2023 verlängert – eine neue Maßnahme 9.0 „Regionalbudget“ in den Förderbereich 1 „Integrierte Ländliche Entwicklung“ eingeführt (BMEL 2022). Demnach können die Länder regionalen Vertretungen mit anerkanntem ILEK, LEADER-Konzept oder Regionalmanagement aus der GAK ein Regionalbudget zur eigenständigen Verwaltung zuweisen. Dieses Budget von jährlich bis zu 200.000 Euro inklusive eines Eigenanteils von 10 % kann für Kleinprojekte von bis zu 20.000 Euro, die der Umsetzung eines ILE- oder LEADER-Konzeptes dienen, verwendet werden. Angesichts der Befristung, des relativ geringen Budgets und der Beschränkung auf Kleinprojekte stellt sich nach wie vor die Frage, ob – und, wenn ja, in welcher Form – die Übernahme von Regionalbudgets in die Regelförderung sinnvoll ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Forschungsfrage, wie sich Regionalbudgets auf die Effektivität, Effizienz und Legitimität ländlicher Regionalentwicklung auswirken. Um diese Frage zu beantworten, gehen wir in drei Schritten vor. Im nächsten theoretisch-konzeptionellen Unterkapitel definieren wir Regionalbudgets, leiten ihre Funktionen ab und identifizieren die Mechanismen, anhand derer diese Funktionen theoretisch erfüllt werden sollen. Im darauffolgenden empirischen Unterkapitel untersuchen wir anhand der Umsetzung von Land(auf)Schwung, wie die theoretisch abgeleiteten Funktionen in der Praxis erfüllt werden und welche Nebenwirkungen sich beobachten lassen. Hierzu nutzen wir die drei Runden von Gruppeninterviews mit zentralen Verantwortlichen in allen 13 Modellregionen zu Beginn, zur Mitte und zum Ende des Vorhabens. Darüber hinaus werden die teilnehmenden Beobachtungen in den Regionen sowie bei regionsübergreifenden Vernetzungstreffen und Telefonkonferenzen zur Analyse herangezogen. Abschließend ziehen wir ein Fazit, indem wir die Ergebnisse in den bestehenden Forschungsstand zu vergleichbaren Instrumenten einordnen, und leiten Handlungsempfehlungen ab, wie die Funktionen des Regionalbudgets optimal in die Regelförderung der ländlichen Entwicklung implementiert werden können.

Die Untersuchung erfolgt aus einer regional- und politikwissenschaftlichen Perspektive und kann daher keine rechtlichen Fragen zur Einführung von Regionalbudgets klären oder die Kompatibilität mit anderen Instrumenten und Verwaltungsabläufen prüfen. Zudem können keine „harten“ Wirkungen der Finanzierungsinstrumente identifiziert werden, da dazu ein systematischer Vergleich von Regionen mit Regionalbudget zu solchen mit anderen Förderinstrumenten unter Kontrolle zahlreicher Kontextfaktoren nötig wäre. Im Rahmen der Begleitforschung können stattdessen die Erfahrungen innerhalb des Modellvorhabens gesammelt und vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion interpretiert werden.

3.2 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen von Regionalbudgets als Dezentralisierungsansatz

In der wissenschaftlichen und praktischen Diskussion wird vielfach die Einführung von Regionalbudgets gefordert (Bernat et al. 2009, S. 71; Elbe 2011; Elbe et al. 2007, S. 84; Hansen 2011; Küpper et al. 2013, S. 36–39; Ragnitz 2011, S. 336; SRLE 2018, S. 9; Troeger-Weiß 2014). Dabei ist der Begriff „Regionalbudget“ nicht klar besetzt, was sich auch an abweichenden Formulierungen wie regionales Budget, regionalisiertes Teilbudget, Regionalfonds oder Globalbudget zeigt. Daran wird deutlich, dass sich das jeweilige Verständnis an der jeweiligen Praxis in einem existierenden Fördervorhaben festmacht. Dadurch wird eine übergreifende wissenschaftliche Analyse von Regionalbudgets erschwert. In ihrem Leitfaden zu Regionalbudgets und -fonds verstehen Elbe und Langguth (2011, S. 6) unter Regionalbudgets Folgendes: „Über Regionalbudgets werden in der Regel verlorene Zuschüsse in Verantwortung regionaler Institutionen vergeben.“ An diesem allgemeinen Verständnis fällt auf, dass Regionalbudgets selbst nicht definiert werden, sondern nur ihre Funktion erläutert wird. Zudem weist der Passivsatz darauf hin, dass unklar ist, wer das Regionalbudget wie und warum zur Verfügung stellt. Darüber hinaus bleibt offen, was genau eine regionale Institution ist. Vor diesem Hintergrund wird zunächst geklärt, was ein Budget ist, und dann, was eine Region ist, um sich einer Arbeitsdefinition des Begriffs „Regionalbudget“ zu nähern. Im zweiten Schritt wird aus der theoretischen Diskussion abgeleitet, welchen Nutzen die Einführung solcher Budgets haben kann und mit welchen Mechanismen dieser Nutzen erzielt werden kann.

3.2.1 Eine Arbeitsdefinition

Budgets und ihre Funktionen

Unter einem Budget wird in den Verwaltungswissenschaften eine bestimmte Menge finanzieller Mittel verstanden, die einer organisatorischen Einheit durch eine verbindliche Vereinbarung für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung gestellt wird, um eine übertragene Aufgabe in eigener Verantwortung zu erfüllen (Tauberger 2008, S. 46). Im traditionellen Haushaltswesen sind Budgets inputorientiert und in der Regel nach starren Haushaltstiteln strukturiert. Mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente in die öffentliche Verwaltung (New Public Management) wird die Budgetierung genutzt, um die Eigenverantwortlichkeit dezentraler Verwaltungsbereiche zu stärken, wodurch ein Anreiz zum effektiven und effizienten Mitteleinsatz entstehen soll. Demnach können die Budgetverantwortlichen das Budget selbstverantwortlich einsetzen, um ein vereinbartes Ergebnisziel zu erreichen. Zudem orientiert sich die Budgethöhe an den zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen. Das Zusammenfassen von Sach- und Ressourcenverantwortung soll zu mehr Kostenbewusstsein bei den Kostenverursachern führen, mehr Flexibilität der dezentralen Einheiten ermöglichen, mehr Wettbewerb zwischen den dezentralen Einheiten zulassen, Komplexität reduzieren, Transparenz fördern, die Motivation der Mitarbeiter*innen steigern sowie deren Problembewusstsein und Lösungskompetenz stärken (Tauberger 2008, S. 21 f.).

Einem solchen allgemeinen Budget werden insbesondere fünf Funktionen zugeordnet (Poensgen 1973, S. 158–160; Tauberger 2008, S. 47; Welge und Al-Laham 1999, S. 588). Budgets überführen

Ziele und Maßnahmen detailliert in quantitative ökonomische Größen zur Umsetzung einer Strategie in einem begrenzten Zeitraum. Damit werden zukünftiges Handeln und dessen Auswirkungen vorweggenommen (**Prognosefunktion**). Die mit dem Budgetgeber vereinbarten bzw. von ihm zugewiesenen Mittel und Zwecke besitzen Vorgabecharakter für den Budgetverantwortlichen. Das Budget bietet somit ein Set an Restriktionen (Ressourcen, Zielvorgaben, Möglichkeiten zum Mitteleinsatz, Berichtspflichten etc.), das das Verhalten der Budgetverantwortlichen regelt (**Abstimmungsfunktion**). Interessanterweise wies bereits Poensgen (1973, S. 160) darauf hin, dass ein Budget im öffentlichen Sektor nicht nur eine Obergrenze, sondern auch eine Untergrenze für die Ausgaben darstellt, denn wenn das Budget nicht ausgeschöpft wird, ist davon auszugehen, dass es im nächsten Zeitraum entsprechend geringer ausfällt. In diesem Zusammenhang steht auch die **Kontrollfunktion** des Budgets, da die Budgetierung einen Vergleich von Soll- und Ist-Größen erlaubt. Damit können die Leistungen von Organisationseinheiten oder Einzelpersonen bewertet werden, wenn sie für die Zielerreichung verantwortlich sind und hierauf einen maßgeblichen Einfluss haben. Eine **Motivationsfunktion** erhält das Instrument, wenn die beteiligten Mitarbeiter das Budget als realistisch und gerecht empfinden. Bei einer partizipativen Abstimmung des Budgets kommt hinzu, dass die Steigerung des Einflusses und der Selbstverantwortung die Motivation der Mitarbeiter erhöht. Schließlich erfüllen Budgets eine wichtige **Koordinationsfunktion** innerhalb und zwischen den budgetverwaltenden Einheiten. Innerhalb der Einheiten geht es darum, wer welchen Beitrag zur Erfüllung des Budgetzwecks erfüllen muss. Zwischen den Einheiten führt die Integration der verschiedenen Budgets zu einer besseren Verteilung der knappen insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen in Bezug auf die übergeordneten Organisationsziele. Zudem kann sich eine Einheit darauf einstellen, welche Leistungen und Aktivitäten von den anderen zu erwarten sind.

Budgets lassen sich danach differenzieren, welche Entscheidungseinheit über das Budget verfügt (Tauberg 2008, S. 46). Neben der Differenzierung nach Funktion (z. B. Investitionsbudget, Personalbudget, Forschungsbudget) oder Produkten (z. B. Internetauftritt, das Ausstellen von Bescheinigungen) lassen sich Budgets auch räumlich zuordnen (z. B. Oberlandesgerichtsbezirke, Bezirksregierungen, Regionalstellen). Die Besonderheit von Regionalbudgets in der Förderpolitik liegt aber darin, dass sie nicht innerhalb einer Verwaltung oder einer nachgeordneten Behörde zugewiesen werden, sodass sie aus der organisationalen Hierarchie mit klaren Entscheidungswegen, Verantwortlichkeiten, Machtverhältnissen, Organisationszielen, Kontrollrechten und Legitimationsprozessen herausfallen. Somit stellt sich die Frage, was eigentlich eine Region ist und was regionale Institutionen sind.

Regionen und regionale Entscheidungsstrukturen

Unter einer Region wird allgemein ein Ausschnitt aus der Erdoberfläche verstanden, der kleiner als ein Staat und größer als eine Gemeinde ist (Benz et al. 1999, S. 19; Blotevogel 1996; Sinz 2005). Eine Region lässt sich nach Kriterien abgrenzen, die innerhalb dieser Region möglichst homogen sind und die die Region von den sie umgebenden Räumen unterscheidet. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, Regionen zu definieren und abzugrenzen. Regionen können sich z. B. an Naturräumen, Wirtschaftsräumen (Zulieferbeziehungen, Absatzmärkte, Arbeitsmarkregion und

Pendlerverflechtungen), kulturellen Räumen oder politischen Räumen orientieren. In der Begleitforschung Land(auf)Schwung werden Regionen als politische Handlungsräume zwischen lokaler und staatlicher Ebene definiert. Damit sind normative Regionen gemeint, die durch den Gestaltungswillen der Akteure bestimmt werden. „Solche *Normativen Regionen* sind funktionale Einheiten nicht in einem ontologischen Sinne, sondern weil durch politische Willensäußerungen für die ganze Region relevante Maßnahmen getroffen bzw. koordiniert werden sollen; sie sind explizit auf das spezifische Bezugsgebiet und die hier ablaufenden Prozesse abgestimmt“ (Boesch 1989, S. 67; Hervorhebung im Original).

Die Handlungen in diesen Aktionsräumen werden in regionalen Entscheidungsstrukturen entwickelt, beschlossen und umgesetzt. Diese Entscheidungsstrukturen können zum einen öffentlich-rechtlich verfasst sein, wie Landkreise, Planungsregionen, Zweckverbände. Dabei werden der Zuständigkeitsbereich und der räumliche Zuschnitt eindeutig definiert. Allerdings können über die formal beteiligten Akteure hinaus weitere Akteure hinzugezogen werden. Zum anderen können die regionalen Entscheidungsstrukturen aus einer Partnerschaft interdependenter Akteure bestehen, wie informelle Arbeitsgruppen, Vereine etc. Diese flexiblen räumlichen und institutionellen Einheiten sind vielfach im Zuge politischer Prozesse zur Regionalisierung entstanden (Benz et al. 1999, S. 47 f.). Die Grenzen bezüglich der beteiligten Akteure und des räumlichen Zuschnitts können je nach Aufgabenbereich variieren. Die Akteurskonstellation beinhaltet nicht nur Kommunen, Landkreise und andere öffentliche Akteure, sondern auch Wirtschaftsverbände, privatwirtschaftliche Unternehmen, zivilgesellschaftliche Gruppen und Bürger können involviert sein. In diesen regionalen Entscheidungsstrukturen wird eine Politik verfolgt, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und/oder ökologischen Entwicklung der Region abzielt. Dieses Verständnis von Regionalentwicklung geht über die regionale Wirtschaftspolitik hinaus und orientiert sich an der querschnittsorientierten, integrierten Entwicklungsfunktion, die traditionell in der Raumordnung eine zentrale Rolle gespielt hat (Sell 1995).

Generell lässt sich zwischen territorialen und funktionalen Regionen unterscheiden (Fürst 2003; Houghton et al. 2013; Marks und Hooghe 2004). Während sich territoriale Regionen an den administrativen Grenzen orientieren und in der Regel für mehrere Aufgaben gleichzeitig zuständig sind, bestimmen funktionale Zusammenhänge, wie Arbeitsmarktregionen, Flusseinzugsgebiete oder Wohnungsmärkte, die Regionsabgrenzung und das in diesem Zusammenhang zu bearbeitende Politikfeld. Solche funktionalen Regionen sind oftmals zeitlich begrenzt und fluide, sog. *soft spaces*. Im Gegensatz dazu sind territorial orientierte Regionen, wie Landkreise oder Planungsgemeinschaften, relativ stark institutionalisiert. Territoriale Regionen erleichtern die Einbeziehung von Gebietskörperschaften sowie aufgrund ihrer Multifunktionalität die sektorübergreifende Politikintegration, während funktionale Regionen eher der Logik von nicht-öffentlichen Akteuren entsprechen, die oftmals nur an dem sie betreffenden Thema interessiert sind. Zudem entspricht die thematische Spezialisierung der regionalen Organisation auf ein Thema der Forderung des New Public Managements, sodass ein Ziel konsequent verfolgt werden kann und Verantwortlichkeiten klar zugeordnet werden können (Groeneveld und Van De Walle 2011, S. 2).

Definition von Regionalbudget

Abschließend lässt sich aus den Überlegungen zu Budgets und Regionen bzw. regionalen Entscheidungsstrukturen eine Arbeitsdefinition für Regionalbudgets ableiten, die für die Untersuchung von Regionalbudgets im Rahmen der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume genutzt werden kann. *Demnach ist ein Regionalbudget eine begrenzte Menge finanzieller Mittel, die eine übergeordnete Ebene (Land, Bund oder EU) einer regionalen Organisation, die zwischen Landes- und Gemeindeebene angesiedelt ist und die aus einer Partnerschaft zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren bestehen kann, durch eine verbindliche Vereinbarung für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stellt, damit die regionale Organisation die Mittel eigenverantwortlich im zwischen beiden Ebenen vereinbarten Rahmen für die Regionalentwicklung im weiteren Sinne oder einem enger definierten Zweck einsetzen kann.* In der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume dienen Regionalbudgets der regional verantworteten Verausgabung von Fördermitteln aus dem ELER, dem BULE oder aus der GAK. Die konkrete Ausgestaltung der Budgets, des vereinbarten Rahmens, der regionalen Entscheidungsstrukturen sowie der Grad der Regionalisierung von Kompetenzen kann sich dabei aber erheblich unterscheiden.

3.2.2 Theoretische Mechanismen zur Erreichung der erhofften positiven Wirkungen von Regionalbudgets

Mit der Einführung von Regionalbudgets geht eine Übertragung von Kompetenzen und Verantwortung von der übergeordneten auf die regionale Ebene einher. Mit dieser Dezentralisierung sind zahlreiche Hoffnungen in Bezug auf einen effektiveren, effizienteren und legitimeren Mitteleinsatz verbunden. Welche Mechanismen hierzu infrage kommen, wird in diesem Unterkapitel geklärt. Innerhalb von Organisationen spielt die Dezentralisierung von Kompetenzen eine zentrale Rolle, um im Rahmen neuer Steuerungsmodelle die Effektivität und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung zu steigern (Gualini 2004, S. 334; Hood 1991, S. 4 f.; Span et al. 2011). Da es sich aber bei den hier diskutierten Regionalbudgets um eine Verlagerung zwischen politischen Ebenen handelt, spielt die Herstellung von Legitimität ebenfalls eine zentrale Rolle und auch hierbei werden Verbesserungen durch die Regionalisierung unterstellt (Benz et al. 1999, S. 57 f.; Ebinger et al. 2011, S. 3 f.). Im nachfolgenden Kapitel 3.3 wird dann empirisch untersucht, inwiefern sich diese Wirkungen auf die drei Ziele (Effektivität, Effizienz und Legitimität) tatsächlich in der Praxis von Land(auf)Schwung nachweisen lassen.

Effektivitätssteigerung

Wie im vorangegangenen Unterkapitel erwähnt, kann die Übertragung der Budgetverantwortung als Führungsinstrument zur Motivationssteigerung beitragen. Durch mehr Gestaltungsspielräume und Zutrauen übergeordneter Ebenen in regionale Akteure wird dieser Effekt auch für Regionalbudgets vermutet, sodass der Budgetzweck besser erreicht werden kann (Hägele und Fertig 2010, S. 136, 143; Weiß 2007, S. 53). Die Koordinationsfunktion wurde ebenfalls bereits angesprochen. Hierbei lässt sich für Regionalbudgets zwischen horizontaler und vertikaler Koordination unterscheiden.

Das Regionalbudget kann eine bessere horizontale Koordination im Sinne einer sektoralen Integration und Abstimmung der Akteure auf regionaler Ebene dadurch erreichen, dass verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Vertreter von Sektorpolitiken vor Ort einbezogen werden. Dadurch verbessert sich die Qualität der einer Entscheidung zugrundeliegenden Informationen und damit die Effektivität (Benz et al. 1999, S. 57 f.; Ebinger et al. 2011, S. 143). Bei bottom-up entwickelten Zielen richten sich die regionalen Akteure zudem an den gemeinsamen Zielen aus, falls diese im Konsens gesetzt wurden, und stimmen ihre sonstigen Aktivitäten mit denen aus dem Regionalbudget ab bzw. vermeiden Doppelarbeit (Hägele und Fertig 2010, S. 136). Im Idealfall arbeiten alle Beteiligten an gemeinsamen Lösungen mit, die zur Erreichung des größtmöglichen Nutzens für alle Beteiligten führen. Scharpf (1993) weist aber darauf hin, dass eine solche „positive Koordination“ mit erheblichen Einigungskosten einhergeht.

Eine bessere vertikale Koordination zwischen regionalen Akteuren und Mittelgebern kann durch die Abstimmung der gemeinsamen Ziele und der zur Zielerreichung nötigen Ressourcen erwartet werden (Hägele und Fertig 2010, S. 142). In der Vereinbarung zum Budget werden zudem die Informationspflichten festgelegt, um die Einhaltung des Budgetzwecks zu überprüfen bzw. die Vereinbarung im Zuge von offenen Lernprozessen weiterzuentwickeln. Dadurch erhält auch die übergeordnete Ebene ein Feedback von der regionalen, wie sie Rahmenbedingungen anpassen muss, damit die Akteure vor Ort ihre Ziele effektiv erreichen können (Giguère 2003, S. 21 f.). Die Vernetzung der verschiedenen Ebenen kann ebenfalls dafür sorgen, Insellösungen bzw. negative Externalitäten, wie Verlagerungen aus Nachbarregionen oder Einigungen auf Kosten Dritter, die nicht in der regionalen Organisation vertreten sind, zu vermeiden. Auf diese Weise lässt sich gewährleisten, dass regionale Maßnahmen übergeordnete Ziele nicht konterkarieren (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 8).

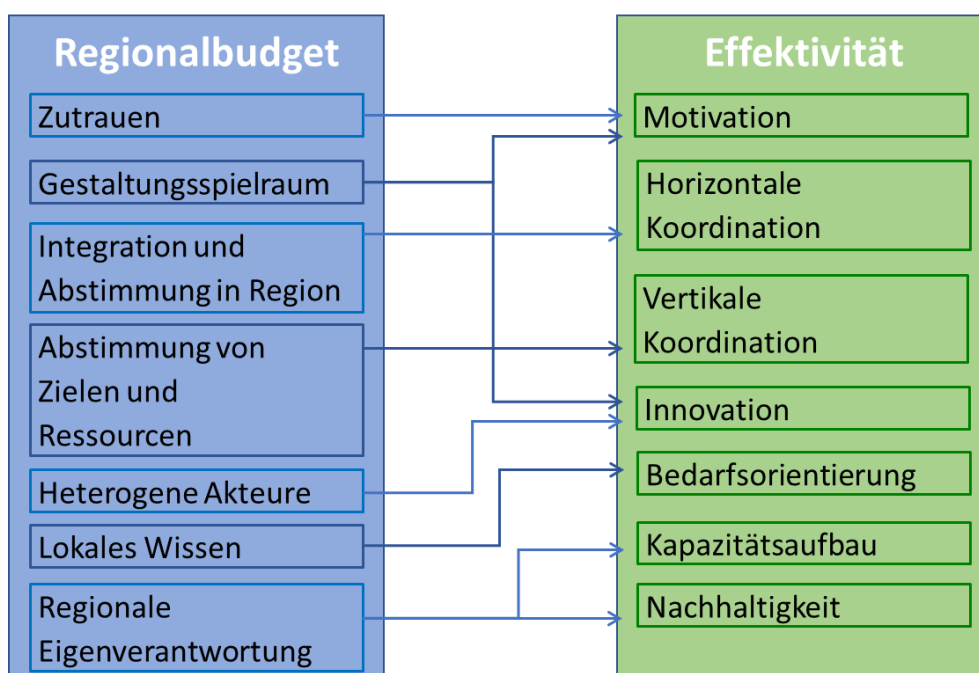
Der freiere Mitteleinsatz im Zuge eines Regionalbudgets schafft Freiräume zur Entwicklung von Innovationen, um den Budgetzweck zu erreichen, wie ein Beispiel mit Vorbildfunktion für viele vergleichbare Initiativen aus Irland zeigt (Sabel 1996). Erfahrungen aus Großbritannien mit dem sog. Single Regeneration Budget weisen hingegen darauf hin, dass die damit verbundene Bürokratie, die Einschränkung der Projektauswahl durch die Zentralregierung sowie das notwendige Abhaken von Vorgaben die lokale Autonomie begrenzten und Innovationen verhinderten (Davies 2004, S. 578). Allerdings arbeiten in den regionalen Entscheidungsstrukturen oftmals sehr unterschiedliche Akteure zusammen, was die Neukombination des vorhandenen Wissens und somit Innovationen begünstigen kann (Siebel et al. 2001, S. 536).

Ein zentrales Argument für die Einführung von Regionalbudgets besteht darin, dass sich Maßnahmen dadurch besser an den Problemen und Potenzialen einer Region orientieren können, während zentrale Fördermaßnahmen die Vielfalt regionaler Bedingungen nur sehr begrenzt berücksichtigen können. Die Grundannahme besteht darin, dass die Einbindung regionaler Akteure zur besseren Berücksichtigung lokalen Wissens führt, weil diese Akteure ihre Region besser kennen als übergeordnete Ebenen (Hägele und Fertig 2010, S. 142; Weiß 2007, S. 53). Zudem besteht mit der Regionalisierung eine größere Nähe zu den Adressaten der Politik, sodass mit geringen

Transaktionskosten Informationen über die Förderbedürfnisse vor Ort gesammelt werden können (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 7 f.).

Schließlich wird angenommen, dass mit dem Regionalbudget eine regionale Selbstverantwortung verbunden ist. Dies führt nicht nur zu höherer Motivation, sich für die regionalen Ziele zu engagieren, und zur Beanspruchung von Erfolgen als eigene Leistung, sondern auch dazu, dass die regionalen Akteure die Verantwortung für Misserfolge nicht auf andere Ebenen abwälzen können (Elbe 2011, S. 78; Hägele und Fertig 2010, S. 142). Damit kann auch verbunden sein, dass Projekte und Organisationsstrukturen, die mit Mitteln des Regionalbudgets erprobt wurden, bei Erfolg eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, eigenständig fortgeführt zu werden. Wenn sich regionale Akteure stärker verantwortlich für die regionalen Initiativen fühlen, dann sind sie eher bereit – so die Annahme –, sich über den Förderzeitraum hinaus für deren Erfolg und Nachhaltigkeit einzusetzen sowie Kapazitäten zur regionalen Selbststeuerung aufzubauen (Diamond 2004, S. 179; Fürst 2006, Newman 2001, S. 33–37 u. 113–116). Die folgende Abbildung 3.1 fasst alle genannten Mechanismen graphisch zusammen.

Abbildung 3.1: Überblick über die wesentlichen theoretischen Mechanismen zur Effektivitätssteigerung durch Regionalbudgets



Quelle: Eigene Darstellung.

Effizienzsteigerung

Mit der Einführung von Regionalbudgets wird die Hoffnung auf erhebliche Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen verbunden (Weiß 2007, S. 53). Budgeteinsparungen können sich durch die im vorangegangenen Kapitel erwähnte Kontrollfunktion ergeben. Denn durch die Transparenz über die erreichten Leistungen pro Budgeteinheit kann die Leistung mit der in den

vorangegangenen Budgetperioden oder der aus anderen Regionen verglichen werden, sodass sich Budgets einer Benchmark stellen müssen. Die Budgetierung kann zudem für den Budgetgeber zu Einsparungen bei den Kontrollkosten führen, da nur die Ergebnisse und nicht das Verwaltungsprozedere oder jede einzelne Ausgabe kontrolliert werden müssen. Hinzu kommt die hohe Eigenmotivation der regionalen Akteure, den Budgetzweck zu erfüllen, wenn dieser mit ihnen abgestimmt wurde und sie zusätzliche Freiheiten erhalten. Darüber hinaus führt die Abwicklung eines Regionalbudgets zu einem Kapazitätsaufbau in der Region. Die aufgebauten Strukturen und die mit der Umsetzung einhergehenden Lerneffekte führen dazu, dass die Mittel nach einer Anschubphase effizienter eingesetzt werden können (Elbe 2011, S. 78; Hägele und Fertig 2010, S. 143).

Die Bereitstellung eines möglichst flexibel einsetzbaren Regionalbudgets verhindert Reibungsverluste, die sich daraus ergeben, dass sich die Projektplanung in erster Linie an den Förderkriterien ausrichtet oder Projektteile in verschiedenen Förderrichtlinien beantragt werden müssen. Somit können Regionalbudgets Bürokratie abbauen sowie Fehlinvestitionen und überteuerte Projekte aufgrund von Förderuntergrenzen vermeiden helfen (Elbe et al. 2007, S. 155). Zudem dürften die Antragsteller aufgrund kürzerer Wege und geringerer Hemmschwelle zum Kontakt der Budgetverantwortlichen vor Ort besser betreut werden, was sich in weniger Mittelrückforderungen äußern kann (Elbe 2011, S. 78). Da der Einsatz von Fördermitteln auf der Basis des intensiven Informationsaustausches und der Verhandlung mit den Adressaten erfolgt, können zudem Mitnahmeeffekte aufgrund der besseren Kenntnis der Fördermittelempfänger, des aufgebauten Sozialkapitals sowie der sozialen Kontrolle bei mehrmaligem Aufeinandertreffen der Beteiligten in unterschiedlichen regionalen Kontexten vermieden werden (Benz et al. 1999, S. 57; Hägele und Fertig 2010, S. 143). Außerdem dürften weniger Anträge zurückgezogen werden, wenn vor Ort schneller entschieden wird (Elbe 2011, S. 78) sowie aufgrund flexiblerer Genehmigungen und Finanzplanung weniger Projekte in Folgejahre verschoben werden müssen.

Ein weiteres zentrales Argument für die Regionalisierung der Budgetverantwortung ist das Kongruenzprinzip. Demnach sollte der Entscheidungsraum so abgegrenzt sein, dass möglichst keine externen Kosten entstehen, d. h., Entscheidungsraum und Wirkungsraum sollten übereinstimmen (Benz et al. 1999, S. 57; Eser 1996, S. 76). Regional wirksame Maßnahmen sollten demnach also auf regionaler Ebene entschieden werden. Damit ist das Prinzip fiskalischer Äquivalenz verbunden, wonach eine Kongruenz zwischen den Zahlern politischer Maßnahmen und deren Begünstigten vorherrschen sollte. Dadurch wird ein verantwortungsbewusster Umgang mit Finanzmitteln erwartet. Ein Regionalbudget könnte wie eigene regionale Mittel, die sparsam von den regionalen Akteuren, die auch von den Maßnahmen profitieren, zu verausgaben sind, betrachtet werden. Bei einer regionalen Kofinanzierung könnte sich zusätzlich der Rechtfertigungsdruck erhöhen, der einen effizienten Mitteleinsatz gewährleistet (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 8).

Darüber hinaus lassen sich Größen- und Spezialisierungsvorteile auf regionaler Ebene realisieren, wenn die Projekte ansonsten lediglich lokal verfolgt worden wären (Benz et al. 1999, S. 57). Diesen Aspekt hat Eser (1996) in seinem Vorschlag einer ökonomischen Theorie der Subsidiarität konkretisiert, die von zwei Hypothesen ausgeht: 1. Je mehr Gebietskörperschaften existieren, desto höher

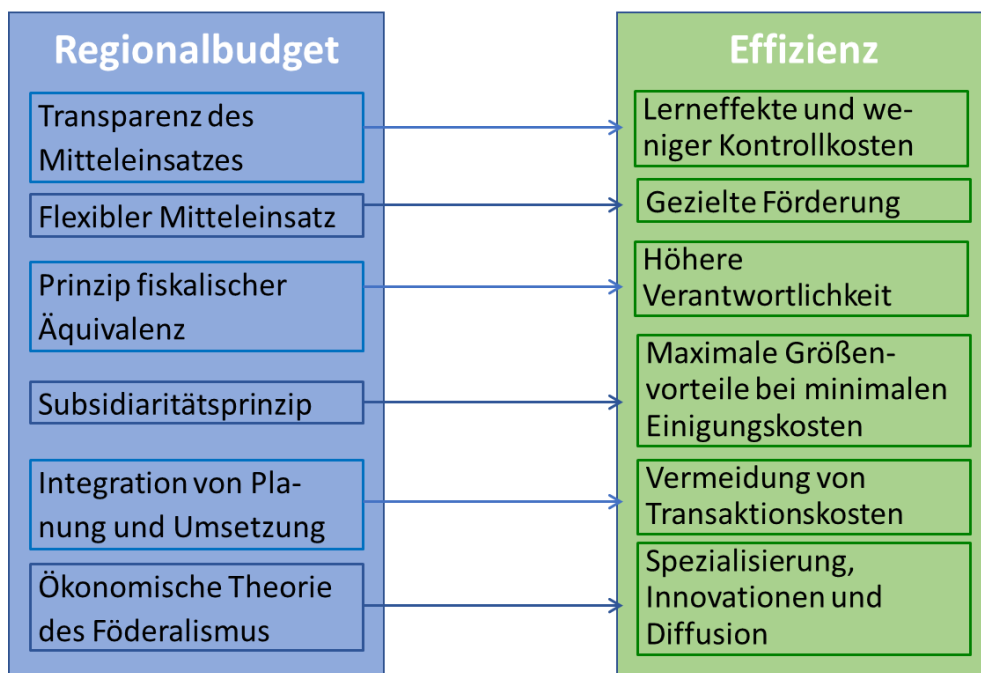
sind aufgrund der Skalenerträge die Durchschnittskosten zur Produktion eines öffentlich Gutes, 2. die Einigungskosten nehmen mit der Zahl an Gebietskörperschaften ab. Diese Einigungskosten beinhalten die Wohlfahrtsverluste, die entstehen, wenn in großen politischen Einheiten Präferenzen von vielen Individuen (z. B. bei Anwendung der Mehrheitsregel) nicht berücksichtigt werden können. Nach dieser Theorie minimiert die optimale Ebene die Kosten hinsichtlich der Produktions- und Einigungskosten (Eser 1996, S. 43 f.), sodass die Verlagerung von Kompetenzen auf eine mittlere Ebene (hier die regionale) oftmals sinnvoll sein kann.

Bei den klassischen New Public Management-Reformen geht es auch darum, Planung und Ausführung organisatorisch zu trennen, um politische und administrative Funktionen zu trennen, eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen und Spezialisierungsvorteile zu generieren (Osborne und Gaebler 1992). Mittlerweile ist aber deutlich geworden, dass dadurch neue Probleme entstehen: fragmentierte Organisationen mit Koordinationsdefiziten, fehlende fachliche Kompetenz zur strategischen Planung und Bewertung der Ergebnisse sowie Informationsasymmetrien zugunsten der Umsetzenden (Groeneveld und Van De Walle 2011, S. 3 f.). In der Folge zielen Weiterentwicklungen des New Public Managements (sog. New Public Governance, integrierte oder kollektive Steuerungsansätze) darauf ab, Synergien durch die Integration von Planung und Umsetzung zu nutzen. Dieses Argument spielt auch in der Diskussion zu Regionalbudgets eine Rolle, weil mit der Budgetverantwortung nicht nur eine Dekonzentration – d. h. eine Verlagerung der Verwaltung auf untergeordnete Ebenen (Davies 2005, S. 319; Ebinger et al. 2011, S. 555) – verbunden ist, sondern auch die tatsächliche Verlagerung von Entscheidungsmöglichkeiten auf die regionale Ebene. Durch die Zusammenführung von Planung und Umsetzung werden demnach Effizienzgewinne ermöglicht (Hägele und Fertig 2010, S. 143). Die Bindungswirkung des Budgets kann zudem dazu genutzt werden, die Integration von Planung und Umsetzung verbindlich einzufordern, sodass die einzelnen strategischen Arbeitsschritte nicht unverbunden nebeneinander stehen (Küpper 2011, S. 302).

Ein letztes Argument, wie Regionalbudgets die Effizienz steigern können, stammt aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus (Qian and Weingast 1997; Tiebout 1956). Dabei wird davon ausgegangen, dass eine hohe Motivation zur effizienten Mittelverwendung besteht, da sich die Regionen im Wettbewerb untereinander sehen. Den regionalen Akteuren wird das Interesse unterstellt, die Position der eigenen Region im interregionalen Wettbewerb durch die Förderung von Spezialisierung und von eigenen Wettbewerbsvorteilen zu verbessern. Dazu wird jedoch das notwendige Know-how über die eigenen regionalen Potenziale und die zu deren Entwicklung geeigneten Maßnahmen vorausgesetzt sowie möglichst geringe Auflagen der übergeordneten Ebene, um die Mittel für komparative Vorteile nutzen zu können (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 9). Der interregionale Wettbewerb ist darüber hinaus eine Antriebsfeder zur Entwicklung von Innovationen (Benz 2012, S. 251 f.). Zudem sorgt der Wettbewerbsmechanismus dafür, dass erprobte Innovationen schnell von den übrigen Regionen aufgegriffen werden, da sie sonst durch die Abwanderung mobiler Steuerzahler oder von ihren Wählern bestraft werden. Die Erprobung neuer Ansätze in Teilräumen ist besonders effizient, da auf diese Weise die Kosten für das Experiment nur in einer Region anfallen und die Ansätze erst nach belegtem Erfolg auf alle Regionen

übertragen werden. Abbildung 3.2 gibt einen Überblick zu den theoretisch abgeleiteten Mechanismen, wodurch Regionalbudgets die Effizienz verbessern sollen.

Abbildung 3.2: Überblick über die wesentlichen theoretischen Mechanismen zur Effizienzsteigerung durch Regionalbudgets



Quelle: Eigene Darstellung.

Legitimitätssteigerung

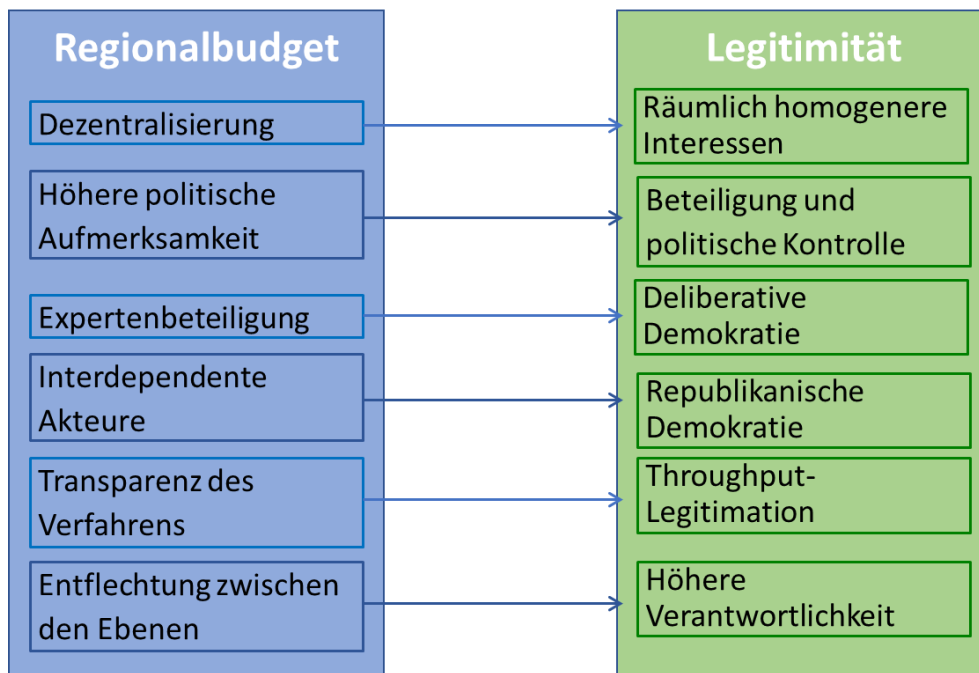
Eine höhere Legitimität von Entscheidungen über Sachverhalte, die für Regionalbudgets relevant sind, wird durch die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erwartet, da räumlich heterogene Präferenzen mit einem Regionalbudget besser berücksichtigt werden können. Dabei wird kleinräumig eine gewisse Homogenität der Präferenzen angenommen, weil ein gemeinsamer Wohnort zu ähnlichen Interessen führt – z. B. in Bezug auf lokale Infrastruktur – und regional gemeinsame Kulturen und historisch geprägte Identitäten existieren (Eser 1996, S. 72 f.).

Neben dem Argument der Subsidiarität kann bei Regionalbudgets von einer stärkeren politischen Kontrolle ausgegangen werden, da regionale Institutionen eingebunden sind (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 8). So kann z. B. der Kreistag seine Kontrollrechte nutzen, wenn die Kreisverwaltung das Budget finanziell abwickelt, die Kreisentwicklung die Funktion eines Regionalmanagements übernimmt, Vertreter der Kreisverwaltung in den Entscheidungsgremien vertreten sind oder der Landkreis sich an der Kofinanzierung beteiligt. Ähnliches ist für die Städte und Gemeinden denkbar, deren Versammlungen z. B. auch bei der Erarbeitung und Entscheidung über regionale Konzepte bzw. Förderrichtlinien beteiligt sein können.

Neben der stärkeren Legitimierung durch klassisch über die repräsentative Demokratie legitimierte Institutionen auf der regionalen Ebene im Vergleich zu den ansonsten zentralisierten Entscheidungen sind alternative Legitimationsmechanismen relevant, insbesondere wenn neben öffentlichen Akteuren auch nicht-öffentliche in den Entscheidungsgremien beteiligt sind. So folgt der Diskussionsprozess regionaler Repräsentanten und Experten im Entscheidungsgremium (Hägele und Fertig 2010, S. 143) einem deliberativen Demokratieverständnis (Connelly et al. 2006). Auf regionaler Ebene kann zudem Raum für neue Formen der Bürgerbeteiligung und Interessensvermittlung entstehen (Benz et al. 1999, S. 57 f.). In diesen Governance-Arrangements (siehe Kapitel 5.1.1 und Kapitel 7.1.1) können somit sehr unterschiedliche Interessen in die Willensbildung einfließen. Dies führt nach einem republikanischen Demokratieverständnis zu höherer Legitimität, weil demnach ein dezentraler Bottom-up-Ansatz mit vielen halb-autonomen Akteuren, die sich gegenseitig kontrollieren, besser ist als wenige autonome Akteure (Rhodes 2007, S. 1.257).

Ein weiteres wichtiges Kriterium zur Bewertung der Legitimität ist die Transparenz. Durch die Einbindung regionaler Akteure bei den Entscheidungen über ein Regionalbudget erhalten mehr Akteure Einblicke in das Verfahren, was die Transparenz erhöhen kann (Hägele und Fertig 2010, S. 145). Dies trifft auch auf kleine ressourcenschwache Organisationen oder Outsider zu, die Entscheidungsprozesse zwar nicht substantiell beeinflussen können, aber durch ihre Teilnahme zumindest Informationen erhalten und ggf. eine breitere Öffentlichkeit mobilisieren können. Mit dem Regionalbudget wird darüber hinaus eine höhere Transparenz über die genutzten Inputs und die erzielten Outputs verbunden (Hägele und Fertig 2010, S. 136). Damit können die regionalen Akteure stärker für die Politik verantwortlich gemacht und politisch Verantwortliche ggf. abgewählt werden. Dazu trägt auch die Entflechtung zwischen den Ebenen bei, wenn die Aufgaben- mit der Budgetverantwortung auf regionaler Ebene zusammengeführt wird (Benz et al. 1999, S. 53). Neben der In- und Throughput-Legitimität kann dadurch Output-Legitimität entstehen, wenn regionale Akteure die erzielten Ergebnisse akzeptieren (Blatter 2007; Glaser 2013). Abschließend veranschaulicht Abbildung 3.3 die Mechanismen, durch die Regionalbudgets die Legitimität der Entscheidungen verbessern sollen.

Abbildung 3.3: Überblick über die wesentlichen theoretischen Mechanismen zur Legitimitätssteigerung durch Regionalbudgets



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Erfahrungen mit Regionalbudgets in der Praxis von Land(auf)Schwung

Dieses Kapitel beleuchtet die Anwendung des Regionalbudgets im Modellvorhaben Land(auf)Schwung. Im ersten Unterkapitel wird das spezifische Regionalbudget mit seinem institutionellen Kontext kurz charakterisiert. Die anschließenden drei Unterkapitel bewerten die Anwendung des Regionalbudgets in den drei Kategorien Effektivität, Effizienz und Legitimität entlang der im vorangegangenen Kapitel abgeleiteten erhofften Effekte.

3.3.1 Charakteristik des verwendeten Regionalbudgets

Die Grundannahme des Modellvorhabens besteht darin, dass die Akteure vor Ort am besten wissen, welche Strategien zur Entwicklung ihrer Region geeignet sind, weil sie die regionalen Probleme und Potenziale sowie die Konstellation der handlungsfähigen Akteure kennen. Demzufolge werden möglichst weitreichende Kompetenzen und Freiräume in die Regionen verlagert, damit „unternehmerische Menschen“ zum Engagement motiviert, Innovationen ermöglicht und eine Orientierung an den Fördermöglichkeiten vermieden werden. Vor diesem Hintergrund ist auch das zur Verfügung gestellte Regionalbudget ein Instrument zur Dezentralisierung von Kompetenzen und wurde mit möglichst wenigen Vorgaben versehen.

Demzufolge definierte das BMEL als Budgetgeber nur einen sehr abstrakten Budgetzweck mit sehr allgemeinen, nicht abschließenden Zielen. Dadurch hatten die regionalen Vertreter die Möglichkeit, die mit dem Budget in ihrer Region zu verfolgenden Ziele bottom-up zu entwickeln. Die Budgethöhe wurde allerdings nicht an einen begründeten Ressourcenbedarf zur Zielerreichung gekoppelt, sondern die ursprüngliche Budgethöhe war in allen Regionen gleich und unabhängig von der Regionsgröße. Eine Verhandlung der Ziele und Ressourcen fand nicht statt; bei Land(auf)Schwung gab das BMEL praktische Hinweise zur Überarbeitung des Zielsystems. Der dann geschlossene Vertrag sollte neben BMEL und Region (vertreten durch den Landrat / die Landrätin) auch das jeweilige Bundesland als für die Regelförderung im Bereich der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume zuständige Ebene einbeziehen (3-seitiger-Vertrag). In der Regel beteiligten sich die Bundesländer fachlich und ideell an der Umsetzung des Modellvorhabens, wenn auch nicht unbedingt als Vertragspartner. In wenigen Ausnahmen stellten sie auch zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung.

Die Budgetverantwortung lag in den Regionen und verteilte sich auf drei Organisationen, die in einer „regionalen Partnerschaft“ zusammenarbeiten sollten. Diese Organisationsstruktur wurde mit bestimmten Mindestanforderungen durch das BMEL vorstrukturiert. Die inhaltliche Kompetenz lag beim Entscheidungsgremium, das die zu fördernden Projekte auswählte und die Umsetzung des Gesamtprozesses kontrollierte. Die Gremien sollten auch mit unternehmerischen Menschen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft besetzt werden. Die konkreten Kompetenzen, die Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren regelte eine Satzung. Unterstützt wurde das Entscheidungsgremium von einer Entwicklungsagentur, die die Sitzungen vorbereitete, Projektanträge qualifizierte und vorbereitete, Veranstaltungen und Arbeitsgruppen organisierte, die Projektumsetzung und das Controlling unterstützte sowie Öffentlichkeitsarbeit betrieb. Hierbei handelte es sich in der Regel um ein externes Beratungsbüro, das bei Land(auf)Schwung um einen in der Region dauerhaft verankerten Förderlotsen (siehe Kapitel 6.3.1) ergänzt werden sollte. Für die Entwicklungsagentur, den Kapazitätsaufbau in der Region sowie die interregionale Vernetzung konnten Mittel des Regionalbudgets eingesetzt werden. Die finanztechnische Verantwortung für das Regionalbudget trug der Abwicklungspartner vor Ort. Er erhielt eine Zuweisung der Mittel vom Projektträger Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Der Abwicklungspartner prüfte die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen der Projektanträge im Rahmen der jeweiligen Landeshaushaltsordnung (LHO) und stellte die Zuwendungsbescheide aus. Schließlich kontrollierte er die Verwendung der Mittel. In der Praxis handelte es sich beim Abwicklungspartner in der Regel um die Landkreisverwaltung. In Ausnahmefällen übernahmen der Regierungsbezirk oder die regionale Planungsgemeinschaft diese Funktion. Im Gegensatz zur Arbeit der Entwicklungsagentur konnte die des Abwicklungspartners nicht aus dem Regionalbudget finanziert werden. Aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten wurde hiervon jedoch in einem Fall eine Ausnahme geschaffen. Das BMEL schloss zudem die Landkreise als Projektverantwortliche explizit aus. Dadurch sollte der Einfluss des Landkreises auf den Entwicklungsprozess begrenzt werden.

Die Aufsicht über die finanzielle Abwicklung übernahm die BLE als nachgeordnete Behörde des BMEL. Gleichzeitig wurde der BLE die Geschäftsstellenfunktion übertragen: die inhaltliche

Koordination auf Bundesebene, die Vernetzung zwischen den Modellregionen und die Beantwortung von Fragen in Abstimmung mit dem Betreuungsreferat im BMEL. Das BMEL verpflichtete die Modellregionen, zum jeweiligen Jahresende über den inhaltlichen und finanziellen Umsetzungsstand einen Bericht abzugeben. Darin sollten Daten zu den geförderten Projekten enthalten sowie Aussagen zur eigenverantwortlich überprüften Zielerreichung, wie im Vertrag vereinbart, getroffen werden. Von besonderem Interesse waren dabei die Gründe für Abweichungen. Falls das BMEL die Ursachen für größere Zielabweichungen nicht hätte nachvollziehen können, hätten Mittel gekürzt oder zurückgefordert werden können. Auch waren die Regionen verpflichtet, das Budget ausschließlich zur Erreichung der vertraglich vereinbarten Ziele zu verausgaben. Da sich operative Ziele in mehreren Regionen auf wenige Projekte beschränkten, wurden hierzu nur die strategischen Ziele herangezogen, die meist breit und vage formuliert waren (siehe Kapitel 4).

Das BMEL hatte für das Modellvorhaben keine eigene Förderrichtlinie aufgestellt und keine Notifizierung bei der Europäischen Kommission vorgenommen, um die Handlungsmöglichkeiten der Modellregionen nicht einzuschränken. Zur Darstellung der Förderfähigkeit eines Projektes und zur Begründung des Fördersatzes musste eine Förderrichtlinie, nach der das Projekt mit der geplanten Förderintensität förderfähig wäre und die demnach bereits von der Kommission geprüft wurde, aus der EU angeführt werden. Bei beihilferechtlich relevanten Vorhaben war dann eine Förderung nach der De-Minimis-Regel, der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung oder ggf. einer gesonderten Notifizierung möglich. Zudem war das Haushalts- und Vergaberecht des jeweiligen Bundeslandes einzuhalten. Die Mittel des Modellvorhabens waren nachrangig zu anderen Förderprogrammen einzusetzen. Die Nachrangigkeit ließ sich auch dadurch begründen, dass die Fördermittel aus der Regelförderung bereits aufgebraucht waren, Fristen bestehender Förderprogramme nicht eingehalten werden konnten oder die benötigten Fördersatzes bzw. -höhen über den im jeweiligen Bundesland zulässigen lagen. Eine Verknüpfung mit anderen Fördermitteln war nur durch die Darstellung eines expliziten Zusatznutzens möglich.

3.3.2 Auswirkungen des Regionalbudgets auf die Effektivität der Fördermaßnahmen

Nachdem im vorangegangenen Unterkapitel die konkrete Ausgestaltung des Regionalbudgets bei Land(auf)Schwung dargestellt wurde, wird nun das umfangreiche empirische Material in Bezug auf die in Kapitel 3.2.2 theoretisch abgeleiteten Wirkungen des Regionalbudgets auf die Effektivität der Fördermaßnahmen ausgewertet. Hierzu werden die Interviewtranskripte und Beobachtungsprotokolle (siehe Tabelle 1.5, S. 26) inhaltsanalytisch ausgewertet, um Aussagen zu den in Abbildung 3.1 zusammengefassten Effekten zu treffen. Dabei werden sowohl Textstellen berücksichtigt, die die theoretisch erwarteten Mechanismen bestätigen, als auch solche, die diesen entgegenstehen bzw. unerwünschte Wirkungen erkennen lassen.

Motivation der regionalen Akteure

Nach der Jury-Entscheidung bot der Wettbewerbserfolg eine hohe Motivation. Die Anfangseuphorie in den Modellregionen dämpfte sich jedoch, je mehr sich die regionalen Akteure durch Hinweise

des eigenen Abwicklungspartners oder des BMEL bzw. der Geschäftsstelle der Einschränkungen, die mit dem Regionalbudget verbunden waren, bewusst wurden (siehe Zitat). Neben den generellen zuwendungs- und beihilferechtlichen Bedingungen und der Bindung an die Haushaltsjahre betraf dies den Haushaltsvorbehalt, unter dem die Mittel für die zweite Hälfte der Laufzeit standen, weshalb keine Zuwendungsbescheide für den gesamten 3-Jahres-Zeitraum (vor der Verlängerungsphase) ausgestellt werden konnten. Der Haushaltsvorbehalt führte aus Sicht der regionalen Verantwortlichen zu erheblichen Anpassungen und Einschränkungen der geplanten Aktivitäten.

„Ich weiß, dass Haushaltsrecht einfach nötig ist. [...] Aber wenn ich ein Regionalbudget apostrophiere, dann muss ich das auch ein bisschen einhalten. Und darf dann nicht kommen, und darf dann sagen: Haushalterisch das, haushalterisch das, haushalterisch das. Ich glaube, dann verschrecke ich auch viele Regionen, weil einfach dieses Versprechen, das unter dem Regionalbudget steht, nicht eingehalten wurde.“ (Auftakterhebung, Region 4)

Insgesamt wurde das Regionalbudget mit der Übertragung von Kompetenzen und Entscheidungsspielräumen auf die regionale Ebene sowie das damit verbundene Zutrauen, das das BMEL dadurch in die regionalen Akteure ausdrückt, sehr gelobt. Für die meisten Akteure war das zur Verfügung gestellte Regionalbudget die entscheidende Motivation, sich zu beteiligen. Insbesondere für die Unternehmen spielte dabei jedoch die Budgethöhe kaum eine Rolle, weil diese Beträge aus deren Sicht eher gering waren, sondern neben dem Zutrauen durch die Bundesebene war die persönliche Ansprache durch die Landkreisverwaltung bzw. Verwaltungsspitze ausschlaggebend. Weniger motivierend wirkte sich das Zutrauen auf einzelne Akteure aus, die sich mit der formalen Abwicklung von Fördermitteln besonders gut auskannten. Sie erkannten nicht nur den neuen Handlungsspielraum, sondern auch den zusätzlichen Aufwand und das zusätzliche Risiko in Bezug auf Mittelnückforderungen, die mit der Übertragung der Budgetverantwortung verbunden waren. Generell reduzierten der hohe Aufwand und die hohe Komplexität der finanziellen Abwicklung die Motivation v. a. der damit betrauten Akteure, d. h. der Entwicklungsagenturen, der Abwicklungspartner und teils der Projektverantwortlichen. Im Gegensatz dazu motivierten die bundesweite Aufmerksamkeit des Modellvorhabens mit interregionalem Austausch und Besuchen in anderen Regionen sowie der Vergleich mit den anderen Modellregionen die regionalen Akteure. Die Projektverantwortlichen genossen die Möglichkeit, Projekte unabhängig von einer Richtlinie planen zu können und wurden, falls in der jeweiligen Region so vorgesehen, durch die persönliche Projektvorstellung im Entscheidungsgremium motiviert. Zudem boten Besuche von Projekten vor Ort im Rahmen von Entscheidungsgremiensitzungen und Vernetzungstreffen eine Anerkennung für die entsprechenden Projektverantwortlichen.

Horizontale Koordination

Die Start- und Qualifizierungsphase von sechs Monaten war in der Regel zu kurz, um alle für ein Thema relevanten Akteure aus angrenzenden Bereichen einzubinden. Deshalb waren die in der Start- und Qualifizierungsphase aufgestellten Ziele in der Regel nicht von den Projektverantwortlichen mitentwickelt worden. Die Zukunftskonzepte boten jedoch eine hinreichende Offenheit, um auch im Laufe der Förderphase flexibel auf neue Projektideen und Schwerpunktsetzungen

reagieren zu können bzw. es mussten die verfolgten Strategien erst noch weiter konkretisiert werden. Durch diesen weit gesteckten Rahmen konnte jedoch eine aktive Koordinationsleistung durch die unspezifischen Zukunftskonzepte kaum erfüllt werden.

Eine Abstimmung der Strategie mit denen anderer laufender Entwicklungsinitiativen wurde oftmals mit den LEADER-Konzepten vorgenommen, um mit den Regionalbudgets Projekte zu fördern, die dort nicht förderfähig waren bzw. nicht in die entsprechenden Konzepte passten. Ein Zeichen für eine geringe horizontale Koordination bestand darin, dass viele Projekte relativ kleinteilig von lokalen Einzelakteuren umgesetzt wurden, ohne dass Kooperationen stattfanden oder regionale Wirkungen zu erwarten wären. Dem standen aber auch Beispiele gegenüber, bei denen insbesondere in Unternehmensnetzwerken in Land(auf)Schwung an einer gemeinsamen Vermarktung regionaler Produkte arbeiteten.

Vertikale Koordination

Der beschränkte Wettbewerb des Modellvorhabens Land(auf)Schwung sollte die Bundesziele, d. h. insbesondere die Erprobung neuer Wege zur Entwicklung peripherer ländlicher Regionen, sichern. Dies gelang durch die Vorauswahl der Regionen, sodass die Mittel zur Entwicklung benachteiligter ländlicher Räume eingesetzt wurden. Das Ziel, neue Wege auszuprobieren, konnte damit aber nur eingeschränkt erreicht werden, da gerade die Regionen mit geringer Ressourcenausstattung wenig Risiken, die mit der Erprobung neuer Ansätze verbunden sind, eingehen wollten, um die knappen Mittel nicht zu verschwenden. Die durchaus gewünschte Bottom-up-Entwicklung der Budgetzwecke hatte zur Folge, dass die Bundesziele kaum Berücksichtigung in den Wettbewerbsbeiträgen fanden. Da anschließend keine tiefergehende Verhandlung der Ziele zwischen BMEL und Regionen stattfand, konnte das BMEL die regionalen Strategien nach der Auswahl durch die Jury zunächst nicht mehr beeinflussen. Die Verlängerung des Modellvorhabens bot hierzu zwar die Chance, diese wurde jedoch vom BMEL nicht wahrgenommen. Im Verlängerungsprozess wurden die thematischen Schwerpunkte und strategischen Ziele kaum thematisiert.

Zur Koordination in der Umsetzungsphase fanden intensive informelle Abstimmungen bei Vernetzungstreffen und Telefonkonferenzen sowie teils individuelle Besuche von Bundesvertretern in den Regionen statt. Aufgrund der Unsicherheit darüber, ob die ungebundenen und nicht verausgabten Mittel in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden konnten, stand die jährliche vollständige Mittelverausgabung im Zentrum des vertikalen Abstimmungsprozesses. Durch diese von regionaler wie Bundesebene geteilte Fokussierung auf den Mittelabfluss gerieten die inhaltlichen Ziele in den Hintergrund. Auch wenn dann immer eine Übertragung ins Folgejahr stattfand, hatte diese Prioritätensetzung tiefgreifende Auswirkungen auf die Handlungslogiken im Umgang mit den Regionalbudgets. Zudem konnte die Mittelübertragung erst einige Monate nach Jahresbeginn zugesichert werden, was den Druck zur schnellen Mittelverausgabung zusätzlich erhöhte und die Projektauswahl weg von der Bewertung ihres Zielbeitrages und ihrer Qualität lenkte. Darüber hinaus konterkarierte die nachrangige Verausgabung des Regionalbudgets die verbindliche Festlegung des Budgetzwecks anhand der vereinbarten Ziele. Da den regionalen Akteuren zum Zeitpunkt der

Zielfestlegung noch nicht klar war, was sie mit dem Budget fördern konnten, konnten sie den Ressourcenbedarf zur Zielerreichung auch nicht seriös abschätzen.

Innovationen

Das Steuern über Ziele begünstigte eher bekannte Wege als radikal neue Ansätze, da zur Festlegung quantitativer Ziele eine genaue Kenntnis der Wege zur Zielerreichung erforderlich ist und ein ergebnisoffener Suchprozess kaum möglich ist. Hinzu kam die Angst vor Rückforderungen bei fehlender Zielerreichung, was zumindest theoretisch möglich war und eher gegen das Ausprobieren von Neuem und für konservative Zielsetzungen sprach. Die Notwendigkeit, eine Fördergrundlage aus bestehenden Richtlinien abzuleiten, konterkarierte zudem das Ziel, neue Fördermöglichkeiten auszuloten.

Dass die Vorgaben zum Vergabe-, Beihilfe- und Zuwendungsrecht auch mit dem Regionalbudget beachtet werden mussten, irritierte vor allem die regionalen Partnerschaften mit wenigen Erfahrungen in der Regionalförderung und ließ ihren Fokus vor allem auf das regelkonforme Erstellen von Zuwendungsbescheiden und deren Abwicklung legen. Gerade zu Beginn des Förderzeitraumes wurden möglichst alle eingereichten qualifizierten Projekte beschieden, um einen Mittelabfluss zu generieren. So überrascht es nicht, dass viele Projekte auch im Rahmen der Regelförderung hätten umgesetzt werden können. Um dennoch die Nachrangigkeit belegen zu können, wurde dann auf ausgeschöpfte Mittel, zu niedrige Fördersätze oder abgelaufene Einreichungsfristen verwiesen. Insgesamt entstanden somit in der Regel allenfalls Innovationen für die jeweilige Region, weniger für die ländliche Entwicklung insgesamt. Radikale Innovationen waren aber auch kaum zu erwarten, weil bereits vieles ausprobiert wurde und auch die Modellregionen in der Regel bereits Adressat zahlreicher Förderinitiativen und Modellvorhaben waren.

Orientierung an regionalen Problemen und Potenzialen

Aufgrund des verfolgten Bottom-up-Ansatzes bei der Festlegung des Budgetzwecks hatten die Modellregionen erhebliche Freiräume, um die jeweiligen Probleme und Potenziale zu berücksichtigen. Die Ansätze der Modellregionen adressierten allerdings Themen, die nur zum Teil auf die Probleme und Bedarfe innerhalb der jeweiligen Region eingingen. Wie die Analyse der Konzepte zeigte (siehe Kapitel 2.4), scheinen die Ziele und Ansatzpunkte kaum aus einer fundierten Analyse abgeleitet zu sein. Dadurch blieb der tatsächliche Handlungsbedarf oftmals offen und es waren teilweise Machbarkeits- und Bedarfsanalysen als Startprojekte geplant. Zudem ähnelten sich bei Land(auf)Schwung viele Konzepte mit Schwerpunkten in der Vermarktung regionaler Produkte, Imagekampagnen und der Förderung weicher Standortfaktoren, was sich prinzipiell auf jede Region anwenden lässt. Die Themenwahl scheint somit durch überregionale Diskurse (z. B. Bildung und Fachkräftethema) überformt. Hinzu kommt die Orientierung an „In-Themen“ (z. B. Elektromobilität), um im Wettbewerb erfolgreich zu sein. So wurden auch Projekte aufgegriffen, die bereits bei LandZukunft bearbeitet wurden und teils vom BMEL als beispielgebend empfohlen wurden (Bildungsprojekte, Modelldorfinitiative, regionales Siegel). Auffallend ist darüber hinaus, dass Standortmarketing eine große Rolle in vielen Regionen spielte. Dies dürfte zum einen daran gelegen haben, dass sich viele beteiligte Akteure stark mit ihrer Region identifizieren, von den Vorzügen

ihrer Region überzeugt sind und glauben, dass die Wegzügler und fehlenden Zuzügler nur über diese Vorzüge informiert werden müssten. Zum anderen kann ein solcher Ansatz dazu dienen, das Ansehen des Landkreises und Landrates bzw. der Landrätin nach innen zu stärken. Gleichzeitig ist die Wirkungsmöglichkeit von Imagekampagnen diffus.

Darüber hinaus hing die verfolgte Strategie in hohem Maße von den beteiligten Akteuren ab, die in der Regel nicht repräsentativ für den Landkreis waren. Damit wurden z. B. oft Randbereiche der Wirtschaft, wie regionale Lebensmittel, gefördert, da sich die großen Unternehmen und starken Branchen nicht beteiligten. Zudem wurden oftmals die Themen relevant, für die Akteure in der Region vorhanden waren, die Eigenmittel für entsprechende Projekte bereitstellen könnten.

Kapazitätsaufbau

Die verantwortlichen Akteure in den Modellregionen haben sicherlich vieles zur Fördermittelverwaltung gelernt, von dem sie einiges auch für künftige Vorhaben verwenden können (siehe Kapitel 6). Allerdings ändern sich Regelungen kontinuierlich und in der Regelförderung spielen darüber hinaus EU-Regeln eine große Rolle, was die Abwicklung noch komplizierter macht. Teilweise führten die geringe Erfahrung mit der finanziellen Abwicklung und geringe Kapazitäten in den Kreisverwaltungen zu großen Unsicherheiten bei der Mittelbewilligung, sodass der Rat von Experten von Bund und Land eingeholt wurde. Dadurch wurde die Verantwortung teils abgegeben und der Kapazitätsaufbau eingeschränkt.

Einerseits konnten die zentralen Verantwortlichen die Einwerbung der Mittel im Wettbewerb, die erfolgreiche Umsetzung von Projekten sowie die Ausschöpfung der Budgetmittel als eigene Erfolge darstellen, was ihre Bekanntheit und Anerkennung in der Region aufgewertet haben dürfte. Andererseits delegierten die regionalen Akteure die Verantwortung für Probleme gern an die Bundesebene, indem sie den unflexiblen Rahmen oder Vorgaben dafür als Ursache nannten, wie die Jährlichkeit des Haushalts, der späte Übertrag der Mittel ins nächste Haushaltsjahr, der Haushaltsvorbehalt etc. Dadurch wurde die Möglichkeit, das eigene Vorgehen selbstkritisch zu hinterfragen und für künftige Maßnahmen zu lernen, beeinträchtigt.

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit von Maßnahmen war in der Regel in den Regionen als Entscheidungskriterium präsent und gewann mit zunehmender Dauer des Vorhabens an Bedeutung. Probleme konnten entstehen, wenn unklar war, ob z. B. beschaffte Geräte langfristig genutzt werden und der Support sichergestellt ist. Besonders schwierig waren Personalstellen, die mit Fördermitteln geschaffen wurden. In den benachteiligten Regionen konnten kaum öffentliche und gemeinnützige Stellen eigenständig weiterfinanziert werden. In der Regel mussten dann Folgeanträge für andere Förderquellen geschrieben werden oder Projekte enden (siehe Zitat). Der Druck zur Verausgabung der Mittel im jeweiligen Haushaltsjahr hat dazu beigetragen, dass auch Projekte gefördert wurden, deren dauerhafte Tragfähigkeit oder längerfristige Nutzung unklar waren.

„Ich muss, um das Ding nachher tatsächlich am Laufen halten zu können, brauche ich definitiv nochmal Strukturen. Strukturen, die irgendwo besetzt sind, mit Menschen, die sich engagieren. Ansonsten wird das Ding irgendwo versanden. Oder halt eben, dass ich die Unterstützung aus dem Bund oder aus sonstigen Institutionen noch bekomme.“ (Abschlusserhebung, Region 8)

Zwischenfazit

Insgesamt zeigte sich, dass sich die theoretisch erwarteten Mechanismen nur in begrenztem Maße im Fall Land(auf)Schwung nachzeichnen lassen und dass teils erhebliche Nebenwirkungen aufgetreten bzw. zu befürchten sind. Das Regionalbudget hat sicherlich teilweise motivierend auf die regionalen Akteure gewirkt. Demgegenüber gab es jedoch auch die mit dem Regionalbudget verbundene Besorgnis, die Gelder rechtskonform zu verausgaben. Die demotivierende Wirkung lag dabei teils an leicht zu verändernden Regelungen von Land(auf)Schwung, wie z. B. am Haushaltsvorbehalt. Die Schwierigkeiten mit dem Zuwendungs-, Vergabe- und Beihilferecht bestehen jedoch unabhängig von Land(auf)Schwung. Eine verbesserte horizontale Koordination war mit dem Regionalbudget möglich, aufgrund der vielen kleinteiligen, meist unverbundenen Projekte dürfte dieser Effekt aber in vielen Regionen eher begrenzt geblieben sein. Die vertikale Koordination war durch den bewusst offen gestalteten Wettbewerb, die unterbliebene Zielverhandlung und die Fokussierung auf die Mittelverausgabung kaum vorhanden, wenngleich sich diese Rahmenbedingungen leicht verändern ließen. Damit verbunden war auch das Ziel des BMEL, mit finanziellen Freiheiten Innovationen auszulösen. Eine solche Innovationswirkung ließ sich aber kaum aufzeigen, da die rechtlichen Freiräume aus Sicht der regionalen Akteure wesentlich geringer als ursprünglich erhofft ausgefallen sind und da in benachteiligten Regionen, aus verständlichen Gründen, eine gewisse Risikoaversion bestand. Eine Orientierung an den regionsspezifischen Bedarfen gab es sicherlich in Bezug auf die einzelnen Projekte und vor dem Hintergrund der subjektiven Einschätzung der verantwortlichen Akteure. Auf einer strategisch-analytischen Ebene wurde dieses Potenzial von Regionalbudgets hingegen kaum wahrgenommen. Mit Blick auf den Kapazitätsaufbau waren die Effekte begrenzt, da angesichts sehr unterschiedlicher Projekte die Lerneffekte begrenzt blieben und aufgebaute Strukturen davon abhingen, dass Mittel zu verteilen sind. Generell muss davon ausgegangen werden, dass viele Projekte gerade in den finanzschwachen Regionen von externen Förderquellen abhingen, was die Nachhaltigkeit der Initiativen beeinträchtigte.

3.3.3 Auswirkungen des Regionalbudgets auf die Effizienz der Fördermaßnahmen

Im Folgenden werden die Beobachtungen und Interviewaussagen zu den in Abbildung 3.2 theoretisch erwarteten Wirkungen auf die Effizienz zusammengefasst.

Lerneffekte und Kontrollkosten

Die möglichen Lerneffekte waren durch das Regionalbudget von Land(auf)Schwung deshalb kaum möglich, weil die regionalen Projekte und regionsübergreifenden Aktivitäten so heterogen waren, dass keine Benchmark vorhanden war. Die regional entwickelten Zielsysteme waren weder auf

überregionale Vergleiche ausgerichtet noch darauf, den Mitteleinsatz pro Zieleinheit zu minimieren.

Eine Reduktion der Kontrollkosten war ebenfalls kaum möglich, da trotz Regionalbudget alle Haushaltsregeln angewendet werden mussten. Daher musste nicht nur die Erfüllung des Zweckzwecks, sondern auch die Mittelverwendung kontrolliert werden. Mit der Zielerreichungskontrolle konnte der Kontrollaufwand somit sogar höher liegen als in der sonst üblichen Projektförderung. Allerdings konnten Rückforderungen aufgrund nicht erreichter Projektziele bzw. gescheiterter Projekte weitgehend vermieden werden. Dies lag zum einen an der intensiven Betreuung der Projektverantwortlichen durch die Entwicklungsagenturen und Abwicklungspartner sowie zum anderen an der intensiven Begleitung durch das BMEL und die Geschäftsstelle. Aufgrund der engen Abstimmung und des Austausches zwischen Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner konnten Fehler in Antragstellung, Projektberichterstattung und Nachweisprüfung mit den Projektverantwortlichen unbürokratisch behoben werden. Diese Konzentration auf die Vermeidung von Fehlern und die Betonung von Erfolgen in den Projekten kann aber auch dazu beitragen, dass Lernprozesse unterbunden werden.

Um vorhandene Ermessensspielräume nutzen zu können, müssen zunächst die anzuwendenden Regeln verstanden und regionale Kapazitäten aufgebaut werden. Dies ist mit hohen Anfangsinvestitionen verbunden, wobei angesichts der sehr unterschiedlichen Projekte anfangs bestehende Unsicherheiten auch später noch auftraten, weil sich Projektanträge kaum wiederholten. Trotz Schulungen zum Erwerb von vor allem administrativen Fähigkeiten in Land(auf)Schwung sind diese Kompetenzen in sehr unterschiedlicher Qualität in den Regionen abrufbar, was auch an personellen Wechsels liegt. Die Erstellung der Unterlagen für die Zuwendungen, die Sitzungsprotokollierungen, das Controlling und die Prüfkriterien für Vor-Ort-Besuche banden sehr viel Zeit, waren aber auch wichtige Lernprozesse, von denen die Regionen nach dem Modellvorhaben profitieren können. Allerdings unterliegen Wettbewerbsrecht, Beihilferecht, Haushaltsrecht, Vergaberecht und Förderrecht ständigen Veränderungen, sodass das Personal laufend geschult werden muss. Diese Kapazitäten sind auf Ebene der Landesförderstellen meist vorhanden, sodass es sich in der Regel um Parallelstrukturen handelt. Der kreiseigene Kapazitätsaufbau und dessen Aufrechterhaltung lohnen sich erst dann, wenn der Kreis entsprechend groß ist, eine ausdifferenzierte Verwaltung existiert und entsprechende Ziele der Region vorhanden sind, die einen eigenen Kapazitätsaufbau rechtfertigen. Ein Aufbau solcher Kompetenzen kann auch dazu beitragen, sich auf die Akquise von Fördermitteln zu fokussieren.

Zielgerichtetheit der Förderung

Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner suchten nach flexiblen Möglichkeiten, um Projekte zu realisieren. So wurden z. B. höhere Fördersätze oder die Stückelung von Projekten genutzt. Ein solches Engagement könnte von einer Landesbehörde nicht unbedingt erwartet werden. Durch diese Flexibilität und Betreuung konnten neue Förderadressaten erschlossen werden. Dazu zählten Kleinstunternehmen und Gründer, die erhebliche Betreuung und nur geringe Fördersummen beanspruchten, sowie Vereine, die auf eine vorschüssige Finanzierung angewiesen sind. Der intensive

Kontakt zwischen Projektträger und Entwicklungsagentur bzw. Abwicklungspartner wurde auch genutzt, um ggf. Rechnungen vorzuziehen oder ins nächste Jahr zu verschieben, damit der Mittelabfluss zur Jährlichkeit passte.

Die regionalen Akteure lobten die Flexibilität des Regionalbudgets stark, da sie die Förderung den Projekten anpassen konnten und nicht umgekehrt. Vor allem die Option, Zuwendungsbescheide selbst auszustellen und deren Voraussetzungen zu prüfen, wurde als neuer Handlungsspielraum verstanden. Dabei hatten sie große Freiheiten, den Fördersatz festzulegen und die Eigenmittel auch über Eigenleistungen oder über Drittmittel zu akzeptieren. Allerdings wurde damit teilweise eine eher ineffiziente Mittelnutzung wahrscheinlich, wenn die Nachrangigkeit dadurch begründet wurde, dass der Fördersatz im jeweiligen Bundesland zu niedrig war. Damit bestand ein Anreiz, möglichst hohe Fördersätze in anderen Richtlinien zu suchen, zumal politischer Druck zum Mittelabruf bestand. Zudem bot die Möglichkeit, Eigenleistungen anrechnen zu lassen, die Gefahr, dass diese hochgerechnet werden. In der Folge konnten Projekte ohne eigenen Finanzbeitrag umgesetzt werden und es bestand damit kaum ein Anreiz zum sparsamen Mitteleinsatz. Dieses Spannungsfeld von Chancen und Risiken der Flexibilität macht auch das folgende Zitat deutlich:

„Dass viele Projekte, die jetzt bei Land(auf)Schwung gelaufen sind, wahrscheinlich auch über LEADER hätten gefördert werden können. Aber halt immer nicht in diesem Maße, also der Unterschied liegt tatsächlich in diesen Konditionen. Also, dass wir [in der LEADER-Förderung] zum Beispiel, wir erkennen keine unbaren Leistungen an. Zum Beispiel bei uns muss der Eigenanteil monetär da sein. Bei Land(auf)Schwung kann man auch mal seine eigene Arbeit mit einbringen. [...] Oder wenn der Antragsteller im Oktober kam, wo bei uns erst einmal die Messen gelesen waren, so und dann: „Du kannst Dich halt nächstes Jahr wieder bewerben.“ Und bei Land(auf)Schwung wäre es dann halt möglich gewesen. [...] Und auch die Personalkostenförderung wäre jetzt vielleicht bei uns auch nicht so in diesem Maße möglich gewesen und halt diese Förderbedingungen mit den Fördersätzen und diese unbaren Leistungen.“ (Abschlusserhebung, Region 2)

Verantwortlichkeit

Die Kenntnis der Antragsteller aus anderen Kontexten führte dazu, dass wenig zuverlässige Antragsteller vom Entscheidungsgremium aussortiert wurden und keine Förderung erhielten. Die engen sozialen Bindungen zwischen den Projektverantwortlichen und dem Abwicklungspartner bzw. anderen regionalen Akteuren und das Aufeinander-angewiesen-Sein in künftigen Handlungssituationen boten jedoch die Gefahr, dass Rückforderungen unbedingt vermieden werden sollten. Dadurch erhielten die Verantwortlichen hohe Unterstützung, um Nachweise möglichst korrekt darzustellen. Zudem konnten enge soziale Netze zur Bereitschaft führen, dass als „gut“ empfundene Akteure für ihr Engagement in der Region mit Fördermitteln belohnt wurden. Teilweise stellten insbesondere Unternehmer und Abwicklungspartner kritische Nachfragen zur Kostenkalkulation, um den sparsamen Mitteleinsatz zu garantieren. Daraus ergaben sich Korrekturen und den Projektverantwortlichen wurden zusätzliche Auflagen im Zuwendungsbescheid gemacht. Allerdings setzten die fehlende Mittelknappheit und der Konsens zwischen den regionalen Akteuren, die

Mittel möglichst vollständig zu verausgaben, einen Anreiz, Mitnahmeeffekte in Kauf zu nehmen, um dieses Ziel zu erreichen.

Darüber hinaus war es für die Entscheidungsträger kaum möglich, den Förderbedarf festzustellen, da selbst bei kommerziellen Projekten in der Regel keine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Schließlich bestand ein Anreiz, hohe Fördersätze zu bewilligen, um die Nachrangigkeit festzustellen. Sehr hohe Fördersätze führen zwar nicht notwendigerweise zu mehr reiner Mitnahme, dafür wird es aber wahrscheinlicher, dass Projekte nur deshalb verfolgt werden, weil Fördermöglichkeiten bestehen und nicht, weil ein langfristiges Interesse am Weiterbetrieb über den Förderzeitraum hinaus besteht und weil die Förderung als Anschubfinanzierung zur Steigerung der Tragfähigkeit beiträgt, sodass eine Unabhängigkeit von öffentlichen Fördermitteln langfristig gesichert wäre. Insgesamt werden sogenannte Förderkoalitionen wahrscheinlich, die sich darauf spezialisieren und gegenseitig unterstützen, Fördergelder in die Region zu holen.

Die regionalen Akteure und insbesondere die Kreisverwaltungen hatten großes Interesse, den Projektverantwortlichen nicht zu schaden, da diese wichtige regionale Funktionen erfüllen und für Folgeprojekte infrage kommen sollten. Deshalb gaben sich Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner große Mühe, Tipps zur Abrechnung und zur Darstellung des eigenen Vorgehens zu geben, damit eine Prüfung durch den Rechnungshof ohne Rückforderungen wahrscheinlich wurde. Dieses aus Sicht der regionalen Akteure rationale Vorgehen kann jedoch einer unabhängigen Kontrolle der Verwendungsnachweise und dem sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel entgegenstehen. Die intensive Betreuung führte jedoch auch zur besseren Kenntnis der Antragsteller, sodass nur die vertrauenswürdigen ausgewählt werden konnten. Hierbei half zudem, dass den Mitgliedern des Entscheidungsgremiums Antragsteller oftmals bereits durch vorhergehende Projekte oder Anträge bekannt waren, sodass eine gewissenhafte und fristgerechte Projektdokumentation und Mittelbewirtschaftung abgeschätzt und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden konnten.

Größenvorteile und Einigungskosten

Zur Entscheidungsebene lässt sich feststellen, dass viele der geförderten Projekte eher einen lokalen Fokus aufwiesen und allenfalls im Zusammenspiel mit ähnlichen Projekten in der gesamten Region eine regionale Wirkung entfalten konnten. Einige Projekte wiesen jedoch auch Kooperationen zwischen Unternehmen auf, sodass Größeneffekte z. B. bei der Vermarktung von Produkten genutzt werden konnten. Die Projekte im Bereich der Wirtschaftsförderung konnten hingegen einen zu kleinen räumlichen Bezug aufweisen, wenn die vermarktbare Region für regionale Produkte, die Arbeitsmarktregion, die Kammerbezirke oder die touristische Destination größer waren als die beteiligten Modellregionen, was insbesondere bei den kleinen Landkreisen der Fall gewesen sein dürfte.

Im Gegensatz dazu saßen in den Entscheidungsgremien oftmals Vertreter kleinerer räumlicher Einheiten, in der Regel Städte und Gemeinden, aber auch Vertreter von kleineren LEADER-Regionen. Diese achteten oftmals darauf, dass die Mittel räumlich ausgewogen verteilt wurden und auch ihr Raum hinreichend profitierte. Dies konnte Projekte mit regionaler Orientierung begünstigen, es

konnte aber auch dazu führen, dass die regionalen Ziele und potenziellen regionalen Wirkungen als Entscheidungskriterien in den Hintergrund rückten. Dabei spielte auch eine zentrale Rolle, welche Projektanträge eingereicht wurden und welche Akteure aus welchen Teilräumen überhaupt in der Lage waren, die Eigenmittel bereitzustellen. Dadurch wurde es schwierig, Projekte zu entwickeln, an denen sich Akteure aus der gesamten Region beteiligten. Die räumlich ausgewogene Verteilung der Mittel kann durchaus als Einigungskosten aufgrund heterogener Interessen betrachtet werden, was Kosteneinsparungen durch die Größe der Region entgegengerechnet werden muss. Da die Anwendung der LHO, abgesehen von der Bereitschaft, Ermessensspielräume zu nutzen, unabhängig von den regionalen Präferenzen und somit Einigungskosten ist, könnten hier Größenvorteile genutzt werden. Im Modellvorhaben hatten aber mit zwei Ausnahmen immer die jeweiligen Landkreise die Funktion der Abwicklung übernommen, sodass diese Kompetenzen dezentral aufgebaut und vorgehalten werden mussten.

Eine Kofinanzierung des Regionalbudgets durch regionale Akteure fand nicht statt. Als regionale Eigenleistungen konnten die Arbeitskraft des Abwicklungspartners und die Zeit der Beteiligten im Entscheidungsgremium gelten⁴. Beides wurde aber von den entsprechenden Akteuren gern und selbstverständlich erbracht und nicht als Eigenleistung betrachtet. Auch wenn regional orientierte Akteure das Geld oftmals nicht als Bundesgeld, sondern als eigenes ansahen, so blieb der Anreiz, Gelder sparsam einzusetzen, gering, da in relativ kurzer Zeit viele Mittel zu verausgaben waren.

Transaktionskosten

Durch den Abwicklungspartner vor Ort bestanden kurze Wege zu Projektantragstellern, um die Förderfähigkeit und den Fördersatz zu prüfen. Dabei konnte der Abwicklungspartner auch auf die fachlichen Kompetenzen der Rechnungsprüfer in der Kreisverwaltung zurückgreifen. Zudem musste bei schwierigen Fällen weitere Fachkompetenz, wie Wirtschaftsprüfer, Juristen, Kollegen aus anderen Modellregionen, Haushälter der BLE oder Experten von Landesbehörden, zu Rate gezogen werden. Hieraus ergaben sich für die Antragsteller Verzögerungen. Generell waren insbesondere in der Anfangsphase, aber auch darüber hinaus, hohe Bearbeitungsdauern und Unsicherheiten v. a. in Bezug zum Beihilfe- und Zuwendungsrecht zu beobachten. Die Einhaltung dieser Rechtsvorschriften galt auch für die Mittel aus dem Regionalbudget und sie waren unabhängig von der Förderhöhe. Dementsprechend stieg gerade bei vielen kleinen Projekten der Verwaltungsaufwand für den Abwicklungspartner wie für den Zuwendungsempfänger relativ zur Fördersumme enorm an. Neben den zeitlichen Verzögerungen konnten auch die Zuwendungsbescheide über viele Seiten mit zahlreichen Anhängen Antragsteller abschrecken. Hinzu kamen teilweise noch Auflagen durch das Entscheidungsgremium sowie Verpflichtungen zur Berichterstattung in diesem Gremium. Da sich das Entscheidungsgremium in der Regel nur wenige Male im Jahr traf,

⁴ Bei „Regionen Aktiv“, das als BMEL-Modellvorhaben von 2002 bis 2005 seine Hauptförderphase hatte und ebenfalls das Instrument des Regionalbudgets nutzte, wurden die Personal- und Sachkosten für die regionalen Abwicklungsstellen auf 50.000 Euro in damaligen Preisen pro Jahr und Region geschätzt (Weiß 2007, S. 136). Darüber hinaus wurde die ehrenamtliche Arbeit der regionalen Akteure für die Planung und Durchführung des Modellvorhabens auf 25 % der bereitgestellten Regionalbudgets (von durchschnittlich ca. 2,1 Mio. Euro in damaligen Preisen pro Region) beziffert.

entstanden weitere zeitliche Verzögerungen, insbesondere wenn sich aus diesem Treffen Überarbeitungsorderungen oder Rückfragen ergaben. Teils konnten diese Verzögerungen durch Abstimmungen per E-Mail abgemildert werden. Teils zogen einige Antragsteller ihren Antrag im Laufe der Vorberatungen zurück, weil ihnen der Aufwand im Verhältnis zur Fördersumme als zu groß erschien.

Die Mittelbewirtschaftung durch vorschüssige Anforderungsverfahren hatte zur Folge, dass auch Akteure mit geringen Verwaltungskapazitäten Projekte durchführen konnten. Diese Regelung wurde aber durchaus von befragten Akteuren kritisiert, weil sie den Aufwand erhöhte, Mittel zu beantragen und dann ggf. zurückzuüberweisen. Gerade Projektverantwortliche mit geringen Ressourcen und fehlender Erfahrung mussten besonders intensiv durch Abwicklungspartner oder die Entwicklungsagentur betreut werden. Aber auch andere Zuwendungsempfänger betonten, dass sie den Verwaltungsaufwand nur mit Hilfe der Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner leisten konnten.

Insgesamt ließ sich die theoretische erwartete Integration von Planung und Umsetzung kaum beobachten, womit auch die erhofften Synergien zur Reduktion der Transaktionskosten ausblieben. Stattdessen blieben das strategische und umsetzungsrelevante Wissen über die verschiedenen Ebenen (Projektverantwortliche, regionale Partnerschaft, Landesverwaltung und Bund) verstreut, was zu erheblichen Transaktionskosten zur gegenseitigen Abstimmung und Kontrolle führte.

Spezialisierung, Innovationen und Diffusion

Der interregionale Wettbewerb als Motor für Spezialisierung, Innovationen und deren Diffusion spielte kaum eine Rolle für die beteiligten Modellregionen. Dies zeigte sich daran, dass in den Zukunftskonzepten eine Analyse der relativen Wettbewerbsposition und der komparativen Vorteile ausblieb. Zudem konzentrierten sich die regionalen Akteure auf die (subjektiven) internen Stärken und Schwächen, statt auf die externen Chancen und Risiken, wie das Zitat veranschaulicht:

„Nichts ist schlimmer, als wenn ich mir eine Agentur einkaufe, zum Beispiel aus Hamburg, die dann hierherkommt und sagt, macht hier mal eine SWOT-Analyse und sagt mir doch mal eure Stärken und Schwächen. Das müssen wir jetzt erst einmal aufnehmen, das müssen wir jetzt werten, das müssen wir erstmal gewichten. Ja, wir kennen unsere Stärken, wir kennen auch unsere Schwächen.“ (Zwischenerhebung, Region 7)

Die regionalen Akteure waren motiviert, im Vergleich mit den anderen Modellregionen nicht die schlechtesten zu sein, was auch zur Rechtfertigung gegenüber Kritikern erwähnt werden kann. Dabei diente die Mittelbindung als Vergleichsmaßstab. Im Fokus standen die regelkonforme Mittelverausgabung sowie die beteiligten Partner in der Region zufriedenzustellen. Somit konzentrierten sich die Aktivitäten auf die Region selbst und der interregionale Wettbewerb hatte kaum Bedeutung. Gleichzeitig kooperierten die Modellregionen, indem sie sich insbesondere hinsichtlich der administrativen Abwicklung austauschten. Das bedeutete aber auch, dass die systematische

Erprobung von Neuerungen und die Weitergabe bewährter Ansätze bzw. deren Übernahme kaum eine Rolle gespielt hat.

Zwischenfazit

Schlussfolgernd lassen sich die erhofften Effizienzgewinne bei Land(auf)Schwung kaum nachweisen. Im Gegenteil sind teils erhebliche Zusatzkosten entstanden, die eher gegen die Effizienz von Regionalbudgets sprechen. Der Mitteleinsatz war zwar transparent, er ließ sich aber nicht ohne Weiteres mit den Ergebnissen in Verbindung bringen, sodass Vergleichsmaßstäbe aus der Vergangenheit und aus anderen Regionen fehlten. Inhaltliche Lerneffekte waren daraus weniger zu erwarten und die Kontrollkosten blieben nach wie vor erheblich, da die üblichen Haushaltsregeln nach wie vor gelten. Eine gezielte Förderung konnte mittels flexibler Regelanwendung und intensiver Betreuung in vielen Fällen erreicht werden. Allerdings waren damit auch Unsicherheiten, Verzögerungen und Prüfaufwand verbunden, womit die Effizienz eingeschränkt wurde und Akteure abgeschreckt wurden. Das Prinzip fiskalischer Äquivalenz hat sicherlich zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den Mitteln, die als eigene wahrgenommen wurden, beigetragen. In der Folge wurden bspw. als wenig zuverlässig eingeschätzte Antragsteller abgelehnt. Diesem positiven Effekt standen jedoch die Orientierung, wenig knappe Mittel mit hohen Fördersätzen und Projekten mit wenig Zielbeitrag möglichst vollständig auszuschöpfen, sowie die Vermeidung von Rückforderungen entgegen. Mit Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip zeigte sich, dass viele unverbundene lokale Projekte eher für hohe Einigungskosten standen und Doppelstrukturen zur Abwicklung auf Kreisebene den effizienten Mitteleinsatz eher erschwerten. Nichtsdestotrotz bestand ein erheblicher Abstimmungsbedarf zwischen den Ebenen, da die Projektverantwortlichen intensiv betreut und Informationen zu Abwicklungsfragen oftmals bei Bund und Land angefragt werden mussten. Damit gingen vermutlich höhere Transaktionskosten einher. Schließlich deuten die Ergebnisse nicht auf einen positiven Effekt des interregionalen Wettbewerbs hin, da die regionalen Akteure eine starke Binnenorientierung verfolgten und kaum systematisch nach komparativen Vorteilen oder Innovationen gesucht haben.

3.3.4 Auswirkungen der Regionalbudgets auf die Legitimität der Fördermaßnahmen

Regionalbudgets können sich theoretisch auch positiv auf die Legitimität der Entscheidungen auswirken. Die Erfahrungen aus Land(auf)Schwung zu den in Abbildung 3.3 (siehe Seite 63) genannten Kategorien werden nun zusammenfassend dargestellt.

Räumliche Interessen

Die Mitglieder des Entscheidungsgremiums waren sehr zufrieden mit den Gestaltungsmöglichkeiten bei Land(auf)Schwung. Die Regionsabgrenzung sollte explizit begründet werden. Tatsächlich wurden die Landkreise in der Regel als Modellregion festgelegt, häufig nur mit dem Hinweis auf die Effizienz der Übernahme von bereits bestehenden administrativen Grenzen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Regionsabgrenzung für viele Projekte teils zu groß und teils zu klein

war (siehe Abschnitt „Größenvorteile und Entscheidungskosten“ in Kapitel 3.3.3). Mit dem Regionalbudget hatten die Akteure die Möglichkeit, die regionalen Besonderheiten und Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Regionale Präferenzen wurden nur eingeschränkt abgefragt, da die Akteure im Entscheidungsgremium sehr selektive Präferenzen repräsentierten und oftmals von der Landkreisverwaltung ausgewählt wurden. Zudem spielten Vertreter der Städte und Gemeinden sowie von Teilregionen, wie Naturparks, eine zentrale Rolle in den Entscheidungsgremien. Dort vertreten sie in der Regel lokale Interessen, die angesichts lokaler Projekte auch oft heterogen sind. Eine besondere Herausforderung sind solche heterogenen Interessen in besonders großen Landkreisen bzw. solchen mit geringer regionaler Identität, wie in jüngerer Vergangenheit durch eine Kreisgebietsreform entstandene Regionen.

Beteiligung und politische Kontrolle

Die Kreistagsabgeordneten als die demokratisch legitimierten Akteure für regionale Entwicklungsprozesse wurden meist nicht direkt beteiligt. Allerdings erfolgte die Einbindung des zuständigen Kreistagsausschusses über die Information durch die Verwaltungsmitarbeiter. Dabei hatte die Landkreisverwaltung einen starken Einfluss, welche Informationen sie zur Verfügung stellte. Zudem sorgten regional anerkannte Persönlichkeiten im Entscheidungsgremium dafür, dass die Kreistagsabgeordneten die Legitimität der parallelen Entscheidungsstruktur nicht anzweifeln, zumal die Verausgabung der Mittel weitgehend sichergestellt werden konnte.

Die Ebene der Städte und Gemeinden war teilweise durch ihre Bürgermeister im Entscheidungsgremium vertreten. Auch hier gab es Regionen, die diese Gruppe bewusst von einer Teilnahme ausschloss, um die Bedeutung von lokalen Interessen gegenüber den regionalen nicht zu groß werden zu lassen. Eine Einbeziehung der Gemeindeversammlungen ist nicht bekannt. Auch wenn die politische Kontrolle des Regionalbudgets eher gering ausfiel, so ist doch davon auszugehen, dass die politische Aufmerksamkeit durch die Regionalisierung höher war als bei vergleichbaren Förderinitiativen auf Bundes- oder Landesebene.

In der Start- und Qualifizierungsphase wurde die breite Öffentlichkeit oftmals nur eingeschränkt beteiligt, da im Falle eines Misserfolges im Wettbewerb die Beteiligten und die Öffentlichkeit nicht zu sehr enttäuscht werden sollten. Die Mitgliedschaft im Entscheidungsgremium stand nicht allen Bürgern offen, sondern hing von der Einladung durch die Kreisverwaltung und die Teilnahmebereitschaft ab. Dadurch wurden Akteure begünstigt, die bereits gute Kontakte in die Kreisverwaltung bzw. zur politischen Spitze hatten oder einen solchen Kontakt aufbauen wollten. Zudem wurden institutionelle Akteure begünstigt, die während ihrer Arbeitszeit die Sitzungen vorbereiten und daran teilnehmen konnten. Darüber hinaus wurde die breitere Öffentlichkeit über Medienarbeit und Online-Angebote über laufende Aktivitäten informiert. In den Regionen, in denen laufend Projektanträge gesucht wurden, war diese Arbeit besonders wichtig. Darüber hinaus wurden bestehende Netzwerke genutzt, um Anträge zu generieren.

Deliberative Legitimation

Bei der Zusammensetzung der Entscheidungsgremien fällt auf, dass wirtschaftliche und kommunale Interessen in der Regel relativ stark vertreten waren, während soziale Interessen (Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Kirchen etc.) kaum beteiligt waren (siehe Kapitel 5). Zudem spielte die fachliche Expertise für die behandelten Themen weniger eine Rolle bei der Beteiligung der Akteure. Somit standen die regionalen Partnerschaften teilweise vor erheblichen Herausforderungen, solche Akteure über Arbeitskreise oder Projektverantwortlichkeiten einzubinden. Ein Beispiel, wie eine solche Einbindung von Expertise dennoch gelingen konnte, gibt das folgende Zitat wieder:

„Wenn es [den Projektantrag] dann keiner [in der Arbeitsgruppe] verstanden hat, dann laden wir auch die Projektträger mal ein. Das hatten wir auch mit dieser Fortbildung zum Thema [X]. [...] Dann haben wir die eingeladen [...] und dann hat es die Arbeitsgruppe schon ein bisschen besser verstanden. [...] Ob dieses Bildungskonzept aber greift und Sinn macht, und so, da haben die dann irgendwann gesagt, nee, also wir verstehen das in Wirklichkeit nicht richtig, und wissen tun wir es auch nicht. Und die hat dann eine Stellungnahme von [der Landesfachbehörde] [eingeholt]. [...] Und der Verband [X] hat glaube ich auch noch eine Stellungnahme geschrieben. Und die sozialen Akteure. [...] Also wir machen dann einen bunten Strauß, um auch eine Meinung herstellen zu können. (Zwischenerhebung, Region 9)

Republikanische Legitimation

Im Entscheidungsgremium wurde meist versucht, einen Konsens bei Entscheidungen herzustellen, um die vertretenen Interessen möglichst breit zu berücksichtigen. Akteure, die dem gesamten Ansatz gegenüber eher kritisch eingestellt waren, beteiligten sich erst gar nicht am Gremium, sodass die Aktivitäten grundsätzlich positiv bewertet wurden. Kritik wurde in der Regel durch Enthaltung geäußert. Produktive Konflikte und gegenseitige Kontrolle fanden eher selten statt. Zudem konnten Entwicklungsagentur und Abwicklungspartner den Einfluss der übrigen Beteiligten begrenzen, indem sie die Entscheidungssituation definierten: Sie nahmen die Vorauswahl der zu bescheidenen Projekten nach inhaltlichen und finanztechnischen Kriterien vor, sie verwiesen auf beschränkende Bestimmungen des BMEL und kontrollierten die zu den einzelnen Projekten zur Verfügung gestellten Informationen. Teilweise fanden Projektvorstellung und Diskussionen im Gremium statt, was von den Mitgliedern äußerst positiv wahrgenommen wurde, weil sie so bei interessierenden Punkten nachhaken konnten.

Throughput-Legitimation

Die Satzung eines Entscheidungsgremiums macht seine Aufgabe und das Vorgehen transparent. Die Bewertungskriterien für Projektauswahlentscheidungen blieben aber oftmals unklar. Die Bedeutung der vereinbarten Ziele auf diese Entscheidung war begrenzt (siehe Kapitel 4). Darüber hinaus blieb es für Antragsteller schwer abschätzbar, welche Erfolgsaussichten und Förderbedingungen sie erwarteten, da eine klare Richtlinie fehlte. Schließlich versuchten die regional Verantwortlichen, den Prozess im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit mit Regionalkonferenzen, Internetseite, sozialen Medien und Zeitungsartikeln transparent zu machen. Allerdings kommunizierten sie dabei die Ergebnisse und Erfolge, sodass die breite Öffentlichkeit begrenzte Einblicke erhielt und den

Prozess kaum kritisch begleiten konnte. Dazu trug vermutlich auch bei, dass die Kapazitäten der regionalen Medien stark begrenzt waren, sodass sie sich in der Regel auf das Abdrucken von Pressemeldungen bzw. die Sicht der Beteiligten beschränkten.

Verantwortlichkeit

Bei Land(auf)Schwung waren die finanziellen Inputs durch das Regionalbudget klar definiert. Das zeitliche Engagement der beteiligten Akteure und die Eigenleistung des Abwicklungspartners waren hierbei jedoch nicht enthalten. Angesichts des erheblichen Aufwandes zur administrativen Abwicklung bei den oftmals kleinteiligen Projekten kann jedoch von hohen Transaktionskosten ausgegangen werden, die diese nicht-monetären Inputs zu einem bedeutenden Anteil machten. Der Output wurde von den regionalen Partnerschaften durch Selbstevaluation kontrolliert. Die Qualität dieser Bewertung hing stark von den gewählten Zielen ab, sodass meist klare Erfolgsmessungen unmöglich waren. Daher schützte die weitgehende Verausgabung des Regionalbudgets die politisch Verantwortlichen vor kritischen Nachfragen. In der regionalen politischen Diskussion wurde somit die Maximierung des Inputs zum angestrebten Ergebnis, was einen zielgerichteten Mitteleinsatz erschweren kann. Diesen Fokus auf die Mittelverausgabung veranschaulicht auch das folgende Zitat:

„Ich kann nicht in drei Jahren, wo ein Jahr schon verloren ist, weil wir da erstmal planen müssen, irgendein gescheitertes Modell entwickeln. Da muss ich nämlich sehen, dass ich das Geld irgendwie unter die Leute kriege, so. Und dann ist es natürlich nicht immer so, dass das die besten Modelle sind.“ (Auftakterhebung, Region 13)

Zwischenfazit

Die Untersuchung der Legitimität der Entscheidungen über das Regionalbudget bei Land(auf)Schwung zeigt, dass diese eher indirekt erfolgte und sich nicht offensichtlich ergab bzw. durchaus Defizite erkennbar sind. Der oftmals große Einfluss von Gemeinden und Teilregionen führte teilweise dazu, dass keine regionsweiten Interessen verfolgt wurden, bzw. verdeutlichte, dass die Interessen in den Regionen nicht immer homogen waren. Das hing auch damit zusammen, dass die Regionen in der Regel nicht inhaltlich-funktional abgegrenzt wurden. In Bezug auf die direkte Bürgerbeteiligung und Kontrolle durch demokratisch gewählte Vertreter lässt sich zeigen, dass diese Gruppen wenig vertreten waren und meist über Ergebnisse (selektiv) informiert wurden. Die überwiegende Beteiligung von Vertretern von Organisationen führte in erster Linie zur Einbindung regionaler Interessen und von lokalem Wissen und weniger von fachlicher Expertise. Die Beobachtungen in Land(auf)Schwung verdeutlichen zudem, dass eine gegenseitige Kontrolle interdependenter Akteure im Sinne eines republikanischen Demokratieverständnisses in der Praxis eine untergeordnete Rolle spielte, da doch in der Regel konsensual entschieden wurde bzw. Ablehnung nur verhalten – mit Enthaltung – geäußert wurde. Dennoch schaffte die Beteiligung unterschiedlicher Akteure im Entscheidungsgremium eine gewisse Transparenz und eröffnete die Möglichkeit, dass auch weniger einflussreiche Akteure bei großer Unzufriedenheit die Öffentlichkeit darüber informieren und so Druck aufbauen, wenngleich uns aus Land(auf)Schwung hierzu kein Beispiel bekannt ist. Für Außenstehende, d. h. insbesondere die Antragsteller, waren die

Entscheidungsprozesse hingegen oftmals wenig transparent, da neben den offiziell genannten Zielen in der Regel weitere Aspekte und subjektive Einschätzungen der Gremienmitglieder in der Entscheidungsfindung eine Rolle spielten. Daher blieb auch die Throughput-Legitimation begrenzt. Schließlich führte das Regionalbudget nur eingeschränkt zu einer höheren Verantwortlichkeit infolge eines transparenten Mitteleinsatzes, da gerade die nicht-finanziellen Aufwendungen sowie die regionalen Wirkungen kaum objektiv erfasst wurden.

3.4 Fazit und Handlungsempfehlungen

Der Literaturüberblick hat die vermuteten Funktionen von Regionalbudgets aufgezeigt und dargestellt, dass mit der Einführung solcher Budgets große Erwartung verbunden sind: Als zentrales Regionalisierungsinstrument sollen sie die Effektivität, Effizienz und Legitimität ländlicher Regionalentwicklung verbessern. Diese Darstellung fokussiert auf die positiven potenziellen Wirkungen von Regionalbudgets. Demgegenüber gibt es aber auch zahlreiche nationale wie internationale Erkenntnisse, die die negativen Wirkungen von Regionalisierung und Dezentralisierung betonen oder die Hoffnung auf die positiven Wirkungen dämpfen (Fürst 2006; Jones und Little 2000; Küpper 2011; Küpper und Kundolf 2021; Scott 2012). Zudem gibt es bis heute keine klar messbaren positiven Effekte, die diese Dezentralisierung bewirkt hätte (Behrenz et al. 2003; Diller et al. 2014; Ebinge et al. 2011; Giguère 2003, S. 13; Hartke 2011, S. 35).

So kommt auch die Analyse der Regionalbudgets in Land(auf)Schwung zu einem gemischten Ergebnis. Zu den entwickelten Bewertungskriterien lassen sich neben einzelnen positiven Impulsen negative Wirkungen aufzeigen oder solche negativen Effekte scheinen zumindest möglich. Vergleichbare Auswirkungen auf die Effektivität, Effizienz und Legitimität haben auch die Untersuchungen zu Regionalbudgets in angrenzenden Politikkontexten aufgezeigt. Dazu zählt LEADER (Fährmann et al. 2015, S. 62; Forstner et al. 2016; Oberndörfer 2014), das Regionalbudget im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Jung et al. 2013), regionalisierte Teilbudgets im EFRE (Hartke 2011; Steria Mummert Consulting et al. 2010) sowie der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik (Hägele und Fertig 2010). Diese eher negativen Bewertungen zeigen sich auch darin, dass die Regionalbudgets im EFRE (Niedersachsen) und ESF (NRW, Brandenburg) nach einer Experimentierphase wieder abgeschafft wurden.

Im Folgenden diskutieren wir die Ergebnisse in den Bereichen Effektivität, Effizienz und Legitimität vor dem Hintergrund des Forschungsstandes und stellen Bezüge zu den Erfahrungen aus vergleichbaren Vorhaben in angrenzenden Politikfeldern her. Anschließend werden die politischen Implikationen der Ergebnisse dargestellt, indem Handlungsempfehlungen gegeben werden, wie die mit dem Regionalbudget verbundenen Ziele besser erreicht werden können bzw. was bei der Einführung eines Regionalbudgets zu beachten ist, um negative Auswirkungen zu minimieren.

3.4.1 Diskussion der Ergebnisse vor dem Hintergrund des Forschungsstandes

Effektivität

Die Vergabe von Regionalbudgets im Wettbewerbsverfahren hat sich bei Land(auf)Schwung nicht bewährt (siehe Kapitel 2), womit Erfahrungen von LandZukunft (Küpper und Kundolf 2021) und aus Großbritannien bestätigt werden (Jones und Little 2000). Die Gefahr ist groß, dass in Wettbewerbsverfahren die Regionen mit der besten Selbstdarstellung ausgewählt werden und die bedürftigsten chancenlos bleiben. Zudem konnte die Jury kaum die Leistungsfähigkeit der Regionen prognostizieren und die Verfolgung der Bundesziele konnte nicht gesichert werden. Dazu trug bei, dass die regionalen Konzeptvorschläge aus den Wettbewerbseinreichungen nicht zwischen regionalen Vertretern und BMEL verhandelt wurden, wie es beim ESF-Regionalbudget in Brandenburg der Fall war. Die Vorauswahl der teilnahmeberechtigten Regionen konnte bei Land(auf)Schwung allerdings sicherstellen, dass die Mittel gezielt zur Entwicklung peripherer, strukturschwacher ländlicher Regionen eingesetzt wurden. Die Auswahl geeigneter Projekte mit Wettbewerben wie in LEADER oder bei den REGIONALEN (Danielzyk und Kemming 2014, S. 101) erscheint hingegen sinnvoll. Die halbjährliche Vorbereitungsphase vor der Gewährung des Regionalbudgets war darüber hinaus zu kurz, um einen effektiven Instrumenteneinsatz sicherzustellen. Die Erfahrungen aus der GRW in Thüringen weisen darauf hin, dass ein Vorlauf zur konzeptionellen und organisatorischen Vorbereitung von ein bis zwei Jahren sinnvoll ist (Jung et al. 2013, S. 184).

Die bundesweite Aufmerksamkeit motivierte die Akteure sowohl in den Modellvorhaben als auch in den REGIONALEN zu effektivem Handeln. Mit der Übernahme in die Regelförderung besteht aber die Gefahr, dass diese externe Aufmerksamkeit abnimmt (Hohn et al. 2014). Laut Wiechmann (2014) ist dies aber keine Erfolgsvoraussetzung, da ohnehin meist nur regionale Projekte umgesetzt und Strategien angestoßen werden. Demgegenüber erhöhen solche Formate die regionsinterne Aufmerksamkeit und die Reputation der verantwortlichen Akteure. Die Aufmerksamkeit kann durch eine Präsentation der Projekte im letzten Jahr der Laufzeit gesteigert werden, wie in den REGIONALEN. Zudem können Besuche von Projekten durch das Entscheidungsgremium, Vertreter des Bundes oder anderer Regionen Anerkennung und damit Motivation für die Projektverantwortlichen bieten.

Das Steuern über Ziele eignet sich eher zur Förderung bekannter Maßnahmen über ein Regionalbudget als zur Erprobung neuer Ansätze. Zudem scheint es äußerst schwierig zu sein, geeignete operative Ziele für die Regionalentwicklung zu finden, die einen klaren Bezug zu den strategischen Zielen aufweisen, mit denen Projekte beeinflussbar und die eindeutig messbar sind (siehe Kapitel 4). Die Erfahrungen aus Brandenburg bestätigen diese Einschätzung und zeigen, dass es einfacher ist, Indikatoren für das enge Feld der Arbeitsmarktpolitik zu finden als für das breite Feld der Regionalpolitik, weshalb ein eng abgesteckter Themenfokus eine Bedingung für die sinnvolle Zielentwicklung ist (Hägele und Fertig 2010, S. 152). Als einziges zweifelsfreies Erfolgskriterium, das alle Beteiligten auf allen Ebenen als am wichtigsten bewerteten, blieb der Mittelabfluss, wodurch die inhaltlichen Kriterien in den Hintergrund gedrängt wurden. Die Reduktion des Regionalbudgets bei Land(auf)Schwung auf 500.000 Euro pro Jahr, bei LandZukunft waren es noch ca. 600.000 Euro,

hat den Druck zur Mittelverausgabung nicht entscheidend senken können, sodass auch hier zumindest in der Anfangszeit möglichst alle Projekte gefördert wurden. In der GRW ist das Regionalbudget hingegen auf 300.000 Euro pro Jahr begrenzt, was vermutlich einen zielgerichteteren Mitteleinsatz erlaubt.

Ein zentrales Argument für die Einführung von Regionalbudgets besteht darin, dass damit besser auf die regionalen Besonderheiten und Potenziale eingegangen werden kann. Während sich die Ansätze der vier LandZukunft-Regionen noch erheblich unterschieden (Küpper und Kundolf 2021; Küpper et al. 2014), sind die Ähnlichkeiten der 13 Konzepte bei Land(auf)Schwung relativ hoch. Zu dem Schluss fehlender regionaler Spezifik kommen auch die Evaluatoren des Regionalbudgets der GRW (Jung et al. 2013, S. 177) und der regionalisierten Teilbudgets des EFRE (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 97). Zudem wird die Wirksamkeit der dort geförderten Anbieter mit regionalem Absatzgebiet, des Tourismus und des Regionalmarketings hinterfragt, was auch in Land(auf)Schwung eine zentrale Rolle spielte. Die verfolgten Strategien hängen im hohen Maße von den beteiligten Akteuren ab, die nicht repräsentativ für die Region sind, und davon, wer in der Lage ist, Eigenmittel bereitzustellen. Letzteres spielte auch beim Regionalbudget im ESF in Brandenburg eine entscheidende Rolle (Hägele und Fertig 2010, S. 37). Schließlich zweifeln die Evaluatoren, ähnlich wie bei Land(auf)Schwung vermutet, die Nachhaltigkeit vieler Projekte an, die mit dem Auslaufen der Förderung ebenfalls auslaufen oder sich neue öffentliche Finanzierungsquellen suchen müssen.

Effizienz

Die Transaktionskosten zur Umsetzung der Regionalbudgets waren für alle Beteiligten hoch, was die Effizienz dieses Finanzierungsinstrumentes stark einschränken dürfte. Da keine Sonderregeln für kleine Projekte galten, steigt der Verwaltungsaufwand in Relation zu den vielfach vom Fördervolumen her kleinen Projekten stark an. Zudem benötigten Projektverantwortliche mit geringer Fördererfahrung besondere Betreuung durch die Entwicklungsagentur und finanzielle Abwicklung. Dieser Aufwand fiel im hohen Maße in den Regionen an und der Fördermittelgeber sparte sich diese Kosten (vgl. Küpper und Kundolf 2021). Der hohe Aufwand in den Modellvorhaben wird in ähnlicher Form auch in Untersuchungen zu LEADER (Fährmann et al. 2015, S. 62), den regionalisierten Teilbudgets (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 95), dem ESF-Regionalbudget (Hägele und Fertig 2010, S. 22) und den REGIONALEN (Danielzyk und Kemming 2014) festgestellt. Die Mitglieder aus den Entscheidungsgremien mussten viel Zeit für die Vorbereitung der Sitzungen und die Sitzungen selbst aufbringen. Die budgetgebende Ebene konnte sich aber nicht vollständig aus der Abwicklung zurückziehen, da die finanzielle Verantwortung nach wie vor bei ihr lag. Sie musste viel Aufwand in die Beratung und Vernetzung der regionalen Abwicklungspartner stecken, was sich bei den Modellvorhaben des BMEL, den regionalisierten Teilbudgets und den brandenburgischen Regionalbudgets als erforderlich herausgestellt hat.

Die regionalisierten Abwicklungspartner suchten nach flexiblen Möglichkeiten, um eine Förderung von Projekten zu ermöglichen. Da sie aber das Zuwendungs- und Beihilferecht einhalten mussten, waren mit der Abwicklung teils erhebliche Unsicherheiten und lange Bearbeitungszeiten

verbunden, die potenzielle Projektverantwortliche abschreckten und verlässliche Zusagen zum Fördersatz erst relativ spät zuließen. Eine Rahmenrichtlinie wie bei LEADER oder den regionalisierten Teilbudgets könnte diese Unsicherheiten vermutlich reduzieren helfen. Nichtsdestotrotz wird auf Basis der Erfahrungen im Modellvorhaben die Einschätzung der Evaluatoren des Regionalbudgets zum ESF in Brandenburg geteilt, dass die Vorteile einer regionalisierten Abwicklung nicht die unausgeschöpften Größenvorteile bei einer Zentralisierung kompensieren (Hägele und Fertig 2010, S. 170 f.). Eine zentrale Abwicklung macht Kapazitäten in den Regionen frei, um sich inhaltlichen Fragen statt der ordnungsgemäßen Abwicklung zuzuwenden. Zudem besteht bei einer regionalisierten Abwicklung die Gefahr, dass die Finanzkontrolle nicht unabhängig erfolgt, da politische Einflussnahme zur Umsetzung gewünschter Projekte nicht auszuschließen ist und das hohe Interesse besteht, Rückforderungen in jedem Falle zu vermeiden, um regional bedeutsamen Akteuren nicht zu schaden. Des Weiteren waren erhebliche Anfangsinvestitionen nötig, um die erforderlichen Kapazitäten in der Verwaltung aufzubauen. Das nötige Wissen muss kontinuierlich aktualisiert werden, was nur dadurch gerechtfertigt werden kann, dass immer neue Fördermittel für die Region akquiriert werden. Damit wird wahrscheinlicher, dass sich Förderkoalitionen (Bernt 2009) bilden, deren Ziel in erster Linie in der Einwerbung von Fördermitteln besteht.

Der Vergleich von Input zu Output bei den regionalisierten Teilbudgets in Niedersachsen weist zunächst auf eine erstaunliche Effizienz des Mitteleinsatzes hin (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 96). Allerdings vermuten die Evaluatoren erhebliche Mitnahmeeffekte angesichts der geringen Fördersätze und -summen. Zudem bedeuten bestimmte Ergebnisse (hier geschaffene Arbeitsplätze) nicht notwendigerweise ein Erreichen strategischer Ziele (hier die regionale Zahl an Arbeitsplätzen). Bei Land(auf)Schwung gibt es ebenfalls Hinweise auf Fördermittelmitnahme. Einerseits nehmen regionale Akteure Mitnahme bewusst in Kauf, damit im Falle von Rückforderungen die Projektträger nicht in ihrer Existenz bedroht sind. Andererseits sind die Fördersätze aber auch teils so hoch, dass Projekte wahrscheinlich werden, die darauf abzielen, Gelder einzuwerben, ohne langfristig tragfähig zu sein. Angesichts wenig knapper Mittel in den Regionalbudgets der Modellregionen besteht zudem wenig Anreiz, einen effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen.

Eine Einschätzung der Effizienz wird beim Modellvorhaben ähnlich wie bei LEADER dadurch erschwert, dass zwar die Inputs relativ transparent sind, die erzielten Ergebnisse aber schwierig zu bestimmen sind. Die beteiligten Akteure evaluieren die Zielerreichung in der Regel selbst, was eine systematische und unabhängige Datenerfassung unwahrscheinlich macht, da die Beteiligten an einer erfolgreichen Darstellung ihrer Leistungen interessiert sind. Damit werden inhaltliche Lernprozesse erschwert. Darüber hinaus fehlt eine Vergleichbarkeit zwischen den Regionen und über die Förderperioden hinweg. Ersteres ist oftmals angesichts heterogener Ausgangsbedingungen wenig sinnvoll. Letzteres wäre bei Land(auf)Schwung durch die Verlängerung möglich gewesen, wurde aber kaum genutzt. Auch bei LEADER und den ESF-Regionalbudgets wurden die Erkenntnisse aus vorangegangenen Perioden nicht systematisch bei der Abstimmung der neuen Ziele berücksichtigt. Sowohl bei Land(auf)Schwung als auch bei LandZukunft (Küpper und Kundolf 2021) und beim Regionalbudget in Brandenburg (Hägele und Fertig 2010, S. 148 f.) wurde deutlich, dass die Regionen nur sehr zögerlich Probleme und Fehler an den Budgetgeber melden, weil sie an einer positiven

Außendarstellung interessiert sind. Dadurch werden aber wichtige Lernprozesse unterbunden und ein Nachsteuern durch den Budgetgeber erschwert.

Damit der interregionale Wettbewerb zu Effizienzvorteilen führt, müssen einerseits die regionalen Leistungen transparent sein und andererseits die komparativen Vorteile und die zu ihrer Förderung notwendigen Maßnahmen bekannt sein. Das Steuern über Ziele gewährleistete diese Transparenz nur bedingt. Zudem erschwerten es die fehlenden systematischen Evaluationen, dass Innovationen bei Erfolg von anderen Regionen aufgegriffen werden, um nicht im Wettbewerb zurückzufallen. Die gezielte Nutzung komparativer Vorteile setzt die Ableitung von Maßnahmen aus einer systematischen Analyse der Chancen und Risiken im Verhältnis zu konkurrierenden Regionen voraus. Sowohl in Land(auf)Schwung als auch bei LEADER (Salchner 2007, S. 53 f.), den Regionalbudgets der GRW (Jung et al. 2013, S. 177) und den regionalisierten Teilbudgets (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 97 f.) war das selten der Fall, weshalb Mittel nicht immer effizient eingesetzt werden konnten, sondern sich auf Randthemen wie regionale Produkte oder Standortmarketing konzentriert wurde.

Schließlich stellt sich die Frage der optimalen räumlichen Ebene für die Interventionen. In den Modellvorhaben Land(auf)Schwung und LandZukunft, bei LEADER (Forstner et al. 2016) oder den regionalisierten Teilbudgets (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 98) hatten viele Projekte eher eine lokale Wirkung und Größeneffekte spielten kaum eine Rolle, sodass die Kreisebene als Entscheidungsraum hinterfragt werden kann. Auf der anderen Seite benötigen Impulse zur wirtschaftlichen Entwicklung einen größeren Bezugsraum als kleine Landkreise, wie auch die Erfahrungen mit den Regionalbudgets in der GRW und im EFRE bestätigen (Jung et al. 2013, S. 183 f.; Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 97). Dem stehen jedoch die vorhandenen Verwaltungskapazitäten sowie die etablierten Entscheidungsstrukturen auf der Kreisebene gegenüber, sodass diese Ebene ein guter Kompromiss sein könnte.

Um jedoch neue Ansätze umzusetzen, sind oftmals neue Institutionen erforderlich, worauf die REGIONALEN in NRW hindeuten (Danielzyk und Kemming 2014, S. 101 f.). Außerdem sind die Kreise im Rahmen der kommunalen Allzuständigkeit ohnehin für die Kreisentwicklung zuständig, sodass sie laut Grundgesetz aufgabenadäquat finanziell auszustatten sind, was der komplizierten Mehrebenenverflechtung mit ihrem zusätzlichen Verwaltungsaufwand und ihren Kontrollkosten in jedem Falle vorzuziehen wäre.

Legitimität

Legitimität bedeutet die Rechtfertigung für die Einbindung von Interessen bei der Entscheidungsfindung (Input-Legitimität), für den Prozess der Entscheidungsfindung und -umsetzung (Throughput-Legitimität) sowie für die erzielten Ergebnisse (Output-Legitimität). Die Legitimität spielt in den Evaluationen zum Regionalbudget in der Regel eine untergeordnete Rolle. Die Begleitforschung zu Land(auf)Schwung, wie auch zu LandZukunft (Küpper und Kundolf 2021), widmete sich der Thematik hingegen intensiv. Dabei zeigt sich, dass die beteiligten regionalen Akteure mit ihrem Gestaltungsspielraum zur Verausgabung des Regionalbudgets insgesamt sehr zufrieden sind und das

Instrument des Regionalbudgets als legitim bewerten. Allerdings spiegeln diese Vertreter die regionalen Präferenzen nur sehr selektiv wider. Insbesondere die Kreisverwaltungen spielen zusammen mit den von ihnen beauftragten Entwicklungsagenturen die entscheidende Rolle und setzen den Rahmen für die Entscheidungsprozesse, indem sie die Beteiligten auswählen, die zu beschließenden Anträge vorauswählen und -bewerten, die dazugehörigen Informationen zur Verfügung stellen sowie festlegen, welcher Entscheidungsspielraum jenseits rechtlicher Rahmenbedingungen und Vorgaben des BMEL besteht. Für LandZukunft wurde gezeigt, dass sich die Kreistagsabgeordneten jedoch kaum für den regionalen Entwicklungsprozess im Rahmen des Modellvorhabens interessierten, weshalb von einer geringen politischen Kontrolle ausgegangen werden kann (Küpper und Kundolf 2021). In den anderen Vergleichsfällen dominierte ebenfalls die Kreisebene, wenn das Regionalbudget auf dieser Ebene angesiedelt war, wie beim regionalisierten Teilbudget (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 34) sowie den Budgets des ESF (Hägele und Fertig 2010, S. 42).

Die Städte und Gemeinden spielten in Land(auf)Schwung, wie schon in LandZukunft, teilweise eine zentrale Rolle. Das war insbesondere dort der Fall, wo die regionale Entscheidungsstruktur auf den LEADER-Gremien aufbaute. Bei LEADER sind die Kommunen entscheidend, weil sie das Regionalmanagement mitfinanzieren und oftmals die nationale Kofinanzierung aufbringen müssen. In diesen Fällen können sie bestimmen, welche Projekte umgesetzt werden. In der Folge besteht die Gefahr, dass lokale Projekte mit geringem regionalem Mehrwert umgesetzt werden. Beim ESF-Regionalbudget in Brandenburg spielten ebenfalls die Verwaltungen, die für die Kofinanzierung zuständig sind (hier mit Mitteln des SGB II), die entscheidende Rolle (Hägele und Fertig 2010, S. V).

Neben den öffentlichen Akteuren wurden Wirtschafts- und Sozialpartner in den Entscheidungsgremien von Land(auf)Schwung wie auch bei LEADER beteiligt. Bei Land(auf)Schwung waren, ähnlich wie bei LandZukunft, dabei Unternehmensinteressen stark vertreten, weil deren Einbeziehung als zentrales Ziel des BMEL interpretiert wurden. Demgegenüber sind soziale Interessen vertreten durch Kirchen, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden kaum repräsentiert. Die Akteursauswahl wird dabei entscheidend von der Kreisverwaltung gesteuert, sodass Akteure ausgewählt wurden, die bereits eine gute Beziehung zur Verwaltung aufwiesen oder eine solche aufbauen wollten. Außerdem sorgen die vorhandenen Kapazitäten für eine Selektion der Teilnehmer. Die fachliche Expertise spielte bei der Akteursauswahl eher eine untergeordnete Rolle. Eine wissensorientierte Auswahl setzt eine klare thematische Fokussierung voraus sowie eine gezielte Ansprache der zuständigen Stellen und externer Fachleute. Auch beim ESF-Regionalbudget wurde eine fehlende Einbindung externer Expertise bemängelt (Hägele und Fertig 2010, S. IV). Bei den REGIONALEN in NRW ist die Einbindung der Expertise ein wichtiges Ziel und durch die Beteiligung der Landesressorts im Entscheidungsgremium sowie die Einsetzung von Innovationsbeiräten gesichert (Danielzyk und Kemming 2014).

Gerade die Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure sowie die dominante Rolle der Exekutive gegenüber den parlamentarischen Vertretungen kann jedoch vor dem Hintergrund eines repräsentativen Demokratieverständnisses kritisiert werden und führt darüber hinaus zur Verantwortungsdiffusion über eine Vielzahl von Akteuren und mehrere Ebenen hinweg. „Wer da noch Nicht-

Regierungsorganisationen in die staatliche Förderung integrieren will, wie die EU-Kommission, [...] vermischt die Ebenen, lässt Unzuständige Unzuständiges vorentscheiden, verstößt gegen die deutsche Kommunalverfassung“ (Hartke 2011, S. 30). Insbesondere Entscheidungen über die Förderung von Unternehmen sind angesichts der Datenschutzbestimmungen im Verwaltungsverfahrensgesetz kritisch zu sehen und werden auch für das GRW-Regionalbudget ausgeschlossen.

Ein weiteres Problem besteht in dem Spannungsverhältnis zwischen Einbindung von Sachverstand und Förderadressaten einerseits und der Verhinderung von Interessensverquickungen andererseits. Diese Beobachtung bei Land(auf)Schwung bestätigen die Erfahrungen bei LandZukunft (Küpper und Kundolf 2021) und mit dem Regionalbudget des ESF (Hägele und Fertig 2010, S. 144 f.). So entstehen mögliche Interessenskonflikte, wenn Mitglieder im Entscheidungsgremium selbst Projektverantwortliche sein möchten, von Projekten profitieren, die Beteiligten gut kennen oder als Standortgemeinde die Projektumsetzung begrüßen. Hier besteht das bereits oben angesprochene Problem der Förderkoalition im regionalen Netzwerk, das einerseits als Sozialkapital zu begrüßen ist und andererseits als Intransparenz die Legitimität von Entscheidungen einschränkt. So bewerteten auch die Projektverantwortlichen in LandZukunft die Entscheidungsfindung als wenig transparent (Küpper und Kundolf 2021). Das Problem unklarer Auswahlkriterien ist auch von den Regionalbudgets im ESF (Hägele und Fertig 2010, S. 146) und im EFRE (Steria Mummert Consulting et al. 2010, S. 94) bekannt.

3.4.2 Implikationen für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume

Keine generelle Empfehlung für Regionalbudgets, sondern bessere Alternativen prüfen

Unsere Ergebnisse zeigen, dass es schwierig ist, die in der Literatur erhofften positiven Effekte von Regionalbudgets zu belegen. Den positiven Effekten müssen zudem die negativen gegenübergestellt werden. Empirisch können wir die Nutzung von Regionalbudgets daher nicht wissenschaftlich begründen. Regionalbudgets können aber aus normativen Gründen sinnvoll sein. Wenn dem Ziel einer regionalisierten Politik zur Entwicklung ländlicher Räume, wie von vielen regionalen Akteuren gewünscht, eine hohe politische Priorität beigemessen wird, dann ist die Einführung von Regionalbudgets zu empfehlen. Zudem können Regionalbudgets genutzt werden, um den territorialen Ansatz zur Entwicklung ländlicher Räume zu stärken. In den untersuchten Fällen von Regionalbudgets spielten die Land- und Forstwirtschaft im Einklang mit ihrer geringen Bedeutung für die ländliche Wirtschaft kaum eine Rolle. Wenn also das Ziel einer ländlichen Entwicklung im territorialen Sinne verfolgt wird, dann kann die Nutzung von Regionalbudgets dazu beitragen, dass mit der Regelförderung Maßnahmen unterstützt werden, die ländliche Räume als Ganzes und nicht in erster Linie die Land- und Forstwirtschaft adressieren. Zudem kann es sinnvoll sein, Regionalbudgets zu nutzen, um die Umsetzung von Bundesmodellvorhaben zu ermöglichen, wenn eine eigene Abwicklungsstelle des Fördermittelgebers fehlt bzw. begrenzte Kapazitäten aufweist und der Aufbau bei zeitlich befristeten Vorhaben nicht sinnvoll erscheint. Zur Abwicklung sollten aber möglichst regional ansässige Landesbehörden, die mit den Kapazitäten für eine zügige Bearbeitung ausgestattet sein müssen, genutzt werden, da das benötigte Wissen dort bereits vorhanden ist und die Landkreise als zentrale Akteure ländlicher Entwicklung ebenfalls Projekte durchführen können sollten.

Der erhoffte Zusatznutzen von Regionalbudgets in Bezug auf Effektivität, Effizienz und Legitimität gegenüber anderen Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung lässt sich hingegen nicht nachweisen. Wenn also entsprechende politische Prioritäten gesetzt werden, muss mit einer gewissen Heterogenität der regional gewählten Ansätze gelebt und zumindest in einigen Regionen ein wenig effektiver, effizienter oder legitimer Mitteleinsatz in Kauf genommen werden. Um die ländliche Entwicklung im engeren Sinne (d. h. einem territorialen Ansatz folgend) benachteiligter Regionen und deren Eigenständigkeit zu stärken, sind Regionalbudgets daher allenfalls die zweitbeste Lösung.

Eine der Bedeutung der Kommunen und ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung der Kommunen wäre demgegenüber zu bevorzugen. Ansatzpunkte sind neben der Steuerausstattung der Kommunen (vgl. SRLE 2017) die Finanzausgleichssysteme. Im Vergleich zu Regionalbudgets könnten in einem erheblichen Umfang Implementationskosten eingespart und die bestehenden demokratischen Institutionen genutzt werden. Zudem könnte so auf zahlreiche Fördermaßnahmen verzichtet werden. Alternativ wäre auch eine stärkere Konzentration der Maßnahmen zur integrierten ländlichen Entwicklung auf benachteiligte Regionen sinnvoll, da keineswegs alle ländlichen Regionen aus einer übergeordneten Perspektive als förderbedürftig gelten sollten. Um eine starre Abgrenzung einer Förderkulisse zu vermeiden, könnten auch gestaffelte Fördersätze verwendet werden und ggf. Kommunen in Haushaltssicherung höhere Fördersätze erhalten, wie in der GAK bereits umgesetzt.

Verbesserungsvorschläge zum Einsatz von Regionalbudgets

Auch wenn grundsätzlich bessere Alternativen bestehen, die die regionale Ebene stärken und dabei effektiver, effizienter und legitimer als Regionalbudgets sind, lassen sich aus den Ergebnissen Empfehlungen ableiten, wie der Einsatz von Regionalbudgets in der ländlichen Entwicklung optimiert werden könnte. Ein Regionalbudget könnte über die aktuelle Ausgestaltung in der GAK hinaus als Anreiz genutzt werden, um Ressourcen in bestimmte Räume, Themenfelder und Organisationsstrukturen zu lenken, die ansonsten nicht die erforderliche Aufmerksamkeit erhalten würden. Räumlich sollten Regionalbudgets dort zum Einsatz kommen, wo die „Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse“ (Art 91a GG) erforderlich ist. Weil die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) bereits die wirtschaftlich strukturschwachen Regionen adressiert, wäre eine Gebietskulisse sinnvoll, die vor allem die Herausforderungen im Bereich der Daseinsvorsorge abbildet.

Geförderte Regionen sollten interkommunale Kooperationsräume (horizontale oder vertikale Kooperation) bilden, die von den traditionellen administrativen Gebietseinheiten abweichen können und inhaltlich bestimmt sein sollten. Dabei sollten explizit auch Stadt-Land-Kooperationen mit Klein- und Mittelstädten möglich sein, da diese als Anker der Daseinsvorsorge für ihr Umland dienen können. Ein Ausschluss von Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern, wie teilweise bei anderen GAK-Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, ist hierbei nicht sinnvoll. Eine Fördervoraussetzung sollte die Verschränkung des Regionalbudgets mit einem Regionalmanagement sein, wie es bereits in der GAK durch die Verknüpfung mit ILE-Regionalmanagements und LEADER der Fall ist. Hierbei

sollte das Regionalmanagement möglichst bereits ein Jahr vorher existieren, um die organisatorischen und konzeptionellen Voraussetzungen für die Nutzung eines Regionalbudgets erarbeiten zu können.

Institutionell sollte eine Form gesucht werden, die die Beteiligung kommunaler Organe wie Kreistag oder Zweckverbandsversammlung ermöglicht. Nicht-öffentliche Akteure sollten genauso wie regionsexterne Expert*innen über einen Innovationsbeirat beteiligt werden. Die Finanzierung des Regionalbudgets sollte auf der Grundlage einer Rahmenrichtlinie des jeweiligen Landes erfolgen, die von den regionalen Vertreter*innen genutzt werden kann, um weitere Förderbedingungen und Projektauswahlkriterien festzulegen. Die finanzielle Abwicklung des Budgets erfolgt dann durch die Landesbehörden, die Ermessensspielräume möglichst ausschöpfen sollten, damit die regionale Eigenständigkeit gewahrt und innovative Ansätze nicht verhindert werden. Bedeutsam ist die Festlegung von Bagatellgrenzen, damit der Verwaltungsaufwand bei kleinen Fördersummen nicht unangemessen hoch wird. Als Budgethöhe erscheint eine Orientierung an den Vorgaben der GRW sinnvoll, sodass eine Region zusätzlich zum GAK-Regionalmanagement drei mal drei Jahre mit jeweils 300.000 Euro pro Jahr gefördert werden könnte. Für die Mittelverausgabung sollte die n+3-Regel gelten. Dadurch wird der Druck, Fördermittel nach dem „Windhundprinzip“ zu vergeben, reduziert. Eine regionale Kofinanzierung des Budgets erscheint hingegen wenig sinnvoll, da dies den Fokus auf die Mittelverteilung erhöht und zu höherer Risikoaversion und somit geringerer Experimentierfreude führt. Förderfähig sollten insbesondere zum einen die Anpassung von Daseinsvorsorgeangeboten durch investive Maßnahmen sein sowie zum anderen Machbarkeitsstudien und Maßnahmen zum Wissenstransfer und zum interregionalen Austausch.

Stark benachteiligte Regionen durch Kapazitätsaufbau und die Initiierung von Innovationen stärken

Unsere Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass zwar aktuell viele Fördermittel und -instrumente für benachteiligte Regionen verfügbar sind, dass aber den Akteuren in den Regionen teilweise die Ressourcen und Kapazitäten fehlen, um diese Mittel erfolgreich zu beantragen oder sie effektiv einzusetzen. Somit können die existierenden Förderinstrumente eine Ausgleichswirkung für einige dieser Regionen nicht optimal entfalten. Hier sind aufsuchende, langfristig angelegte Programme zum Aufbau der nötigen Kapazitäten und zur Entwicklung neuer Ansätze zur regionalen Entwicklung erforderlich. Hierbei soll Regionen, die von wirtschaftlichen, demographischen und infrastrukturellen Schrumpfungsprozessen betroffen sind und gleichzeitig relativ wenige raumwirksame Fördermittel anziehen können, gezielt geholfen werden, ihre Entwicklung langfristig selbstbestimmt vorantreiben zu können und eine Abkopplung von der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung zu vermeiden.

Der vorgeschlagene Ansatz orientiert sich dabei an der IBA Emscher Park bzw. den REGIONALEN und überträgt ihn auf die Regenerierung einer oder weniger peripherer, strukturschwacher ländlicher Räume im Bundesgebiet. Der Ansatz basiert darauf, Außeralltäglichkeit zu organisieren, um strukturverändernde Lernprozesse anzustoßen (Hohn et al. 2014; Siebel et al. 2001, S. 531-537). Das Außeralltägliche erzeugt Freiräume von Routinen und Institutionen und hilft dabei,

Widerstände zu überwinden. Dazu ist ein befristeter Zeitraum entscheidend, in dem abweichendes Verhalten erlaubt und sogar erwünscht ist. Eine Ausstellung der Projekte zum Ende der Laufzeit schafft eine Bühne, Veränderungen nach innen in die Region und nach außen öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren und somit einen Imagewandel zu befördern, die Identifikation zu steigern und neues Engagement zu initiieren. Zugleich erzeugt dies den Druck, bis dahin etwas Vorzeigbares zu erarbeiten. Um die besten Projektideen zu finden und eine hohe Qualität zu garantieren, spielen Wettbewerbe eine bedeutende Rolle. Allerdings benötigen ressourcenschwache Akteure erhebliche Unterstützung, um mit gleichen Chancen an diesen Wettbewerben teilnehmen zu können. Vor diesem Hintergrund ist eine regionale Agentur entscheidend, um Projektideen zu qualifizieren, Akteure zu vernetzen und den Prozess zu organisieren.

Der Kapazitätsaufbau durch eine regionale Agentur und die Einbeziehung von Experten*innen sollten in erster Linie gefördert werden und sind aus Sicht der Begleitforschung wichtiger als Regionalbudgets, mit denen Projekte gefördert werden. Gegebenenfalls könnte ein geringes Budget dafür vorgesehen werden, in Ausnahmefällen die Umsetzung besonders innovativer Projekte bei ansonsten fehlenden Eigenmitteln zu ermöglichen. Neben Partizipationsangeboten für regionale Akteure ist die Einbeziehung regionsexterner Experten von besonderer Bedeutung. Damit sind nicht die „Stars“ der Wissenschaft gemeint, die lediglich einen kurzen Vortrag halten und dann weiterziehen. Stattdessen muss den Experten eine längerfristige Rolle im Entwicklungsprozess eingeräumt werden, um die Spannung zwischen lokalem und externem Wissen zur Entwicklung von Innovationen nutzen zu können. Bei der IBA wurden z. B. mehrtägige Workshops, Klausurtagungen und Gutachterwettbewerbe durchgeführt, in denen Experten von außen sich mit regionalen Akteuren intensiv und durchaus konflikthaft auseinandersetzten. Zudem kann das für Lernprozesse nötige Maß an Verhaltensdiversität z. B. durch die Einbeziehung von kritischen Journalisten oder Künstlern sichergestellt werden.

In der Regel sollen die Projekte, die die regionale Agentur und externe Experten gemeinsam mit Akteuren vor Ort im Sinne einer regionalen Vision entwickeln, im Rahmen der Regelförderung umgesetzt werden. Hierzu ist die Kooperation mit dem jeweiligen Land erforderlich, um den ausgewählten Projekten eine gewisse Priorität einzuräumen. Zusätzlich sollten Expert*innen aus den verschiedenen Landesressorts in den regionalen Entscheidungsgremien vertreten sein, um intersektorale und interdisziplinäre Synergien nutzen zu können. Am Beginn der Förderung sollte kein ausformuliertes Konzept stehen, sondern eine die regionalen Akteure motivierende Vision und Qualitätsanforderungen an die auszuwählenden Projekte, die anschließend zur Konkretisierung der Strategie entsprechend entwickelt werden müssen. Die Förderung sollte langfristig auf ca. zehn Jahre angelegt sein, um den langwierigen Entwicklungsprozessen gerecht zu werden und auch die Umsetzung größerer Bauvorhaben zu ermöglichen. Zunächst sollte mit einer Region gestartet werden, worauf nach drei Jahren die nächste Region mit dem Prozess beginnen könnte.

Die Vorteile des Ansatzes bestehen in der gezielten räumlichen Fokussierung der Ressourcen und Aufmerksamkeit, der langfristigen Orientierung,⁵ der Ergänzung der existierenden Förderung, ohne die Komplexität der Förderung weiter zu erhöhen, sowie dem Potenzial, Innovationen in nicht-innovativen Milieus zu fördern. Mit diesen Vorteilen gehen aber auch Nachteile einher. Die räumliche Fokussierung erfordert eine bewusste Regionsauswahl. Um den Bedarf zu identifizieren, können statistische Verfahren genutzt werden. Auf dieser Basis sollten dann Gespräche mit zentralen Akteuren vor Ort und dem Land geführt werden, um die grundsätzliche Bereitschaft abzuklären, sich auf diesen Prozess einzulassen. Durch die Konzentration auf zunächst nur eine Region haben die Länder vermutlich wenig Interesse, eine solche Maßnahme im Rahmen der GAK zu unterstützen. Außerdem besteht ein Konflikt zwischen der langfristig angelegten Förderung und der nach Programmperioden und Haushaltsjahren organisierten Regelförderung. Daher wäre der Ansatz angesichts seiner bundesweiten Bedeutung vermutlich eher auf Bundesebene als Modell- und Demonstrationsvorhaben oder zur Betonung der Langfristigkeit und mit zusätzlichen Freiheiten im Mitteleinsatz durch eine Bundesstiftung umsetzbar. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass in erster Linie öffentlichkeitswirksame Projekte umgesetzt werden, die nicht unbedingt den höchsten Bedarf haben, und das Tagesgeschäft vernachlässigt wird (Hohn et al. 2014). Schließlich müsste ein gewisses Legitimationsdefizit in Kauf genommen werden, da Innovationen oft einen Anstoß von außen benötigen und sich teilweise demokratischen Konsensfindungsprozessen entziehen (Siebel et al. 2001, S. 541 f.).

⁵ Ein ähnlicher Ansatz mit räumlicher Fokussierung und sehr langfristiger Orientierung wird mittlerweile auch im Rahmen des „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ verfolgt.

4 Steuern über Ziele in der Regionalentwicklung

4.1 Einleitung

Regionalentwicklung in einem normativen Sinne bedeutet die zielgerichtete Veränderung der Situation in einer Region (Chilla et al. 2016, S. 56). Somit geht es in der Regionalentwicklung immer um Ziele, die erreicht werden sollen. Daran knüpft sich die Frage an, welche Ziele das genau sind, wer sie aufstellt, ihre Erreichung überprüft und daraus Konsequenzen ableitet. Im aktuellen Paradigma ländlicher Regionalentwicklung, der neo-endogenen Entwicklung (Bosworth et al. 2016; Ray 2006; Shucksmith 2010), stellen regionale Akteure *bottom-up* Ziele auf, formulieren Strategien und setzen diese um. Übergeordnete Ebenen (EU, Bund und Land) finanzieren diese Aktivitäten im Rahmen ihrer Förderinstrumente *top-down*. Aus diesem Grunde sind in der Regel zahlreiche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen mit jeweils eigenen Zielen und Interessen beteiligt, was zu komplexen Steuerungsproblemen führt (Weingarten et al. 2015). So verfolgen die übergeordneten Ebenen teils inhaltliche Ziele, wie den Ausgleich regionaler Disparitäten oder die Verminderung von Treibhausgasemissionen, sowie teils prozessuale Ziele, wie die Erprobung innovativer Ansätze oder die Entwicklung regional angepasster Konzepte. Regionale Akteure, die an der Strategieentwicklung mitwirken und geeignete Projekte mit auswählen, kommen meist aus ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen und Teilräumen, sodass sie auch die Interessen dieser Bereich und Gebiete einbringen möchten. Des Weiteren haben die Projektverantwortlichen in erster Linie ihre Projektziele im Blick, die oft auf den Nutzen für die eigene Organisation oder auf lokal begrenzte Effekte ausgerichtet sind.

Im Ergebnis werden regionale Ziele oftmals sehr abstrakt formuliert, um den unterschiedlichen Interessen möglichst aller regional Beteiligten gerecht zu werden und um Flexibilität bei der Umsetzung zu ermöglichen (Küpper 2011). Solch abstrakte Ziele lassen sich allerdings kaum in ihrer Erreichung überprüfen. Das hat aus Sicht regionaler Akteure den Vorteil, dass sie für Misserfolge nicht zur Verantwortung gezogen werden können (Küpper und Kundolf 2016). Zudem werden regionale Strategien oft mit Blick auf Förderfähigkeiten oder Passfähigkeit im Auswahlprozess für Fördervorhaben geschrieben, was nicht unbedingt zu innovativen und regionsspezifischen Lösungsansätzen beiträgt (Küpper et al. 2014). Zusammenhänge zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und wirtschaftlichen oder demographischen Entwicklungen auf der regionalen Ebene lassen sich, auch angesichts geringer Budgets, nicht nachweisen (Diller et al. 2014). Damit kann diese mittlerweile jahrzehntelange Praxis in den Regionen und auf den übergeordneten Ebenen in die Kritik geraten und von Kürzungen bedroht werden.

Vor diesem Hintergrund wurde bei Land(auf)Schwung das Steuern über Ziele, das aus dem Unternehmensmanagement stammt, erprobt. Mit diesem für die ländliche Regionalentwicklung relativ neuen Steuerungsansatz verband das BMEL die Hoffnung, regionale Entscheidungsprozesse zu verbessern, sie von langwierigen Diskussionen zur Zielinterpretation zu entlasten, die Ziele transparenter zu gestalten sowie die Ergebnisse der Prozesse besser nachweisen zu können.

Daher geht die Begleitforschung den Forschungsfragen nach, wie das Steuern über Ziele bei Land(auf)Schwung funktioniert hat (Effektivität) und wie es sich auf den Aufwand der beteiligten Akteure (Effizienz) und die Legitimität der Entscheidungen ausgewirkt hat sowie woran das jeweils lag. Um diese Fragen zu beantworten, wird im folgenden Kapitel der theoretische Hintergrund erläutert (siehe Kapitel 4.2), um daraus den Analyserahmen und die Arbeitshypothesen abzuleiten. Anschließend werden die Funktionen des Steuerns über Ziele bei Land(auf)Schwung untersucht sowie Ursachen für das Funktionieren oder Nicht-Funktionieren identifiziert (siehe Kapitel 4.3). Im darauffolgenden Kapitel werden der Aufwand und die Legitimität des Steuerungsansatzes analysiert (siehe Kapitel 4.4). Abschließend werden im Fazit die Forschungsfragen zusammenfassend beantwortet und Schlussfolgerungen für Theorie und Praxis gezogen (Kapitel 4.5).

4.2 Theoretischer Hintergrund

In diesem Kapitel werden zunächst die theoretischen Grundlagen des Steuerungsansatzes vorgestellt. Anschließend wird auf die praktische Anwendung dieses Ansatzes in der räumlichen Entwicklung eingegangen und bestehende Erfahrungen werden dargestellt. Darauf aufbauend wird die konkrete Konzeption des Steuerns über Ziele in Land(auf)Schwung vorgestellt sowie der von der Begleitforschung genutzte Analyserahmen mit den zugrundeliegenden Arbeitshypothesen skizziert. Da das Steuern über Ziele bereits ein zentrales Element des Vorgängermodellvorhabens LandZukunft war, wurde in der dortigen Begleitforschung bereits eine umfangreiche Literaturlauswertung und theoretische Diskussion vorgenommen (Küpper und Kundolf 2016). Daher werden im Folgenden lediglich Kernergebnisse wiederholt und aktuelle Ergänzungen vorgenommen.

4.2.1 Anknüpfungspunkte in der wissenschaftlichen Diskussion

Der Ursprung des „Steuerns über Ziele“ stammt aus der Betriebswirtschaftslehre und bezieht sich auf das Management innerhalb eines Unternehmens (management by objectives) (Küpper und Kundolf 2016). Peter F. Drucker (1954) entwickelte den Ansatz in den 1950er-Jahren vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass sich Manager nicht automatisch auf ein gemeinsames Ziel ausrichten, aber Ziele und Leistungsanforderungen brauchen. Die Ziele für einen Manager sollen sich aus den Unternehmenszielen ableiten. Die Ziele sollen sowohl kurzfristige als auch langfristige Aspekte enthalten. Jeder Manager muss sich diesem Ansatz zufolge seine eigenen Ziele ableiten. 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 (Küpper und Kundolf 2016). Das Setzen von Zielen soll zur Selbstkontrolle im Sinne von Selbststeuerung führen und die Motivation fördern: „Self-control means stronger motivation: a desire to do the best rather than just enough to get by“ (Drucker 1954, S. 130). Jeder Manager muss seine Zielerreichung messen bzw. die Daten dazu kurzfristig erhalten können, um nachsteuern zu können. Zugleich soll Steuern über Ziele den Aufwand der Kontrolle minimieren, indem sich die Manager selbst kontrollieren (Drucker 1954, S. 136). Auch wenn das Steuern über Ziele

ursprünglich einen Bottom-up-Charakter aufwies, wurde es in der Praxis meist top-down verwendet, um Ziele der Geschäftsleitung nach unten durchzusetzen (Küpper und Kundolf 2016).

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung (New Public Management) wurde das Steuern über Ziele insbesondere seit den 1980er-Jahren von der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung übertragen. Im Zuge der Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung werden u. a. eine stärkere Dezentralisierung der Organisationsstrukturen und eine größere Verantwortlichkeit der Verwaltungsstellen thematisiert (Cools et al. 2002). Dabei wurden ursprünglich eher netzwerkartige Organisationsstrukturen mit flachen Hierarchien hervorgehoben, dann aber in der Praxis oft hierarchisch implementiert (Powell und Exworthy 2002, S. 19; Osborne 2006). Diese Entwicklung lässt sich durch die unterschiedliche Gewichtung der zugrundeliegenden Theoriestränge begründen (Küpper und Kundolf 2016).

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 Neue 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 (Küpper und Kundolf 2016). Um die Informationsasymmetrie aufzulösen, erfolgt ein Kontraktmanagement mittels klarer operativer Ziele, ein regelmäßiges Berichtswesen und Controlling-Mechanismen (Deckert 2006, S. 72). Prominenter Implementierungsansatz waren in Zeiten von New Labour – beginnend in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre – im Vereinigten Königreich eingeführte Partnerschaften (Rummary 2002, S. 203 f.; Pugalis 2013, S. 619 f.). Als erfolgreich galt, was zählbar und belegbar war. Die Leistungsmessung und Vergabe von Ressourcen anhand von SMARTen⁶ Zielen entsprechen einer Top-down-Steuerung (Küpper und Kundolf 2016). Diese Art der Zielsteuerung ist ein Zeichen fehlenden Vertrauens der oberen Ebene gegenüber den lokalen Partnerschaften. Die britische Zentralregierung bestimmte in der Regel die Ziele der Partnerschaft, sodass diese ihre Ziele nicht frei wählen konnte (Rummary 2002).

4.2.2 Erfahrungen mit dem Steuerungsansatz in der Raumentwicklung

Neben den allgemeinen Erfahrungen im Management bzw. der Verwaltung liegen auch konkrete Steuerungserfahrungen aus dem Bereich der Raumentwicklung vor. So wurden bereits frühzeitig in der Raumplanung entsprechende Steuerungsansätze diskutiert und angewendet. Der dort meist verwendete Begriff „Parametrische Steuerung“ bezeichnet eine Steuerung der nachgeordneten Planungsträger und Adressaten durch Vorgabe bzw. Vereinbarung von operationalisierten Zielen

⁶ SMART steht für spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert. Diese Eigenschaften forderte das BMELV (2011, S. 10) bereits von den Bewerberregionen für Ihre Zielvorschläge im Rahmen von LandZukunft ein.

(Parametern). Die Art und Weise der Zielerreichung bleibt dem Adressaten dabei weitgehend selbst überlassen (Cools et al. 2002). Die Operationalisierung raumplanerischer Zielsetzungen wurde bereits während der Methoden- und Indikatoren-Euphorie der 1970er-Jahre diskutiert (vgl. Kistenmacher und Eberle 1977). Damals sollte zum einen die Politik nachprüfbar Zielansagen verfolgen und zum anderen sollten für Planungsträger Richtwerte entwickelt werden, die der Aufgabenstellung einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ Rechnung tragen würden (Beirat für Raumordnung 1976). Parametrische Steuerung orientiert sich demgegenüber an Steuerungsmodellen, die auf Dezentralisierung, Mitwirkung der Adressaten und Mobilisierung von Selbsthilfepotenzialen ausgerichtet sind. Ein wesentlicher Kontext waren Diskussionen um Regionalisierung, Staatsmodernisierung und Verwaltungsreformen. Dazu passt eine Steuerung durch Zielvorgaben und -vereinbarungen (Cools et al. 2002). Praktische Beispiele sind v. a. im anglo-amerikanischen Raum zu finden (vgl. Planning Policy Guidance Notes, im Vereinigten Königreich (Tewdwr-Jones 1997) oder Performance Zoning in den USA (Jaffe 1993)). Gemeinsam haben diese Ansätze die Annahme, dass eine klare Trennung von Zielvorgabe und Umsetzung bzw. Mittelwahl zu einer effizienteren und effektiveren Bewältigung komplexer Problemlagen beitragen kann (Zillmer et al. 2012). Für die parametrische Steuerung in der Planung werden folgende Vorteile präzisiert (Cools et al. 2002):

- eine Flexibilisierung der Planung (freie Mittelwahl statt eines starren Regelungskorsetts),
- eine Erhöhung der Vielfalt an Lösungsmöglichkeiten, aus der sich ungeeignete und optimale Lösungsstrategien herauskristallisieren,
- die Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen durch eine dezentrale und regionalisierte Suche nach Lösungen,
- Verbesserungen in der Umsetzung durch die Anreizfunktion eines vergrößerten Handlungsspielraums,
- eine Motivationswirkung, die mit den Zielen verbunden ist.

Auch im internationalen Diskurs um Nachhaltigkeit erreichte ein Steuern über Ziele konzeptionelle und praktische Bedeutung. Das Schlagwort lautete hier: „Governing through goals“ (Kanie und Biermann 2017). Eine prominente Umsetzung stellen die im Jahr 2015 verabschiedeten Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen dar (Bernstein 2017). In Deutschland kann auf Erfahrungen mit der „Nachhaltigkeitssteuerung“ auf kommunaler Ebene zurückgegriffen werden (Kirst et al. 2019). Insgesamt ist auch hier die Frage, inwieweit die Ziele verbindlich sind, von wesentlicher Bedeutung. Die Wirkung von Verbindlichkeit hängt dabei immer auch von den Sanktionsmöglichkeiten ab (vgl. Vereinbarungen zum Klimaschutz, Umweltziele in der EU: Zillmer et al. 2012; Kanie et al. 2019).

Auch in der Politik zur Förderung ländlicher Räume sind ein Mehrebenenkontext und das Arbeiten mit Zielen typisch. Förderprogramme, die auf einen Anstoß zur (neo-)endogenen Entwicklung abzielen, basieren auf einem Impuls „von oben“, der Aktivitäten „von unten“ induziert und finanziell unterstützt, sodass solche Prozesse auch als „down-up“ klassifiziert werden. Bei der 1991

etablierten EU-Förderung LEADER kommt insbesondere seit der Förderperiode 2014–2022 den „Zielen“ eine wichtige Steuerungsfunktion zu. Die Programmebene erkennt die von der Region in ihren Regionalen Entwicklungsstrategien entwickelten Ziele als Fördergrundlage an, sodass es ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit der Regionen gibt (Fynn und Pollermann 2022). Die Regionen müssen aber bei der Erstellung der Strategien gewisse Rahmenbedingungen der Programmebene erfüllen (Pollermann et al. 2014a). Förderanträge werden dann auf ihre „Zielkonformität“ (statt eine Richtlinienkonformität) hin geprüft. Das heißt, dass die Ziele der Entwicklungsstrategien insofern verbindlich sind, als dass keine Projekte ausgewählt werden können, die nicht den Zielen entsprechen – dies wird auch extern in Form der Bewilligungsstellen für jede Projektentscheidung kontrolliert. Zugleich gibt es aber keine Sanktionen, wenn Zielwerte aus den Strategien nicht erreicht werden. Typisch ist aber eine Pflicht zur „Selbstevaluierung“, d. h., die Programmverwaltung verpflichtet die Regionen eigenverantwortlich, z. B. zu Halbzeit und Ende der Förderperiode eine Reflexion der bisherigen Zielerreichung vorzunehmen. Zur Selbstevaluation hat die deutsche Vernetzungsstelle auch ein Leitfaden für die Regionalentwicklung erarbeitet (DVS 2014).

Im Modellvorhaben LandZukunft war das Steuern über Ziele ein zentrales Element, sodass es bereits in den vier dortigen Modellregionen erprobt und von der Begleitforschung hinsichtlich Effektivität, Effizienz und Legitimität untersucht wurde (vgl. Küpper und Kundolf 2016, 2021). Das Instrument erwies sich nur bedingt als effektiv, da es den Akteuren selten Orientierung geben oder motivieren konnte, aufgrund vager oder wenig ambitionierter Zielformulierungen. Zudem wurden die Ziele nur bedingt zur Auswahl geeigneter Projektvorschläge genutzt, da die Ziele teilweise auf spezifische Projekte bezogen waren oder andere Kriterien neben den Zielen relevant waren. Die Möglichkeit, Steuern über Ziele zur Koordination zu nutzen, wurde nur in einer Region genutzt. Vorrangig wurde das Instrument zur Darstellung von Erfolgen verwendet und in erster Linie als notwendig für den Zugang zu Fördermitteln verstanden. Auch wenn der Aufwand für das Steuern über Ziele überschaubar ausfiel, so erscheint die Effizienz angesichts des begrenzten Nutzens dennoch gering. Das Zielsystem wurde in zwei Regionen kaum zur Steuerung verwendet, sodass der Aufwand vernachlässigbar war. In den beiden anderen Regionen gab es hingegen umfangreiche Diskussionen, wie die Ziele zu interpretieren waren, weil die operativen Ziele die eigentliche Strategie nur unzureichend abbildeten. Hinsichtlich der Legitimität lässt sich festhalten, dass bei der Entwicklung des Zielsystems kaum demokratische Vertreter oder spätere Projektverantwortliche involviert wurden. Trotz der operativen Ziele blieben die Auswahlkriterien oftmals intransparent, da sie Interpretationsspielraum boten und weitere Kriterien relevant waren. Bezüglich der Akzeptanz der Ergebnisse spielten die Ziele kaum eine Rolle, da der Mittelabfluss auf allen Ebenen das entscheidende Erfolgskriterium war.

4.2.3 Der Fall Land(auf)Schwung: konkrete Umsetzung und Analyserahmen

Das Instrument „Steuern über Ziele“ kann in unterschiedlichen Kontexten genutzt werden, um Ziele und Ressourcen über verschiedene Ebenen hinweg abzugleichen. Im Modellvorhaben Land(auf)Schwung wird das Instrument in einer für die ländliche Regionalentwicklung typischen

Multi-Level-Governance eingesetzt. Das bedeutet, dass die Koordination zwischen verschiedenen Organisationen über drei Ebenen hinweg angestrebt wird:

- Ebene der Programmgestaltung mit dem BMEL (unterstützt durch die Geschäftsstelle und ggf. die Bundesländer als weitere Vertragspartner): Bereitstellung von Fördergeldern und eines Rahmens, in dem die Gelder verausgabt werden können, Beratung zur Überarbeitung des Zielsystems und zur Anwendung des Instruments, Prüfung der Zielerreichung und des Zuweisungszwecks;
- Ebene der regionalen Partnerschaft mit dem Entscheidungsgremium, der Entwicklungsagentur und dem Abwicklungspartner: Vorschlag eines Zielsystems, Bereitstellung von Verwaltungskapazitäten und lokalen Wissens, Auswahl von zu fördernden Projekten, Ausstellung von Zuwendungsbescheiden, Zielerreichungskontrolle;
- Ebene der Projektverantwortlichen: Einbringung von Projektideen, Eigenmitteln und Umsetzungskapazitäten.

Die regionalen Vertreter konnten in ihren Wettbewerbsbeiträgen relativ frei ein Zielsystem vorschlagen (siehe dazu Kapitel 2.6). Hierzu mussten sie lediglich wenige Vorgaben beachten. So wurde festgelegt, dass es eine Unterteilung in strategische Ziele geben soll, die auf einer allgemeineren, langfristigeren Ebene angesiedelt sind, sowie in operative Ziele, die den Erfolg von konkreten Maßnahmen im Rahmen von Land(auf)Schwung messbar machen sollen.

Die strategischen Ziele der jeweiligen Region sollten aus dem Zukunftskonzept abgeleitet sein und die im Konzept als wesentlich definierten Herausforderungen der jeweiligen Region adressieren. Weder die Anzahl noch der Genauigkeitsgrad der strategischen Ziele waren vorgegeben. Entsprechend unterschieden sich die strategischen Ziele auch zwischen den ausgewählten Regionen. Die geringste Zahl der gewählten strategischen Ziele lag bei vier, die höchste Anzahl bei elf. Im Durchschnitt wurden 6,9 Ziele von den Förderregionen gewählt ($SD=2,0$). Die Genauigkeit der strategischen Ziele reichte von sehr konkret (Beispiel: „Rechtliche und finanzielle Unterstützung für das Engagement von und für Migranten entwickeln“ – Wittmund) bis hin zu sehr allgemein (Beispiel: „Qualitative Verbesserung der Lebensqualität und des Wohnumfeldes“ – Mittelsachsen). Zur Fokussierung auf das Thema Daseinsvorsorge wurden häufig die Themen allgemeine Daseinsvorsorge, Lebensqualität und Erhalt von Bausubstanz gewählt, im Bereich der Wertschöpfung waren es häufig die Themen Fachkräftegewinnung, regionale Produkte oder Unternehmen, regionale Wertschöpfung allgemein sowie Digitalisierung. Die Kopplung der Ziele an das regionale Zukunftskonzept hing dabei von der gewählten Fokussierung der Zielformulierung ab.

Eine Ebene unter den strategischen Zielen lagen die operativen Ziele, die die Strategien der regionalen Akteure konkret umsetzbar und messbar machen sollten. Diese operativen Ziele sollten demnach SMART sein und in Zielwerte für jedes Kalenderjahr unterteilt werden. Die Anzahl der operativen Ziele war nicht vorgegeben und schwankte zwischen den Regionen. Die geringste Anzahl lag bei acht Zielen, die größte bei 48 operativen Zielen. Im Durchschnitt wurden 19 operative Ziele festgelegt ($SD = 12,1$).

Dabei können die Ziele auf verschiedenen Interventionsebenen ansetzen (Besharov und Call 2017; Hatry et al. 1996; McLaughlin und Jordan 2004). Das fängt bei der untersten Ebene (Input-Ebene) an, auf der die Akteure Ressourcen, die sie zur Zielerreichung nutzen, oder Aktivitäten messen, die sie zum Erreichen der Ziele durchführen wie beispielsweise Schulungen. Die nächsthöhere Ebene misst Outputs und somit die konkreten Ergebnisse der Aktivitäten mit Bezug zu einer Zielgruppe wie beispielsweise die Anzahl der Schulungsteilnehmer*innen. Während Input vor allem vorbereitende Maßnahmen oder Angebote meint, sind mit Output damit erreichte Mitglieder der Zielgruppe gemeint. Die Wirkung jedoch, die diese Ergebnisse entfalten können, wird erst auf der nächsten Stufe, der Outcome-Ebene erfasst. Dies wären im gewählten Beispiel die durch die Schulung aufgetretenen Lernergebnisse bei den Teilnehmenden. Die höchste Wirkungsebene in diesem Kontext bezieht sich auf die regionale Wirkungsebene (Impact-Ebene), wenn beispielsweise die Schulungen zu einer erhöhten Kompetenz in der Region und damit beispielsweise zu einer geringeren Erwerbslosenquote in diesem Fachbereich geführt hat. Derartige Wirkungen sind jedoch schwer zu erfassen und aufgrund ihrer Komplexität kaum auf einzelne Maßnahmen zurückzuführen. Generell gilt, dass die Kontrollierbarkeit der Ergebnisse mit den Ebenen abnimmt und die Messprobleme zunehmen.

In der folgenden Tabelle 4.1 wird nochmals eine Übersicht über die verschiedenen Wirkungsebenen mit einem jeweiligen Ankerbeispiel gegeben.

Tabelle 4.1: Unterscheidung der operativen Ziele nach ihrer Position in der Interventionsebene

Interventions-ebene	Definition	Ankerbeispiele
Input (inkl. Aktivitäten)	Ressourcen (Mitarbeiter, Geld, Wissen etc.) und damit ausgeführte Aktivitäten, die keinen Selbstzweck darstellen, sondern Vorleistungen zur Erreichung von Ergebnissen sind. Dies beinhaltet auch die nominalen Ziele bei Land(auf)Schwung, die eher Meilensteine abbilden als Projektergebnisse.	Anzahl aktivierter Ehrenamtlicher oder Unternehmen; Anzahl durchgeführter Projekte; ausgelöste Investitionen; Einrichtung von Koordinierungsstellen oder Aufbau von Managementstrukturen; Erstellung von Machbarkeitsstudien
Output	Direkte Ergebnisse der Aktivitäten mit Bezug zu einer definierten Zielgruppe	Klickzahlen bei Online-Angeboten; Teilnehmerzahl von Veranstaltungen; Anzahl Nutzer der angebotenen Dienstleistungen
Outcome	Auswirkungen auf die erreichten Mitglieder der Zielgruppe, die sich in Verhaltensänderungen oder konkreten Vorteilen zeigt	Gesteigerter Umsatz mit Bioprodukten; Erhöhung der Neigung zur Gründung eines Unternehmens; verändertes Wanderungsverhalten
Impact	Wirkungen auf der aggregierten (hier: regionalen) Ebene, die über die unmittelbar erreichten Mitglieder der Zielgruppe hinausgehen (Bei Land(auf)Schwung sind die strategischen Ziele oftmals auf dieser Ebene formuliert)	Positiveres Image der Region; Verringerung der regionalen Arbeitslosenquote; Aufhalten der Bevölkerungsschrumpfung durch die Intervention

Quelle: Eigene Darstellung.

Ebenfalls vorgegeben war eine Fokussierung auf die Themenbereiche Wertschöpfung und Daseinsvorsorge, wobei es keine konkrete Definition gab, was diese Bereiche inhaltlich umfassen und was nicht. Zwischen Auswahl im Wettbewerb und Vertragsschluss hatte das BMEL einigen Regionen Empfehlungen zur Verbesserung ihres Zielsystems insbesondere mit Blick auf deren Anwendbarkeit gegeben, sodass diese die Ziele nochmal anpassen konnten. Insgesamt hat somit die regionale Ebene das Zielsystem entwickelt und für die Festschreibung im Entwicklungsvertrag mit dem BMEL vorgeschlagen. Eine Verhandlung zwischen diesen beiden Ebenen fand nicht statt, gleiches galt für die Zielerhöhung im Rahmen der Verlängerung des Modellvorhabens oder bei Mittelaufstockungen.

Für die Zielerreichungskontrolle waren im Sinne einer Selbstevaluation die regionalen Entwicklungsagenturen und/oder die Abwicklungspartner zuständig. Dazu fragten sie meist die dafür nötigen Informationen bei den Projektverantwortlichen ab. Auf dieser Grundlage erstellten die regionalen Partnerschaften Jahresberichte ans BMEL bzw. die Geschäftsstelle. Darin wurden auch Zielabweichungen begründet. Im Rahmen des Entwicklungsvertrages hatte das BMEL festgeschrieben, dass das Nicht-Erreichen von Zielen von den regionalen Partnerschaften begründet werden musste und ein Verfahren dafür vorgegeben. Wenn die Begründung auch auf Nachfrage nicht

nachvollziehbar gewesen wäre, wäre auch eine Rückzahlung bereits ausgezahlter Land(auf)Schwung-Mittel von den Landkreisen an das BMEL möglich gewesen, auch wenn diese Möglichkeit in der Praxis weder angewendet noch in Betracht gezogen wurde. Darüber hinaus wurden Projektvorschläge bereits dann als zielkonform angesehen, wenn sie den strategischen Zielen entsprachen.

Die Begleitforschung ging der Forschungsfrage nach, wie effektiv, effizient und legitim das Steuern über Ziele bei Land(auf)Schwung angewendet wurde und wie das jeweils begründet werden kann. Hierzu wurde ein Analyserahmen verwendet, der bereits in der Begleitforschung von LandZukunft zu diesem Zweck verwendet wurde (vgl. Küpper und Kundolf 2016, 2021). Um die Effektivität des Steuerungsansatzes von Land(auf)Schwung zu analysieren, wird untersucht, inwiefern die Funktionen, die mit dem Steuern über Zielen in der Theorie verbunden werden, in der Praxis erfüllt sind. Dabei lassen sich fünf Funktionen unterscheiden:

- **Orientierungsfunktion:** Ziele charakterisieren einen erwünschten Zustand oder geben eine erwünschte Entwicklungsrichtung vor. Dadurch reduzieren sie Komplexität und erleichtern durch die Ausrichtung an den Zielen, das eigene Handeln und die Aufmerksamkeit auf das Wesentliche zu fokussieren (Deckert 2006, S. 104–108; Grove 1999, S. 130 f.). Zudem legen die Ziele fest, mit welchen Problemen sich beschäftigt wird (Problemdefinitionen, -erkennung und -vermeidung) (Drucker 1976, S. 19).
- **Motivationsfunktion:** Ziele motivieren, indem sie eine Vision vermitteln, für die sich eine Anstrengung lohnt. Sie verdeutlichen, wie das jeweilige Handeln zum großen Ganzen beiträgt, und machen Erfolge sichtbar. Zudem gibt das Steuern über Ziele den unteren Ebenen Handlungsspielräume im Sinne der Selbststeuerung (Eigenverantwortlichkeit und Selbstverpflichtung), da Ziele bottom-up entstehen, eigene Ziele vorgeschlagen werden können und die Wege zur Zielerreichung selbst bestimmt werden (Drucker 1954, S. 136; Drucker 1976, S. 18).
- **Selektionsfunktion:** Die Ziele sollen bei der Entscheidungsfindung helfen, welche Aktivitäten mit welcher Priorität verfolgt werden sollen. Danach sind auch die Ressourcen zuzuteilen (Drucker 1976; Grove 1999, S. 131). Letztlich geht es darum, auszuwählen, was getan werden soll und was nicht, hier: welche Projekte gefördert werden oder nicht.
- **Koordinationsfunktion:** Das Handeln Einzelner soll besser koordiniert werden, indem bei der Zielformulierung und -verhandlung ein gemeinsames Verständnis von den Zielen auf der gleichen Ebenen und über Ebenen hinweg entwickelt werden kann sowie Zielkonflikte bewusst gemacht und gelöst werden können (Drucker 1976; Rodgers und Hunter 1992). Zudem machen vereinbarte Ziele transparent und verlässlich, wer welchen Beitrag leisten soll, wie diese Beiträge gemeinsam zum großen Ganzen beitragen und wie Beiträge ggf. als Vorleistung für die Zielerreichung der anderen dienen (Drucker 1954, S. 126).
- **Controlling-Funktion:** Schließlich sollen Akteure über die kontinuierliche, eigenverantwortliche Zielerreichungskontrolle ein Feedback erhalten, ob sie sich auf dem richtigen Weg befinden und ob die Geschwindigkeit der Zielerreichung den formulierten Erwartungen entspricht. Dadurch soll es kontinuierlich möglich werden, den Erfolg eigener Aktivitäten zu bewerten,

diese ggf. anzupassen oder über die Sinnhaftigkeit der Ziele und Zielhöhen zu reflektieren (Drucker 1954, S. 131–133; Grove 1999, S. 130; Rodgers und Hunter 1992).

Diesen potenziellen Wirkungen beziehungsweise Nutzen des Steuerns über Ziele muss der damit verbundene Aufwand (Effizienz) auf den verschiedenen Ebenen gegenübergestellt werden. Dies betrifft insbesondere den Aufwand für die Definition, Verhandlung, Kontrolle und Fortschreibung der Ziele (Deckert 2006, S. 18 f.). Diesen zusätzlichen Aufwendungen stehen aber potenzielle Einsparungen an anderer Stelle gegenüber. Das Steuern über Ziele wird auch als „Steuern auf Distanz“ bezeichnet, womit beschrieben wird, dass die Planungs- und Kontrollintensität reduziert werden kann. Somit kann die übergeordnete Ebene auf eine Detailsteuerung im Sinne eines Command-and-Control-Ansatzes zugunsten einer Selbststeuerung verzichten. Drucker (1954, S. 136) drückte dies wie folgt aus: „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.“

Aber auch die untergeordnete Ebene kann dadurch den Arbeitsaufwand reduzieren, da umfangreiche Berichte und Controlling-Prozeduren wegfallen, die von der eigentlichen Arbeit abhalten und deren Sinn sich den ausfüllenden Personen oft nicht erschließt (Drucker 1954, S. 133–135). Der klassische Management-By-Objectives-Ansatz betont, dass die Messung der Zielerreichung ausschließlich zur Selbststeuerung verwendet werden sollte und nicht zur Leistungsmessung und somit Bewertung durch die übergeordnete Ebene. Im Prinzipal-Agenten-Ansatz wird aber genau diese Leistungsmessung in Verbindung mit einer Anreizstruktur angestrebt, damit der Agent die vom Prinzipal formulierten Ziele verfolgt und ein Missbrauch des entgegengebrachten Vertrauens vermieden wird (Deckert 2006). Mit einem solchen (der eigentlichen Intention zuwiderlaufendem) Verständnis vom Steuern über Ziele können jedoch zahlreiche Fehlsteuerungen als unerwünschte Nebeneffekte und somit Kosten entstehen. Akteure auf untergeordneter Ebene orientieren sich an den messbaren Indikatoren, um das Risiko des Scheiterns zu vermeiden. Dadurch können zwar die festgelegten Zielwerte erreicht werden, allerdings ohne dass damit ein Beitrag zu den eigentlichen Zielen erfolgt sein muss (Pugalis 2013, S. 620). Die von außen initiierte Evaluation erschwert zudem eine Selbstevaluation zur Reflexion und Anpassungen (Bosworth et al. 2015; Küpper und Kundolf 2016).

In der Managementliteratur und Neuen Institutionenökonomik werden Steuerungsinstrumente in der Regel nach ihrer Effektivität und ihrer Effizienz beurteilt. In öffentlichen Entscheidungsprozessen wie der ländlichen Regionalentwicklung spielt darüber hinaus aber auch die Legitimität des Instruments eine entscheidende Rolle. Grundsätzlich kann dabei nach Input-, Throughput- und Output-Legitimität unterschieden werden (Risse und Kleine 2007; Scharpf 2010).

Eine partizipative Zielformulierung soll zunächst die Input-Legitimation sicherstellen (Drucker 1954, S. 129f; Rodgers und Hunter 1992). In der Regionalentwicklung kann jedoch das Problem entstehen, dass sich die später hinzukommenden Akteure den vereinbarten Zielen unterordnen

müssen. Dies betrifft besonders die Akteure der Zivilgesellschaft, die geringe Machtressourcen einbringen und die die dominanten Akteure häufig gar nicht einbeziehen möchten (Diamond 2004).

Die Throughput-Legitimation soll dadurch verbessert werden, dass die Ziele dazu beitragen, Entscheidungen zu rechtfertigen, indem die Auswahl einer Aktivität gegenüber anderen Optionen durch einen höheren zu erwartenden Zielbeitrag begründet werden kann (Deckert 2006, S. 206–210). Zudem schafft die Zielerreichungskontrolle Transparenz nach außen, indem die Leistungen dokumentiert und die Verantwortlichkeit der jeweiligen Akteure klar benannt werden können (Pugalis 2013).

Schließlich kann das Steuern über Ziele die Output-Legitimation verbessern, indem die erzielten Ergebnisse nach außen kommuniziert werden können (Deckert 2006, S. 206–210). Allerdings wird in der Literatur aufgeführt, dass die Zielwerte so tief gesetzt werden, dass sie leicht zu erreichen sind. Dadurch sollen Kritik abgewehrt, Sanktionen vermieden und Diskussionen über die tatsächlichen Ziele und Strategien verhindert werden. Des Weiteren bestehen oftmals methodische Schwierigkeiten im Wirkungsnachweis, die teils bewusst verschwiegen werden, um sozial konstruierte Problemdefinitionen mit politisch opportunen Lösungen zu unterstützen (Pugalis 2013).

Für die folgenden Ergebnisse wurden verschiedene Analysen durchgeführt. Zum einen wurden die jährlichen Darstellungen der Zielerreichung aller Zielsysteme der Regionen ausgewertet und mit den ursprünglich eingereichten Konzepten verglichen. Zum zweiten wurden in den regelmäßig durchgeführten Interviews mit Vertreter*innen der Regionen (Anfangsphase, Mitte, Abschlussphase) Fragestellungen zu den Vor- und Nachteilen sowie der Anwendung der Zielsysteme erhoben.

4.3 Ergebnisse zur Funktionalität des Steuerns über Ziele

Es zeigte sich, dass die regionalen Akteure unterschiedliche Herangehensweisen an das Instrument wählten, wobei das Erfahrungsspektrum der Verantwortlichen von überhaupt keiner Erfahrung mit Zielsystemen bis hin zu routiniertem Umgang mit regionalpolitischen Zielsystemen, wie z. B. im Rahmen von LEADER, reichte. Des Weiteren waren im Allgemeinen Kenntnisse des Projektmanagements und der damit verbundenen Projektzielsetzungen vorhanden. In den folgenden Unterkapiteln wird untersucht, inwieweit sich die verschiedenen Zielsysteme der Regionen hinsichtlich der fünf oben erläuterten Funktionen eignen und wie diese angewendet wurden.

4.3.1 Orientierungs- und Motivationsfunktion der Zielsysteme

Obwohl im Leitfaden für das Modellvorhaben (BMEL 2014) explizit erwähnt wurde, dass sich die operativen Ziele aus den strategischen Zielen ableiten sollen, kam es anscheinend zu Missverständnissen hinsichtlich des Verständnisses der operativen Ziele. Diese wurden mit denen des Projektmanagements aus den Startprojekten verwechselt, was in sechs der 13 geförderten Regionen der

Fall war. In diesen sechs Regionen konnte sich im Falle freier Budgetmittel und der damit verbundenen Auswahl neuer Projekte nur an den allgemeinen strategischen Zielen orientiert werden. Diese waren teilweise so allgemein formuliert, dass sie kaum zum Ausschluss von Projekten führten und zusätzliche Kriterien herangezogen wurden (siehe Kapitel 4.3.2). In diesen Fällen war die Orientierungsfunktion stark eingeschränkt. In den anderen Regionen war die Orientierungsfunktion überwiegend gegeben.

Schwieriger war hingegen die Entfaltung der Motivationsfunktion. Diese sollte dadurch entwickelt werden, dass die Ziele zwar festgelegt waren, aber der Weg dorthin den Akteuren bzw. den Projektantragstellern überlassen blieb. Da allerdings im Leitfaden die SMART⁷-Kriterien aufgeführt wurden mit dem Hinweis, für die operativen Ziele jährliche Kennwerte oder Indikatoren festzulegen, konnte sich die Motivation als freie Wahl des Weges dorthin nur wenig entfalten. In Verbindung mit antizipierten Konsequenzen im Falle einer unzureichend begründeten Zielverfehlung wurde zum einen auf möglichst zählbare Indikatoren zurückgegriffen wie beispielsweise Produkte, Netzwerke oder Teilnehmerzahlen sowie zum anderen auf eher inputorientierte Ziele gesetzt, die die Aktivität der beteiligten Akteure dokumentieren und dementsprechend von diesen beeinflussbar waren (z. B. veröffentlichte Pressemitteilungen, Schaffung von Angeboten). 171 aller gewählten 250 operativen Ziele stellten solche Input-Indikatoren dar. Zum anderen wurden häufig Ziele gewählt, die einen Output messen wie beispielsweise Teilnehmerzahlen durchgeführter Veranstaltungen oder Klicks auf einer Internetseite. 64 operative Ziele entsprachen dieser Kategorie. Dabei unterschieden sich die Regionen hinsichtlich der Zählweise und Abgrenzung von Zielen. Manche Regionen unterlegten die operativen Ziele mit Indikatoren. In diesen Fällen wurden die Indikatoren gezählt. Andere setzten die Indikatoren mit den operativen Zielen gleich und wiederum andere verwendeten keine Indikatoren.

Entsprechend wenige Ziele beinhalteten die Messung einer Wirkung der durchgeführten Maßnahme, wie z. B. geschaffene dauerhafte Arbeitsplätze (Outcome) oder Erhöhung des Anteils regenerativer Energie am Wärmemarkt (Impact). Solche Ziele sind schwer festzulegen und ebenso schwer messbar, da mit zunehmendem Wirkungsgrad, also einer höheren Interventionsebene, auch die Komplexität der Ursache-Wirkungsbeziehungen steigt. Außerdem sind diese entsprechend schwerer zu beeinflussen, da sie auch von anderen Faktoren abhängig sind. Im Modellvorhaben Land(auf)Schwung wurden lediglich sieben der 250 Ziele auf der Outcome-Ebene und nur zwei Ziele auf der Impact-Ebene formuliert, auch wenn die meisten Projekte sicherlich die weitreichenderen Wirkungen zum Ziel haben. Aus dem Zielsystem selbst lässt sich dann aber kaum Motivation erzeugen, weil den genutzten Ressourcen und verfolgten Aktivitäten oder deren Produkte ohne Bezug zu einer Nutzung durch bestimmte Zielgruppen – oder besser noch: Wirkungen auf diese Zielgruppen – die Verbindung zu übergeordneten Zwecken (hier: regionalen Verbesserungen) fehlen.

⁷ S= spezifisch, M=messbar, A= attraktiv, R= realistisch, T= terminiert (BMEL 2014).

Ein weiteres Problem für die Anwendung der Zielsysteme bestand in der häufigen Zieländerung. Dabei wurden entweder operative Ziele oder Zielhöhen bis zu viermal im Vertrag angepasst. In der Folge änderten sich die Zielerreichungsgrade permanent unabhängig von erzielten Ergebnissen. Damit blieb eine positive Rückmeldung über erzielte Erfolge und somit die intendierte Motivationswirkung aus. Die Zielanpassungen hatten vier Gründe; teils vonseiten der Geschäftsstelle und teils vonseiten der Regionen. Erstens führte die Fokussierung auf messbare konkrete Aspekte zu Problemen, wenn diese zu eng formuliert waren. Bei den projektbezogenen operativen Zielen war dies in verschärfter Form der Fall, wenn Projekte wegbrachen. In der Folge wurden die Ziele angepasst.

„Ich bin auch ein Freund der konkreten Ziele, aber manche Ziele waren, aus heutiger Sicht, denke ich zu konkret“ (Zwischenerhebung, Region 11)

„Da hat eine Einführung stattgefunden [...] Wo man dann auch [...] drauf kommt, warum haben wir uns damals so oft festgelegt? Warum tut man sich sozusagen jetzt so schwer, auch in der verbalen Formulierung und dergleichen, die ist noch zu beschreiben. Ich glaube, die Evaluierung hat es dann auch ergeben, dass man dort eine Öffnung braucht, einfach, dass man nicht nur auf Produkte gehen müsste, sondern auch auf Leistungen und Ähnliches mehr, dass man das wesentlich breiter aufsetzt[...]“ (Zwischenerhebung, Region 11)

Zum zweiten wurden Ziele angepasst, wenn kein Bedarf für die formulierten Ziele bestand und trotz Anstrengungen der regionalen Partnerschaften keine entsprechenden Projektanträge entwickelt werden konnten.

„Das lag daran, dass offensichtlich der Bedarf, der geäußert wurde bei der Konzeptentwicklung auf einen gefühlten Bedarf hinausgegangen ist, auf einen Bauchbedarf, der sich dann bei genauerer Überprüfung als so nicht existent herausgestellt hat.“ (Zwischenerhebung, Region 13)

Zum dritten trat das Problem ebenfalls auf, wenn sich nach Vertragsunterzeichnung herausstellte, dass operative Ziele rechtlich gar nicht umsetzbar waren (Beispiel revolvierender Fonds). Hier wurde es sowohl seitens der Regionen versäumt, dies vorher zu prüfen, als auch seitens des Fördermittelgebers, der die Regionen nach der Auswahl nicht explizit darauf hinwies.

Zum vierten wurden Ziele aufgrund befürchteter möglicher Sanktionen und damit verbundener Fördermittelrückzahlungen wenig ambitioniert angesetzt, zumal es sich ausdrücklich um einen eher experimentellen Kontext handelte, weshalb auf wenig Erfahrungen zurückgegriffen werden konnte. Bei starker Zielübererfüllung drängten dann BMEL und Geschäftsstelle bei Mittelaufstockungen bzw. der Verlängerung auf eine Erhöhung der Zielwerte. Allerdings deutet die insgesamt sehr hohe Zielerreichung auf relativ wenig ambitionierte und damit potenziell motivierende Ziele hin.

„Und was auch wichtig war, wenn man Ziele, man muss auch lernen, dass man anfangs die Ziele nicht zu hoch ansetzt. Weil, es ist einfacher, die Ziele etwas niedriger anzusetzen, diese zu erreichen und dann nachher hat man mehr. Als dass man immer hinterherhechelt und denkt, das erreicht man nie.“ (Zwischenerhebung, Region 5)

„Es darf halt nicht, diese Zielerreichung darf halt nicht über alles gestellt werden und nicht zum Selbstzweck erklärt werden. Weil sonst verliert man, glaube ich, an der Geschichte recht schnell die Lust und die Sinnhaftigkeit ist auch dahin“ (Zwischenerhebung, Region 4)

Vertragsänderungen wurden in allen Phasen vorgenommen, vor allem aber nach der Bewerbung und vor der Vertragsunterzeichnung sowie während der Festlegung für die Förderphase II. Grundvoraussetzung für Zielanpassungen während der Umsetzungsphase war eine nachvollziehbare schriftliche Erklärung.

Interviewer*in: „Und wie ist es, wenn sich abzeichnet, dass halt eben manche Ziele aus welchen Gründen auch immer eben nicht erreicht werden können, wie gehen Sie damit um?“

Befragte*: „Wir ändern die Ziele. Also muss man ehrlich mit umgehen.“ (Zwischenerhebung, Region 9)

Insgesamt wurden die Zielsysteme bis zu viermal angepasst, am häufigsten wurden drei Änderungen vorgenommen. Die ersten Anpassungen erfolgten nach Auswahl der Förderregionen. Hier wurden insbesondere auf Anraten des BMEL häufig Ziele zusammengefasst beziehungsweise herabgesetzt. Die Schulung zum Instrument „Steuern über Ziele“ erfolgte 2016. In diesem Zeitraum wurden einige Zielsysteme auch aufgrund des Erkenntnisgewinns durch die Schulung angepasst. Dabei kam es ebenfalls einmal als Einzelfall zu Zielhöhenherabsetzungen, die grundsätzlich sonst nicht möglich waren. Stattdessen wurden Ziele inhaltlich erweitert beziehungsweise geändert. Einzelne Ziele wurde auch einfach nicht erreicht, wofür schriftlich Gründe und Anstrengungen diesbezüglich aufgeführt wurden. Alle 13 Regionen passten die Zielsysteme im Rahmen der Verlängerung an, wobei die meisten operativen Ziele erhöht sowie neue hinzugefügt wurden. Im Zuge der Mittelaufstockung und der Tatsache, dass viele Ziele bereits vor Vertragsende deutlich übererfüllt wurden, wurden Zielsysteme teilweise nochmals angepasst, indem operative Ziele in ihren Zielwerten erhöht wurden. Dies wurde mit der Aufstockung der Mittel begründet (mehr Mittel, mehr Leistung), schränkte die Orientierung sowie die Motivation jedoch nochmals ein. Dazu kommt, dass nicht immer Zielhöhen sinnvoll erhöht werden können, beispielsweise wenn es sich um die Entwicklung von Netzwerken oder Internetplattformen handelt.

Diese mehrmaligen Änderungen der Zielsysteme führten zu Problemen in einigen Regionen, da der Steuerungscharakter damit deutlich eingeschränkt wurde. Die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse wurde reduziert. Dies führte auch dazu, dass die Zielerreichung im Verlauf des Modellvorhabens seltener im Gremium dargestellt wurde, da es für die Gremienmitglieder nur unter Aufwand nachvollziehbar war.

„(...) Steuern über Ziele haben wir ja, fang ich mal mit den letzten Sachen an, ich fand es nicht nachvollziehbar, warum wir unsere Ziele jetzt wieder anpassen mussten, auch wenn wir mehr Geld bekommen haben. Weil jetzt hab ich ständig das dritte oder das zweite Mal meine Ziele überarbeitet und angepasst, auch wenn es kein Geld gibt, aber ich hab keinen Bezug mehr. Wenn ich jetzt zum Schluss sagen will, was haben wir erreicht, dann muss ich mir angucken, okay, da hatten wir eigentlich 100 Prozent, dann haben wir es wieder höher gesetzt, dann waren es 95 Prozent, also ich find es besser, man setzt sich einmal Ziele und dann sag ich, ich erreich das oder ich erreiche das nicht oder ich habe da einen Entwicklungsschub bekommen und habe meine Zielgrößen vor Augen. Jetzt mussten wir ja wieder anpassen und (Pause) ich find es schade, weil jetzt hab ich ja neue Ressourcen, meine Ziele sind größer und ich sehe das eigentlich nicht mehr am Ende.“ (Zwischenerhebung, Region 1)

Zusätzlich konnten die Regionen in ihren Berichten unter dem Kapitel „zusätzliche Erfolge“ weitere positive Projektentwicklungen berichten, die durch das Zielsystem nicht erfasst wurden. Diese bezogen sich jedoch ausschließlich auf nicht vertraglich festgelegte Entwicklungen und wurden daher auch als „Erfolge“ anstatt zusätzlicher „Ziele“ benannt. Diese nicht näher definierte Rubrik wurde insbesondere deshalb eingeführt, damit auch regionale Partnerschaften, deren Zielsysteme in erster Linie die Startprojekte abbildeten, positive Meldungen machen konnten und daraus – so die Hoffnung – Motivation schöpfen konnten.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die regionalen Partnerschaften verstanden haben, dass die operativen Ziele oftmals zu eng, zu niedrig sowie auf der falschen Ebene (Input) gewählt wurden und dies zu Problemen hinsichtlich der Orientierungs- und Motivationsfunktion führen kann. Allerdings sehen sie aufgrund der vertraglichen Bindung mit samt ihres Anspruchs der SMART-Kriterien und den damit verbundenen möglichen Sanktionen im Fall der Nichterreichung nur eingeschränkte Verbesserungsmöglichkeiten.

Insgesamt war die Orientierungs- und Motivationsfunktion eingeschränkt.. Orientierung kann im Falle von strategiebezogenen operativen Zielen im Zusammenspiel mit einer Gesamtvision erreicht werden, was allerdings bei den oftmals wenig fokussierten Zielsystemen nur teilweise gegeben war. Im Falle von projektbezogenen operativen Zielen ist die Orientierungsfunktion hingegen kaum möglich. Für die Motivationsfunktion ist ebenfalls wichtig, ob die operativen Ziele projektbezogen oder strategiebezogen formuliert sind. Bei projektbezogenen operativen Zielen sind die Wege teilweise sehr eng vorgeschrieben. Alternative Projekte, die durch die operativen Ziele nicht erfasst wurden, waren hingegen sehr frei. Bei den strategiebezogenen operativen Zielen waren der genaue Wortlaut sowie die gewählte Ebene entscheidend. Wurden Ziele eng formuliert, ergab dies Probleme. Bei eher allgemeineren Formulierungen konnten auch neue Wege zur Zielerreichung verfolgt werden. Diese Freiheitsgrade konnten zur Motivation der Beteiligten beitragen. Weitere Einschränkungen erfolgten hingegen durch wenig ambitionierte Ziele und mehrmalige Zielanpassungen.

4.3.2 Selektionsfunktion der Zielsysteme

Bezüglich der **Selektionsfunktion** des Zielsystems muss zwischen den Startprojekten und den Projekten im weiteren Verlauf unterschieden werden. Die Startprojekte, drei bis fünf pro Region, wurden bereits im Antrag für Land(auf)Schwung festgelegt und die operativen Ziele zum Teil auf diese wie beschrieben ausgerichtet. Daher fand bezüglich dieser Projekte keine Selektion anhand der operativen oder strategischen Ziele statt. Allerdings ist davon auszugehen, dass das regionale Zukunftskonzept, die strategischen Ziele sowie die Entwicklung der Startprojekte sich zum Teil gegenseitig beeinflusst haben, sodass von einer gewissen Vorselektion der Startprojektideen aufgrund der strategischen Ziele ausgegangen wird.

Für die weiteren Projekte, die gefördert wurden, kommt es auf die bereits erwähnten unterschiedlich abgeleiteten operativen Ziele sowie die Präzision des Zukunftskonzepts an. Im Fall der sechs Regionen, die ihre operativen Ziele anhand der Projekte festgelegt hatten, erfolgte die Selektion über die strategischen Ziele. Die Selektionsfunktion kam hier daher nur sehr eingeschränkt zum Tragen.

Im Fall der Zielsysteme, deren operative Ziele nicht aus den Startprojekten, sondern aus den strategischen Zielen abgeleitet wurden, konnte sich bezüglich der allgemeinen Projektauswahl die Selektionsfunktion entfalten.

„Und vom Grundgedanken her hat sich das natürlich insofern gut bewährt, als dass sicher/ also wir müssen nie irgendwo, ich glaube nicht, dass wir irgendwo mal ein Problem zu begründen [hatten], warum irgendeins dieser Projekte in der Förderung ist und ein anderes eben nicht, weil es richtet sich ganz klar nach der Zielführung. Da werden Indikatoren festgelegt, die dann im Bewilligungsbescheid verankert sind soweit das möglich ist, und dann ist die Sache eigentlich erledigt.“ (Zwischenerhebung, Region 13)

„Also das beachtet er schon in der Beratung mit. Ist es in irgendwo unseren Zielen konform? Trägt es dazu bei, dann berät er in die Richtung und dann sind wir in dem Prozess und wie wir dann sagen okay, an der Stellschraube noch ein bisschen und an jener Stellschraube noch ein bisschen, wo wir dann auch sagen, was ist uns, wenn wir jetzt mal als Beispiel den Fall hätten, wir haben zwei Projekte, die sind gleich gelagert und alles, dann gucken wir natürlich, welches passt besser in die Zielerreichung rein.“ (Zwischenerhebung, Region 7)

„Vielleicht kann ich noch mal zwei Dinge erläutern. Das eine, um vielleicht auch so ein bisschen zu erklären, warum wir etwas kritischer geworden sind. Ganz zu Anfang des Projektes hatten wir einen riesen Setzkasten mit ganz vielen freien Feldern, die eben durch die Ziele definiert werden. Und so nach und nach mit jedem Antrag werden die Setzkästen natürlich dann belegt. Wir haben jetzt noch, ich sage mal, sehr viel Platz im Setzkasten für das Thema [x]. Ich glaube schon, dass wir bewusst, aber auch unbewusst, alles so ein bisschen auch unter dieser Linse betrachten, um zu sagen: Bringt uns das denn bei diesem Zielaspekt [x] ein bisschen weiter? Ich glaube, daraufhin wird auch beraten und darauf legt auch das Entscheidungsgremium wert.“

Also von daher ist natürlich klar, dass, wenn die Ziele besetzt sind, dass man sich dann darauf konzentriert, wo man auch Lücken hat.“ (Zwischenerhebung, Region 12)

Viele Regionen nutzten im Verlauf des Modellvorhabens aufgrund noch vorhandener Fördermittel und einer Zunahme an Projektanträgen Wettbewerbsaufrufe zur Akquise von Projekten – auch die Regionen, die vorher lediglich die Startprojekte fokussiert hatten. Gerade mit den für die Verlängerungsphase neu hinzugekommenen Zielen konnten Projekte leichter in den Wettbewerben selektiert werden.

„Ja, zunächst einmal, es hat sich schon gewandelt, wir hatten damals in der Qualifizierungsphase den Weg gewählt, über die Projekte, über die Idee der Projekte, uns die Ziele für die Region zu stellen. Danach sind wir dann dazu übergegangen, passende Projekte, also in der Zeit, wo man auch mal dazu bekannt war, passende Projekte für die Ziele der Region zu finden. Aber mit der Zeit wurde dann Land(auf)Schwung halt auch immer bekannter, sodass jetzt wir weniger auf die Suche gehen müssen, nach passenden Projektnehmern zu Zielen, die wir uns überlegt haben, oder zu Projekten, die wir gerne in der Region realisieren würden. Sondern, dass von außen verstärkt Projekte an uns halt herangetragen werden und das, also dieser Wandel, der ist schon erkennbar, also viel weniger auf die Suche gehen nach passenden Projektpartnern, sondern viel mehr, dass die Region sich auch mit den Zielen, die wir gesteckt haben und immer wieder kommunizieren, uns auch Projekte bringen, die dazu passen.“ (Zwischenerhebung, Region 8)

Für die Projekte, die anhand eines Wettbewerbs ausgewählt wurden, gaben die regionalen Akteure an, das Zielsystem gut zur Selektion nutzen zu können.

Die Entwicklungsagenturen waren ausschlaggebend, inwiefern Projektideen hinsichtlich der Ziele weiterentwickelt oder vorselektiert wurden. Hier wurden die allgemeine Passung zu Land(auf)Schwung abgeklärt und gegebenenfalls andere Förderkulissen empfohlen. Bei einer möglichen Passung wurden die Projekte meist anhand einer ausgearbeiteten Checkliste bezüglich der operativen Ziele von Land(auf)Schwung durchgesprochen und gegebenenfalls stärker auf die Ziele ausgerichtet, falls die Passung noch nicht optimal war. Diese Checklisten enthielten meist mehr Punkte, als allein im Vertrag aufgeführt waren. Meist fand auch anhand der Checkliste eine Vorbewertung des Projektes durch die Entwicklungsagentur, teilweise auch in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren hinsichtlich der Passung mit den operativen Zielen statt. Dabei erhielten Projektanträge, die mehrere Ziele bedienten, beziehungsweise die höher gewichteten Ziele (oder beides) adressierten, eine höhere Gesamtbewertung.

Die Rolle der Abwicklungspartner war meist der Selektion nachgeordnet, in einigen Fällen stimmten sich die Entwicklungsagenturen eng mit dem Abwicklungspartner in der Projektvorbesprechung ab. In mindestens einer Region fand die persönliche Projektvorstellung ausschließlich in einem kleineren Gremium, in diesem Fall bestehend aus Abwicklungspartner, Entwicklungsagentur und Vorstand des Entscheidungsgremiums, statt. In anderen Regionen wurde dies auch von

Arbeitsgruppen übernommen. Diese Gremien selektierten weiter stark vor, sodass in den Entscheidungsgremien, denen die formale Entscheidung oblag, kaum noch Anträge abgelehnt wurden.

In anderen Regionen stellten die Antragsteller ihre Projekte dem Entscheidungsgremium vor, woraufhin die Gremienmitglieder die Gelegenheit hatten, Fragen zu stellen. Im Anschluss daran wurden in Abwesenheit der Projektantragsteller die Projekte diskutiert, wobei die operativen Ziele eine sehr unterschiedliche Rolle spielten. Teilweise wurden diese Punkt für Punkt erläutert und diskutiert, teilweise lediglich die Gesamtzahl der Punkte aus der Vorbewertung vorgelesen oder während der Sitzung kaum nochmals erwähnt, nachdem die Punktbewertung schriftlich zugegangen war. In diesen Fällen wurden die allgemeinen strategischen Ziele sowie die potenzielle Bedeutung für die Regionalentwicklung des Landkreises diskutiert. Es fiel auf, dass nur in sehr wenigen Fällen überhaupt Projekte im Gremium abgelehnt wurden, häufiger wurden im Falle von Diskussionen im Entscheidungsgremium Auflagen formuliert, die in den Zuwendungsbescheid aufgenommen wurden. Im Falle knapper Mittel wurden Priorisierungen der bewilligten Projekte anhand der bewerteten Passung zu den operativen Zielen vorgenommen.

„Und da hat er, wenn er erläutert, sagt er, also die Überprüfung hat 180 Punkte und erläutert dann das Vorhaben. Natürlich geht er nicht auf die Berechnung der Punkte [ein]. [...] Da geht es um das Projekt dann in dem Vorgang, dass das Projekt vorgestellt wird. Es wird kurz erläutert, dass es im Rahmen der Prüfungen festgestellt worden ist, es passt rein. Es hat so und so viele Punkte ergeben, aber näher auf die Zielerreichung wird da nicht eingegangen. Aber die Vorstände wissen natürlich, hoher Punktwert bedeutet, super, das passt. Also mehr sage ich jetzt mal nicht.“ (Zwischenerhebung, Region 7)

„Ich glaube, wir sind schon fast überall auf Grün, sage ich jetzt mal, ist ja dieses Ampelsystem. Ich glaube, wir haben einen Bereich, wo noch ein bisschen was kommen muss. Das heißt, wenn wir jetzt den Vertrag, ich sage mal, noch etwas angespannter angucken müssten und sagen müssten, so, die und die Ziele haben wir noch nicht erreicht, dann hätten wir natürlich jetzt auch mehr Druck, diese Dinge umzusetzen.“ (Zwischenerhebung, Region 12)

Durch die Möglichkeiten der Mittelaufstockung gab es zum Teil wenig Erfordernis einer Priorisierung von Projekten, da genügend Mittel vorhanden waren. Eine Selektion erfolgte dann anhand einer eingeforderten Mindestqualität.

Eine Schwierigkeit bestand in der Präzision der Ziele und damit der Zuordnung der Projekte diesbezüglich aufgrund überlappender Zielformulierungen (Beispiel: Ziel 1: Unternehmenserweiterungen oder Start-ups, Ziel 2: Firmengründungen bzw. -ansiedlungen im Landkreis – Vorpommern-Rügen). Dies erschwerte es, die Zielbeiträge der durchgeführten Projekte zu den Zielen zuzuordnen, sowohl im Voraus als auch im Nachhinein, wodurch auch die Vorbewertung der Zielpassung stärker subjektivem Einfluss unterlag. Einige Regionen schärften daher die Definitionen ihrer operativen Ziele nach, indem sie zusätzliche Erklärungstexte verfassten.

Hinzu kamen weitere Kriterien, die für den Selektionsprozess herangezogen wurden – wie Bekanntheit und eingeschätzte Verlässlichkeit des Projektnehmers, eingeschätzte Wirtschaftlichkeit bei Produkten oder Dienstleistungen und Ähnliches.

„Dass das rein passt, das sind die strategischen Ziele, die im Vertrag stehen tatsächlich. Und dann wird geguckt, erfüllen die das erstens, passen die inhaltlich dazu, konzeptionell dazu, auch ein bisschen zu den anderen Strukturen der Projekte? Und dann wird noch mal ganz punktuell geguckt, sind die nachhaltig, sind die wirklich in der Region, sind die erklärbar, und so weiter?“

Interviewer*in: „Und passen die ins Budget?“

Befragte*r: „Ja, genau.“ (Zwischenerhebung, Region 9)

„Man kann vielleicht noch dazu sagen, wir schauen natürlich bei den Projekten, die wir bearbeiten wollen, dass eine gewisse Ausgewogenheit da ist, jetzt bezogen auch auf den Markt. Ich meine, wir haben ja den unternehmerischen Ansatz und wenn wir ein Unternehmen, einen Gründer oder jemanden fördern oder den wir in den ersten Abschnitten gefördert haben, dann schauen wir natürlich, gibt es da möglicherweise weitere Kandidaten. Dass man also nicht sagt, wir schaffen für eine Branche oder für eine, ich sage mal, Wertschöpfungskette eine Art Alleinstellungsmerkmal, wo es nur einer sein soll. Also wir achten da schon auch ein Stück auf Ausgewogenheit und das ist vielleicht eine Veränderung, die dahingehend/ Wir gucken also, haben wir so etwas schon mal gehabt? Passt das dazu? Passt das nicht dazu? Um einfach auch ein stückweit ausgewogen in der Region dort zu agieren. Das konnten wir am Anfang nicht.“
(Zwischenerhebung, Region 7)

Zusammenfassend wurde eine wirkliche Steuerung durch die Selektionsfunktion allgemein auf der Ebene der strategischen Ziele durch offene Formulierungen erschwert. Auf der Ebene der operativen Ziele wurde die Selektion durch die Faktoren des allgemeinen Strategiebezugs statt der konkreten Zuordnung zu operativen Zielen, durch zu enge Formulierungen, der inhaltlich teilweise schwierigen Abgrenzung zu anderen operativen Zielen sowie der nachträglichen inhaltlichen Ausweitungen der operativen Ziele konterkariert. Im Prozess der Entscheidungsfindung ergab sich ein Umgehen der Selektion anhand einer Priorisierung statt Ablehnung von Projekten, die bei Mittelaufstockungen dann doch durchgeführt werden konnten. Im Falle einer relativ klaren Konzeption der gewählten thematischen Schwerpunkte mit entsprechenden strategischen Zielen und/oder gut formulierten und weder zu weit noch zu eng gefassten operativen Zielen konnten die Zielsysteme die Selektion von Projekten gut leiten. Beispielsweise verfolgte Greiz das strategische Ziel, junge Menschen in der Region zu halten (Bindung lokaler Arbeitskräfte, v. a. junger Menschen in ihrer Heimat),⁸ indem Arbeits- und Ausbildungsplätze speziell für diese Zielgruppe geschaffen werden sollten (operatives Ziel: Anzahl der neuen Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze für U35-Jährige).

⁸ Das strategische sowie das operative Ziel wurden dem Entwicklungsvertrag 2015 zwischen Greiz und dem BMEL entnommen.

Insgesamt konnte die Selektionsfunktion nur begrenzt genutzt werden. Bei den projektgeleiteten operativen Zielen war kaum noch ein Nutzen für die Projektauswahl erkennbar.

4.3.3 Koordinationsfunktion der Zielsysteme

Die Zielsysteme waren sehr unterschiedlich für die Koordination von einzelnen Projekten geeignet. Für die projektabgeleiteten Zielsysteme war eine Koordination über die operativen Ziele nicht möglich, da die Ziele 1:1 auf die Startprojekte abgestellt waren. Hier konnten lediglich die strategischen Ziele genutzt werden. Für die anderen Zielsysteme war die Koordinationsfunktion grundsätzlich möglich.

Mögliche Koordinationsprobleme mit dem Zielsystem zeigt bereits die einfache Auswertung in Tabelle 4.2: Wenn mehrere operative Ziele einem strategischen Ziel zugeordnet sind, entspricht das der allgemeinen Vorstellung des Instruments Steuern über Ziele, da die strategischen Ziele abstrakter und damit inhaltlich breiter angelegt sind. Folglich können mehrere operative Ziele ein strategisches Ziel konkretisieren. Unübersichtlich und damit schwieriger für die Koordination zu verwenden, wird es allerdings, wenn sehr viele operative Ziele die strategischen Ziele unterfüttern. So waren fast einem Drittel der strategischen Ziele fünf oder mehr operative Ziele zugeordnet. Auch die große Zahl an Zielen kann eine Koordination erschweren. So lag der Durchschnitt bei ca. sieben strategischen und ca. 18 operativen Zielen pro Region, was eine Fokussierung (siehe auch Orientierungsfunktion) und ein Ineinandergreifen von Projekten verkompliziert. Des Weiteren erscheint problematisch, wenn ein operatives Ziel zu bis zu fünf strategischen Zielen beitragen soll. Dies spricht dafür, dass die strategischen Ziele sehr breit formuliert wurden, sodass mehrere operative Ziele und mehrere strategische Ziele sich überschneiden. Dadurch kann der Beitrag eines operativen Zieles zur Erreichung eines strategischen Zieles kaum noch nachvollzogen werden. Fast 40 % der operativen Ziele waren mehr als einem strategischen Ziel zugeordnet, was gegen eine klare Systematik im Zielsystem spricht.

Tabelle 4.2: Zuordnung der strategischen Ziele zu einem operativen Ziel und umgekehrt

Anzahl der zugeordneten operativen Ziele zu <u>einem strategischen Ziel</u>	Häufigkeit insgesamt	Anzahl der zugeordneten strategischen Ziele zu <u>einem operativen Ziel</u>	Häufigkeit insgesamt
1 operatives Ziel	11	1 strategisches Ziel	142
2 operative Ziele	24	2 strategische Ziele	50
3 operative Ziele	15	3 strategische Ziele	30
4 operative Ziele	15	4 strategische Ziele	7
5 operative Ziele	12	5 strategische Ziele	1
6-14 operative Ziele	16		
Summe strategischer Ziele	93	Summe operativer Ziele	231

Quelle: Eigene Darstellung.

Daher erscheint es folgerichtig, dass in den meisten Regionen viele kleinteilige Projekte gefördert wurden, die eher unverbunden nebeneinanderstanden und sich weniger ergänzten, um die nötige kritische Masse für substanzielle Veränderungen zu erzeugen. Teilweise entstanden aufeinander aufbauende Folgeprojekte oder wurden Projekte in anderen Orten repliziert, was aber nicht unbedingt auf das Zielsystem zurückzuführen war.

Die Absprache der regionalen Akteure mit den Projektantragstellern verlief zwecks Interessenausgleichs in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Häufig nutzten die Entwicklungsagenturen die operativen Ziele, um in den Vorgesprächen darauf hinzuweisen, was nötig ist, um überhaupt für Land(auf)Schwung förderwürdig zu sein und wie hoch der Zielbeitrag sein sollte, um sowohl realistisch machbar zu sein als auch in einem ausgewogenen Verhältnis zur Fördersumme zu stehen.

„Oder so und so viele Öffnungstage, ich sage mal, 20 Öffnungstage in Relation zu der Fördersumme, das macht jetzt gar keinen Sinn, da müsst ihr wenigsten sehen, dass ihr zwei Tage in der Woche da die Bude aufhakt, damit das dann auch irgendwo, ja, gerechtfertigt ist. Und das hinterfragen wir schon.“ (Zwischenerhebung, Region 12)

Es gibt jedoch auch mindestens eine Region, die diese Bezugnahme auf das Zielsystem im Gespräch mit möglichen Projektnehmern komplett ausschließt.

Interviewer*in: „Ist der Projektträger dann in irgendeiner Form sich der strategischen und operativen Ziele bewusst, die er mit seinem Projekt erfüllen soll, zu dem er beiträgt, also ob es im Zuwendungsbescheid [steht] oder in Zwischengesprächen [thematisiert wurde]?“

Befragte*r: „Wollen Sie den Projektträger vergraulen?“ (Zwischenerhebung, Region 4)

Abschließend kann festgehalten werden, dass das Instrument in einzelnen Regionen zur Koordination genutzt wurde, sich oftmals aber aufgrund komplexer Zielsysteme oder projektorientierter Ziele nicht dazu eignete.

4.3.4 Controlling-Funktion der Zielsysteme

Die verantwortlichen Akteure sollten das Instrument des Zielsystems zur Selbststeuerung im Sinne der Nachsteuerung infolge des Feedbacks durch die Zielerreichungskontrolle verwenden. Es ist bereits bei Drucker (1954) weniger dazu gedacht, eine Kontrolle von außen zu ermöglichen, da dies die intrinsische Motivation der verantwortlichen Akteure untergräbt.

Die Controlling-Funktion wurde als explizite Zielerreichungskontrolle im Leitfaden des BMEL (2014) als einzige Funktion des Instruments kurz aufgeführt, indem die Regionen zur Darstellung des Verfahrens zur Zielerreichungskontrolle aufgefordert wurden. Auf der Ebene zwischen Bund und Region wurden dazu jährliche Berichte der regionalen Partnerschaften an die Geschäftsstelle eingefordert. In diesen Berichten sollten tabellarisch alle Zielerreichungen dargestellt und dort Ziele lediglich dann erläutert werden, wenn diese um mehr als 20 % von der Jahresvorgabe abwichen.

Diese Abweichung sollte entsprechend begründet werden. Dies unterstrich den Kontrollcharakter des Steuerns über Ziele. Um den Regionen die Möglichkeit zu geben, weitere Entwicklungen darzustellen, konnten „zusätzliche Erfolge“ beschrieben werden (siehe Kapitel 4.3.1).

Der Kontrollcharakter wurde ebenfalls durch die Aufnahme und konkrete Festlegung der Ziele im Entwicklungsvertrag unterstrichen. In diesem gab es ebenfalls eine Klausel mit möglichen Sanktionen im Falle einer Ziel-Nichterreichung. Auch wenn diese niemals genutzt wurde, war sie dennoch für die Regionen präsent, zumal Vertrauensverhältnisse zur Geschäftsstelle erst aufgebaut werden mussten und eine letztliche Prüfung und damit Verbindlichkeit noch bevorstand.

„Das [Gespräch mit der Geschäftsstelle] findet auch bei Bedarf, ja, eben entsprechend ausführlich auch statt. Es gibt die Absprache, dass wenn Ziele nicht erreicht werden können, so wie es mit diesem Projekt natürlich der Fall ist, wie wir im Entwicklungsvertrag haben, dass da eine Meldung durchgeführt wird oder wurde“ (Zwischenerhebung, Region 3)

„Ist aber auch nur denkbar, weil die BLE uns dahingehend unterstützt hat. Wir hätten ja gedacht, oh Gott, was machen wir jetzt? Wir hängen in diesem Zielsystem drin. Und haben die gesagt: Nein, das ist gar nicht schlimm. Es ist sogar wichtig, immer wieder zu überprüfen und nachzujustieren. Das hat dann, sage ich mal, ungemein geholfen. Also sonst hätten wir das nicht hingekriegt.“ (Zwischenerhebung, Region 5)

„[...] irgendwo gibt es so unterschwellig immer so den Gedanken, nicht dass irgendwann mal einer kommt und sagt jetzt habt ihr über zwei Millionen bekommen und eure gesteckten Ziele habt ihr denn doch nicht in allen Phasen erreicht. Also, wird die Erfahrung dann mit sich bringen, wenn wir fertig sind.“ (Zwischenerhebung, Region 1)

Im Falle der projektabgeleiteten operativen Ziele konnten die Projekte, die dadurch erfasst wurden, sehr präzise kontrolliert werden. Deren jährlicher Entwicklungsstand wurde in den Zielerreichungstabellen exakt abgebildet. Alle anderen Projekte dieser Zielsysteme, die sich lediglich auf die allgemeinen strategischen Ziele bezogen, konnten hingegen gar nicht erfasst werden, da diese zu keinen operativen Zielen direkt einen Beitrag leisteten und auch nicht im Zielsystem aufgeführt wurden. Entsprechend war eine Kontrolle der Zielerreichung mit Hilfe des Zielsystems von außen nahezu unmöglich. Sieben der Regionen hatten für die rechtliche Handhabung die Ziele explizit als Teil des Zuwendungsbescheides aufgenommen, weitere drei Regionen verweisen allgemein im Zuwendungsbescheid auf die Ziele des Entwicklungsvertrages und bei drei Regionen findet sich diesbezüglich kein Hinweis im Zuwendungsbescheid.

Im Falle einer deutlichen Zielübererreichung wurden die Entwicklungsverträge auf Wunsch der Geschäftsstelle nach oben in ihrer Zielhöhe angepasst, sodass beispielsweise eine 150 %ige Zielerfüllung dann lediglich einer 95 %- oder 100 %igen Zielerfüllung entsprach. Dies erschwerte den Regionen den Überblick zur Selbststeuerung, zumindest hinsichtlich der Übererreichung. Damit entfiel ein Anlass, in den Gremien darüber zu diskutieren, ob die Ziele zu wenig ambitioniert gesetzt waren oder in Ziele zu viele Ressourcen investiert wurden.

Die Vertreter der Regionen nahmen die Ziele in erster Linie als Kontrollinstrument des Bundes wahr. Dabei bestand für sie zu Beginn das Problem zunächst in der Zielfestlegung, die sowohl schwierig hinsichtlich der zu erfassenden Wirkung, der konkreten Abgrenzung als auch in der vorgeschriebenen Festlegung der Höhe war (siehe Orientierungs- und Motivationsfunktion), verbunden mit der Befürchtung von möglichen Sanktionen. Entsprechend wurden die Ziele eher niedrig und auf Ebene von Input (eigene Aktivitäten) oder Output (erreichte Ergebnisse in einer bestimmten Zielgruppe) festgelegt. Dies führte dazu, dass nur wenige Ziele nicht erreicht wurden. In den betreffenden Themenbereichen wurde zunächst versucht, durch erhöhtes Bemühen um Projekte nachzusteuern. War dieses Bemühen nicht von Erfolg gekrönt, musste eingesehen werden, dass das betreffende Ziel entweder aufgrund schwieriger Umstände oder aus Mangel an Bedarf nicht umzusetzen war.

„Jetzt haben wir aber diese Ziele und irgendwie müssen die auch erreicht werden, also muss ich jetzt Projekte reinpacken, die ich aber eigentlich gar nicht so befürworte oder so insgesamt positiv und weil diese Ziele so vorgegeben sind. Das mein ich, sie erfahren dann nicht, also welche Funktion haben denn die Ziele eigentlich für uns als Region? Das ist so ein bisschen das was, früher hab ich gedacht, die haben die Ziele, um uns zu leiten, aber wenn sie nur die Ziele haben, um zu kontrollieren, das ist negativ.“ (Zwischenerhebung, Region 1)

Es zeigt sich, dass fast alle Ziele erreicht oder sogar zum Teil deutlich übererfüllt wurden. Dabei schwang während des gesamten Modellvorhabens mit, dass eine besonders hohe Zielübererfüllung einen besonders großen Erfolg darstellte. Durch die mehrmalige Erhöhung der Zielwerte in den Verträgen wurde die Zielerreichung prozentual geringer, durchaus zum Verdruss der regionalen Vertreter. Die Darstellung der erreichten Zielwerte erfolgte daher kaum nach außen.

Allerdings konnte das Instrument eine gewisse Selbststeuerungsfunktion auf regionaler Ebene entfalten. Gerade die jährliche Berichterstattung an die Geschäftsstelle hat dazu geführt, dass die Zielwerte regelmäßig überprüft wurden und alle Regionen mindestens innerhalb des organisatorischen Kerns (Abwicklungspartner, Entwicklungsagentur) dadurch angehalten waren, sich einen Überblick über ihre Zielerreichung zu verschaffen.

„Bei uns hat es wirklich deutlich gezeigt durch die jährliche Darstellung der Zielerreichung, wo liegt man denn? Was hatte man selber für einen Anspruch gehabt, in welchen Bereichen wollten wir überall was machen und dann kann darüber dann schon gegensteuern, ne. Da haben wir uns dann wirklich auch hier im Gremium beschäftigt, oh, in dem Bereich [...], da fehlt uns noch was. In den anderen läuft es super, da sind wir über 150, 175 Prozent, hier haben wir nun 50 Prozent, dass man dann wirklich sich auch gezielt Gedanken machen kann, in die Richtung müssen wir noch einmal überlegen. Was können wir da machen? Wen kann man ansprechen oder so. In der Richtung ist das schon wertvoll.“ (Zwischenerhebung, Region 7)

Sofern dies nötig war, wurden die notwendigen Daten zum Erfassen der Zielerreichung bei den Projektverantwortlichen abgefragt. Dabei gab es einmal den Fall in Höxter, dass Daten nicht geliefert werden konnten (Anteil regenerativ gewonnener Energie am Wärmemarkt), da sie extern

erhoben wurden und aufgrund geänderter gesetzlicher Bestimmungen nicht mehr zur Verfügung standen. Hierbei ist dies besonders bedauerlich, da es sich um ein Impact-Ziel handelte, das eine echte regionale Entwicklung hätte darstellen können. Die Nicht-Darstellung führte jedoch zu keinen Sanktionen.

Inwieweit die Angaben der Projektverantwortlichen reflektiert wurden, ist unklar. Betont wurden jedoch die Nähe zu den Projektverantwortlichen, die enge Kontrolle mit teilweise Vorortbegehungen beziehungsweise die direkte Sichtbarkeit der Projekte durch die Presse oder die räumliche Nähe.

Befragte*r 1: „Wir machen ja schon mal immer Einweihungsfest, wir sind ja auch immer eingeladen. [...]“ (Zwischenerhebung, Region 4)

Befragte*r 2: „Dass man was sieht, was mit dem Geld passiert ist, das ist ja auch wichtig.“ (Zwischenerhebung, Region 4)

Befragte*r 3: „Also wir führen ja die Evaluierung durch immer am Jahresende, das heißt, wir schreiben die Projektnehmer an und konfrontieren die mit ihren Zielen, die sie im Antrag definiert haben und da müssen die natürlich uns zeigen, dass sie diese Ziele erreicht haben, ja, also dass wir das Projekt auch evaluieren können laufend.“ (Zwischenerhebung, Region 10)

Abschließend kann geschlussfolgert werden, dass die regionalen Vertreter das Steuern über Ziele in begrenztem Maße zur Selbststeuerung nutzten. So wurden teilweise Ressourcen gezielt in Bereiche mit geringer Zielerreichung gelenkt. Allerdings blieb diese Wirkung gering, da das Instrument in erster Linie als Kontrollinstrument der übergeordneten Ebene wahrgenommen wurde, so dass die Ziele wenig ambitioniert formuliert wurden. Mit der resultierenden Übererfüllung war auch verbunden, dass Lernmöglichkeiten nicht genutzt wurden. Das Controlling auf Bundesebene erfolgt jedoch nicht in erster Linie über die Ziele, sondern über den Mittelabfluss, was der Wirkung des Steuerns über Ziele tendenziell entgegenstand. Aufgrund des geringen Mittelabflusses wurde auch eine Modellregion strenger kontrolliert. Ihr wurden keine Mittelaufstockungen gewährt. Vergleichbares stand bei verfehlten Zielen nie zur Diskussion.

Insgesamt bestätigen diese Ergebnisse die Erfahrungen aus LandZukunft. Allerdings wurden dort die Ziele auch für die Außendarstellung der Modellregionen genutzt, was bei Land(auf)Schwung in viel geringerem Maße der Fall war. Zum einen eignen sich die Ziele auf der Ebene von Inputs und Aktivitäten kaum, um Leistungen mit Blick auf die strategischen Ziele zu belegen. Zum anderen machten permanente Zielanpassungen die Zielerreichungskontrolle komplex, sodass sie sich weniger gut für die Kommunikation eignete.

4.4 Aufwand und Legitimität der Zielsysteme

Dieses Kapitel analysiert den Aufwand und die Legitimität des Steuerns über Ziele. Dabei wird im Unterkapitel des Aufwands nach Aufwand für die Regionen sowie Aufwand für den Fördermittelgeber unterschieden. Im Unterkapitel der Legitimität wird nach den drei Aspekten Input-, Throughput- und Output-Legitimität unterschieden.

4.4.1 Aufwand

Das Instrument gestaltete sich unterschiedlich aufwendig für **die Regionen** innerhalb der verschiedenen Phasen des Modellvorhabens. In der Start- und Qualifizierungsphase gab es kaum Vorgaben für die Entwicklung von Zielen und Zielhöhen, sodass die regionalen Akteure auf ihre Erfahrungen und Vermutungen zurückgreifen mussten. Nach der Auswahl der Förderregionen wurden auf Anraten des BMEL die Ziele teilweise in ihren Zielhöhen korrigiert sowie die Zielsysteme gestrafft. Erst nach Beginn der Förderphase wurde seitens der Geschäftsstelle ein Workshop angeboten, in dem das Instrument Steuern über Ziele in seiner Intention dargestellt wurde. Außerdem führten die ersten Erfahrungen mit dem Zielsystem zu Lerneffekten. In der Folge wurden Ziele überarbeitet (siehe auch die Häufigkeit der Vertragsänderungen im Kapitel 4.3.1), die einen zusätzlichen Aufwand bedeuteten.

Befragte*r 1: „Nach diesem Workshop, der jetzt da war, wir auch genauer wussten, was der Bund von uns will. Vielleicht waren vorher einige Ziele ein bisschen unbedacht gewählt, weil wir eher das Gefühl hatten, es war gewünscht, dass wir die Zielhöhe in einem/ auf ein Maß machen/“

Befragte*r 2: „Sehr avanciert.“

Befragte*r 3: „Genau, das ist eh schon mal, sehr avancierte Ziele wären, dass wir dem Bund zeigen, was wir erreichen wollen. Aber im Grunde wäre es eher ein Gewinn, dass wir mehr realistische Ziele [haben].“ (Zwischenerhebung, Region 8)

Im laufenden Vorhaben gestaltete sich das Instrument Steuern über Ziele als aufwendig, da Projektvorschläge in die Zielmatrix eingeordnet werden mussten und Antragsteller hinsichtlich der Zielfestlegung und -kontrolle beraten werden mussten. Dabei mussten die Schwierigkeiten der gewählten Zielsysteme (unklar abgegrenzte operative Ziele, schwerverständliche Formulierungen, nur Bezug zu allgemeinen strategischen Zielen) gelöst werden. Dennoch wurden wie bereits im vorherigen Kapitel auch die Vorteile der Anwendung (transparente Begründung nach außen im Falle der Ablehnung) genannt. Inwieweit diese jedoch in einem günstigen Verhältnis zum Aufwand stehen, bleibt fraglich, weshalb die Effizienz nur schwer abgeschätzt werden kann.

„(...) Die Indikatoren sind natürlich so allgemein gehalten, dass sie eben auch verschiedene Szenarien messen können, also verschiedene Projekte. Man hat ja am Anfang nicht gewusst, welche Projekte werden eingereicht und demzufolge ist natürlich auch das Messen der

Indikatoren jetzt nicht zu 100 Prozent genau, das ist ganz klar. Deswegen versuchen wir eben auch eine qualitative, eine stark qualitative Begleitung der Projekte durchzuführen, die dann über diese reinen Zahlen hinausgeht[...]“ (Zwischenerhebung, Region 10)

„Man darf das eigentlich bei der Antragstellung am Anfang darf man das einfach nicht vergessen, dass man die Indikatoren vernünftig festlegt, erreichbar, messbar und dass sie [die Antragsteller] auch verstehen, worum es geht, weil damit haben die ein ganz großes Problem, weil das von der Formulierung so schwierig ist, dass die sonst was denken, da eine 78 reinschreiben und wir sagen, was? Eine zwei hätte es jetzt auch getan, die verstehen das manchmal nicht und das ist eigentlich das Schwierige so, aber wenn man da gut berät, dann ist das eigentlich mittlerweile ziemlich gut.“ (Zwischenerhebung, Region 2)

„Ja, genau, also weil es gibt ja diese Formulierungen dazu und jetzt so was wie Wissenstransfer das verstehen die schon, aber manche Sachen sind etwas komplizierter formuliert und ich (seufzt) und ich weiß nicht, ob der Landwirt das von nebenan eben mal so versteht. Also es sind ja auch teilweise Leute, die einfach auch mit Computern, die mit Wissenschaft, die mit gar nichts am Hut haben und dann ist es manchmal einfach schwer zu transportieren. Aber auch das haben wir mittlerweile schon aufgefangen, dass wir eine kleine Erklärung darunter geschrieben haben, was genau jetzt damit gemeint ist, also weiß nicht, Anzahl Produkte die man neu schafft zum Beispiel. Also ist das ja immer ein bisschen anders formuliert einfach, genau.“ (Zwischenerhebung, Region 2)

„Man hat natürlich dadurch einen erheblichen Mehraufwand in der Abwicklung so natürlich, weil man natürlich solche Zwischenberichte und Zielauswertungen in dem Fall machen muss, aber ich denke mal, wenn man das als so ein übergeordnetes Konzept für die Regionalentwicklung betrachtet, ist das natürlich auch sehr schön.“ (Zwischenerhebung, Region 7)

Bei der Verlängerung gab es durch die neuen Vertragsverhandlungen prinzipiell die Möglichkeit, die operativen Ziele zu überarbeiten und anzupassen. Diese Möglichkeit wurde von den Regionen auch genutzt, wobei die Ziele jedoch nicht komplett neu geschrieben werden konnten. Üblicherweise wurden Zielhöhen nach oben hin angepasst mit der Begründung, dass mehr finanzielle Mittel zu einer höheren Zielerreichung führen müssen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass 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. Dennoch gestalteten sich einige Zielsysteme aufgrund mehrmaliger Anpassungen, unklarer oder zu enger Kategorien in der Anwendung als aufwendig, da beispielsweise die Zuordnung der Projektbeiträge zu den Zielen abgestimmt werden musste. Entscheidend war ebenfalls, inwieweit das Zielsystem im Gremium angewendet wurde. Dabei gab es ein weites Spektrum – von einer kurzen Erwähnung bis hin zum Darstellen jedes einzelnen Punktes. Insgesamt haben die regionalen Akteure einen hohen Aufwand mit der Implementierung und Anwendung des

Instruments, der sich in einer fortlaufenden Anpassung von Zielhöhen, erreichten Zielwerten, dem Festlegen und Monitoring aller Projektbeiträge sowie dem damit verbundenen Abstimmungsbedarf äußert. Allerdings traten auch hier Unterschiede im Aufwand je nach Erfahrung der Akteure und Aufbau des Zielsystems auf.

Aufseiten des BMEL als Fördermittelgeber gab es für die **Bundesebene** zunächst kaum Aufwand, da die Zielsysteme zu Beginn der Förderphase nicht mit den regionalen Akteuren verhandelt wurden. Allerdings gab das BMEL einigen regionalen Partnerschaften Hinweise zur Überarbeitung des Zielsystems auf Grundlage der Vorbewertung der Bewerbungsunterlagen durch das den Wettbewerb begleitende Beratungsunternehmen. Im laufenden Vorhaben gestaltete sich das Instrument als durchaus aufwendig, da die teilweise sehr komplexen Zielsysteme jährlich überprüft und im Falle nicht nachvollziehbarer Angaben die Geschäftsstelle nachhaken musste. Des Weiteren wurden die Entwicklungsverträge mehrfach überarbeitet, wobei insbesondere die Verlängerung aufwendig war. Aufgrund teils unübersichtlicher Zielsysteme und -änderungen kam es immer wieder zu fehlerhaften Angaben der regionalen Partnerschaften, was auch an Übertragungsfehlern oder nicht aktualisierten Vorlagen aus dem Vorjahr lag. Diesen Unstimmigkeiten musste die Geschäftsstelle immer wieder nachgehen und aufklären, was zwar problemlos möglich, aber zeitaufwendig war.

Nutzbringend war das Instrument für die Rechtfertigung des Verwendungszwecks der finanziellen Mittel sowie zur Darstellung von Erfolgen. Dem stand jedoch teils erheblicher Aufwand aufgrund einiger Zielsysteme entgegen, was die Effizienz des Instruments stark einschränkte. Dieser bestand vor allem darin, Projekte in die Zielsysteme einzuordnen und ihre Zielbeiträge zu den einzelnen Zielen auszuhandeln, was je nach Kategorisierung der Ziele unterschiedlich schwierig war. Weiterhin mussten fortlaufend die Tabellen angepasst werden und Projektnehmer mussten mindestens jährlich aufgefordert werden, die erreichten Ziele darzustellen. Die Zielsysteme waren zum Teil sehr umfangreich, was die Auswertung schwierig machte, besonders wenn Ziele im laufenden Vorhaben geändert wurden. Dies bedeutete auch für die Geschäftsstelle einen nicht vorhergesehenen Aufwand. All dies bedeutete einen hohen Abstimmungsbedarf der Regionen sowohl mit den Projektnehmern als auch mit der Geschäftsstelle. Somit ließ sich, anders als bei LandZukunft mit nur vier Modellregionen, auch ein gewisser Aufwand für die Bundesebene aufzeigen.

4.4.2 Legitimität

Inwieweit die beteiligten Akteure die regionale Partnerschaft als ausreichend legitimiert ansehen, lässt sich auch anhand deren Zufriedenheiten aus der Gremienbefragung einschätzen (siehe Kapitel 5.2.2). Hier werden Aspekte der Input-, Throughput- und Output-Legitimation betrachtet. Wie Legitimität aus Sicht von nicht unmittelbar Beteiligten wahrgenommen wurde, wurde hingegen nicht direkt erfasst.

Hinsichtlich der Input-Legitimität gibt es Unterschiede zwischen den Regionen, da einige Regionen demokratisch legitimierte Mitglieder in den Gremien hatten, andere diese jedoch explizit

ausschlossen. Darüber hinaus wurde das Zukunftskonzept und damit das Zielsystem häufig von einer eher kleinen Gruppe regionaler Akteure entworfen, wobei die Partizipation zur Entwicklung der Zielvision unterschiedlich breit war. Einige Regionen führten Workshops mit breiter Beteiligung durch, andere formulierten in einem geschlossenen Zirkel das Konzept. Zielanpassungen wurden in der Regel vom organisatorischen Kern der regionalen Partnerschaften mit der Geschäftsstelle abgestimmt, sodass hierbei die Beteiligung von gewählten Vertretern oder den Mitgliedern der Entscheidungsgremien gering bis nicht vorhanden war. Entsprechend war die Input-Legitimität begrenzt.

Die Zielsysteme eigneten sich unterschiedlich dazu, die Throughput-Legitimation zu verbessern. Im Fall der strategisch abgeleiteten operativen Ziele konnten die Ziele den Auswahlprozess transparenter und nachvollziehbarer gestalten. Auf dieser Grundlage konnten dann auch Projektanträge abgelehnt werden. Nach Aussage der Befragten wurde an diesem Entscheidungsprozess keine Kritik geäußert, was für die Throughput-Legitimation spricht. Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass zum einen kaum Anträge angesichts wenig knapper Mittel abgelehnt wurden und zum anderen die Projektantragsteller selbst nicht befragt werden konnten. Ein Problem könnte zudem darin bestehen, dass die Beiträge zu den diversen Zielen aggregiert werden mussten, was in den Vorbewertungen in der Regel durch teils gewichtete Additionen und Zusammenfassung mit anderen Kriterien erfolgte. In der Folge wurden breite Projektanträge, die viele Zielbeiträge erwarten ließen, bevorzugt. Aber auch an dieser Praxis wurde keine Kritik geäußert.

In den Regionen, in denen die operativen Ziele aus den (Start-)Projekten abgeleitet wurden, konnte die Legitimation lediglich aus den strategischen Zielen erfolgen. Da diese Ziele aber in der Regel sehr breit gefasst waren, erscheint es kaum möglich, hieraus transparentere und nachvollziehbarere Entscheidungen für neue Projekte abzuleiten. Allerdings wurden auch aus diesen Regionen keine Legitimitätsprobleme berichtet. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass sich keine klaren Vorteile für die Throughput-Legitimation durch die Operationalisierung der strategischen Ziele anhand messbarer operativer Ziele in der gegebenen Form nachweisen lassen. Damit werden die Erfahrungen aus LandZukunft bestätigt, dass Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen im Einzelfall gewinnen können, der Nutzen aber insgesamt begrenzt bleibt.

Hinsichtlich der Output-Legitimation gab es aus Sicht der beteiligten Akteure keine Schwierigkeiten. Allerdings spielte hierbei die Zielerreichungskontrolle kaum eine Rolle. Erfolgreiche Projekte wurden danach als solche bewertet, wenn sie allgemeinen Anklang in der Presse fanden oder intensiv durch die Zielgruppen genutzt wurden. Als ein weiterer Erfolg, der zunächst wenig mit dem Steuern über Ziele in Verbindung steht, wurde gewertet, dass mit Hilfe von Land(auf)Schwung Projekte und neue Projektverantwortliche gefördert werden konnten, die von der Regelförderung kaum profitieren konnten. Darüber hinaus lag ein zentrales Erfolgskriterium weniger in der Zielerreichung als in der Ausschöpfung der zur Verfügung gestellten Mittel.

Ähnlich wie im Vorgängervorhaben LandZukunft kann daher geschlussfolgert werden, dass die Output-Legitimität in den Regionen als gegeben betrachtet wurde, was jedoch kaum mit dem

Steuern über Ziele zusammenhing. Eine zentrale Ursache für den begrenzten Beitrag des Instruments zur Output-Legitimation dürfte darin bestehen, dass es grundsätzlich schwierig ist, für die strategischen Ziele relevante Ziele zu finden, die eindeutig zu messen sind und gleichzeitig eine gewisse Offenheit für noch nicht feststehende Projekte bieten. Für das Modellvorhaben als Ganzes bot das Steuern über Ziele ebenfalls kaum Ansatzpunkte, um die Output-Legitimität zu gewährleisten, da die Zielsysteme in den einzelnen Regionen zu heterogen waren, um sie zu aggregieren und daran Leistungen zu messen. Zudem fehlte in der Regel ein Vergleichsmaßstab (die Ausgangssituation oder vergleichbarere Programme als Benchmark). Schließlich setzten die operativen Ziele meist auf Ebene der Inputs bzw. der Aktivitäten an, wobei der Bezug zu den tatsächlich angestrebten strategischen Zielen eher indirekt bestand. Dadurch blieb der direkte Zielbeitrag unklar.

4.5 Fazit und Handlungsempfehlungen

4.5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Instrument Steuern über Ziele wurde entwickelt, um Orientierung hinsichtlich der auszuarbeitenden Lösungsvorschläge zu geben und die Beteiligten für ihre eigenen Beiträge zu motivieren sowie um Ressourcen und Aktivitäten zu selektieren und für das Erreichen eines übergeordneten Ziels zu koordinieren. Die entwickelten Lösungsansätze sollten dabei selbstständig von den ausführenden Beteiligten im Sinne der Selbstkontrolle überprüft und ggf. in Form der Selbststeuerung angepasst werden (Controlling).

Insgesamt zeigt sich wie bereits bei LandZukunft (Küpper und Kundolf 2016, 2021), dass das Instrument, das für die Selbststeuerung von Managementaufgaben in Organisationen entwickelt wurde, nur sehr eingeschränkt in hochkomplexen Steuerungsprozessen der Regionalentwicklung funktionieren kann.

Zum einen liegt dies an den verschiedenen Interessen der unterschiedlichen Akteure, die sich in einem gemeinsamen Konzept mit den strategischen Zielen vereinbaren lassen müssen, sodass häufig eher sehr allgemeine Ziele formuliert werden. Da jedoch davon operative, konkret messbare Ziele abgeleitet werden müssen, ist es schwierig, eine enge Kopplung an die strategischen Ziele zu erreichen. Hinzu kommt die Unsicherheit der Festlegung der Ziele durch den Anspruch, möglichst innovative Projekte und Prozesse zu fördern, ohne dass diese näher definiert werden. In Zusammenhang mit der jährlichen Festlegung von Zielhöhen in Bezug auf wenig bekannte Prozesse, der vertraglichen Verbindlichkeit der Zielerfüllung und den möglichen Konsequenzen im Falle einer Vertragsnichterfüllung stellt dies die Regionen vor eine nahezu unlösbare Aufgabe, wenn wirklich alle Ansprüche des Vorhabens umgesetzt werden sollen.

Daher werden operative Ziele gewählt, die vor allem die eigenen Aktivitäten widerspiegeln und der Rechtfertigung der Mittelverwendung dienen. Hierbei kann das Problem auftreten, dass die

gewählten operativen Ziele nahezu losgelöst von den strategischen Zielen stehen und deren Erfüllung kaum etwas zur Weiterentwicklung der Region in die gewünschte Richtung beiträgt.

Im Falle einer hohen Interessenübereinstimmung und klaren Konzeptentwicklung für die Zielvision ist es eher möglich, relativ konkrete strategische Ziele und davon abgeleitete operative Ziele zu entwickeln. Dabei bleibt jedoch die Schwierigkeit, die operativen Ziele möglichst trennscharf zu formulieren und ein möglichst hohes Wirkungsniveau zu adressieren, das aber gleichzeitig messbar bleibt und den Projektverantwortlichen den Weg zur Zielerreichung offenlässt. In solchen Fällen können die Zielsysteme durchaus der Orientierung und Motivation der Akteure dienen

Die Unterstützung bei der Auswahl der relevanten Projekte hing ebenfalls maßgeblich von der Klarheit der Zielvision (und der damit verbundenen definierten Problemstellung, die bearbeitet werden soll) ab. In Land(auf)Schwung wurden die operativen Ziele entweder projektgeleitet anhand der Startprojekte entwickelt oder aus den strategischen Zielen abgeleitet. Letzteres entsprach den theoretischen Vorstellungen zum „Management by Objectives“ von Drucker (1954).

Die Koordination der Projektbeiträge zur Zielerreichung anhand der Zielsysteme war aufgrund der allgemein gegebenen engen Betreuung der Projektverantwortlichen möglich und wurde mindestens teilweise auch dafür genutzt. Der Koordinationsaufwand lag jedoch stark bei den regionalen Entwicklungsagenturen.

Die Ausübung der Kontrollfunktion hat sich in Land(auf)Schwung als relativ komplex erwiesen. Ein (Haupt-)Grund dafür war die vertragliche Festschreibung einschließlich der möglichen Rückzahlung von Fördermitteln. Dies gibt einen Hinweis auf den von Küpper und Kundolf (2016) postulierten Vertrauensmangel. Die regelmäßige Darstellung nach außen führte zu Rechtfertigungsdruck in der Verwendung der Mittel, sodass die eigentliche Absicht, mit Hilfe der regelmäßigen internen Überprüfung selbststeuernd die Prozesse zu leiten, stark in den Hintergrund gedrängt wurde.

Der Aufwand der Implementierung und Anwendung des Steuerns über Ziele erwies sich teilweise als enorm und hätte bei einer rechtzeitigen Schulung der in der Start- und Qualifizierungsphase beteiligten Akteure deutlich reduziert werden können. Die von Drucker (1954, S. 136) postulierte Reduzierung des Kontrollaufwandes kam dadurch praktisch überhaupt nicht zum Tragen, da die regionalen Vertreter die Projektverantwortlichen hinsichtlich der Zielerreichungen sowie die Geschäftsstelle die regionalen Partnerschaften diesbezüglich überprüfen musste, was aufgrund der jährlichen Kontrolle der Zielerreichungen zu einem bedeutenden Aufwand führte. Zudem ersetzte das Steuern über Ziele nicht die Verwendungsnachweise und deren Prüfung, da das übliche Zuwendungsrecht anzuwenden war. Somit kam mit dem Steuern über Ziele zusätzlicher Aufwand bei geringem Nutzen hinzu, was der eigentlichen Intention des Instrumentes, Effizienzgewinne durch den Ersatz von Mikromanagement durch Selbststeuerung zu erzielen, konterkarierte.

Die stete Überlagerung des Steuerns über Ziele durch die Mittelbindung erwies sich als kontraproduktiv für eine selbstkritische Reflexion und dem damit verbundenen Lernprozess. Die zusätzlich

mögliche Sanktionierung unterstützte diesen ungünstigen Einfluss und führt zu wenig ambitionierten, eher vorhersagbaren Zielen.

4.5.2 Empfehlungen zur Einführung und Anwendung des Instruments „Steuern über Ziele“

Zwingende Grundvoraussetzung des Instrumenteneinsatzes ist eine genaue Kenntnis seiner Funktionen vor der Erstellung des Zielsystems sowie verbindliche Vorgaben, wie die Ziele abgeleitet sein sollen und mit welchen rechtlichen Konsequenzen die Nicht-Erreichung verbunden ist. Daher wird empfohlen, unbedingt als ersten Schritt eine umfassende Schulung zu den fünf Funktionen für die beteiligten Akteure durchzuführen, bei der der Zweck des Instruments (Fokussierung auf definierte Probleme mit Hilfe lernender Selbststeuerung) verdeutlicht wird. Dieser erhöhte Aufwand in der Implementierung sollte durch eine spätere effiziente Handhabung ausgeglichen werden können, da nachträglich notwendige Korrekturen reduziert werden.

In der Schulung sollte auch die Anforderung an die Entwicklung solcher Zielsysteme verdeutlicht werden. Diese besteht zunächst darin, das Problem konkret zu definieren, wobei vorherige Analysen und ermittelte Bedarfe einbezogen werden müssen. Dazu könnte der Fördermittelgeber Regionsprofile anhand festgelegter Indikatoren zur Einordnung der Regionen zur Verfügung stellen. Zudem kann auf Monitoringsysteme laufender Statistiken (z. B. unter www.landatlas.de), bereits durchgeführte Machbarkeitsanalysen oder ähnliches zurückgegriffen werden, damit die regionalen Vertreter valide Aussagen bezüglich der konkreten Problemlagen treffen und diese mit realistischen Lösungsansätzen auch adressieren können.

Diese Fokussierung soll helfen, eine konkrete Zielvision der Regionalentwicklung zu erreichen, anhand derer wenige, aber möglichst spezifisch an den ermittelten Problemlagen orientierte strategische Ziele abgeleitet werden sollten. Für diese strategischen Ziele wird empfohlen, dass sie auf einem möglichst hohen Interventionsniveau (Impact-Ebene) liegen, um tatsächlich durch die enge Kopplung der operativen Ziele daran zur Problemlösung beitragen zu können, auch wenn eine konkrete Überprüfung hinsichtlich der komplexen Ursache-Wirkungsbeziehung kaum möglich sein wird.

Im Anschluss ist es notwendig, die operativen Ziele mit engem Bezug zu den strategischen Zielen abzuleiten. Dabei sollten sie trennscharf formuliert werden, um eine eindeutige Zuordnung zu ermöglichen, keine zu engen Formulierungen bzw. Indikatoren aufweisen, um den Akteuren die Wege zur Zielerreichung offen zu halten, sowie ein höheres Wirkungsniveau als die Inputebene (bloße Ressourcen und Aktivitäten) umfassen, da die Zielerreichung keinen Selbstzweck der Mittelverwendung, sondern einen Beitrag zur Verwirklichung der strategischen Ziele darstellt. Darüber hinaus sollte im Voraus die Erhebungsmethode der relevanten Daten zur Zielerreichung festgelegt werden, um sichergehen zu können, dass diese auch tatsächlich messbar sind und zur Verfügung stehen. Qualitative Methoden wie Befragungen wären denkbar, um mögliche Wirkungen abschätzen zu können, die in statistischen Indikatoren schlecht abbildbar sind.

Eine im Voraus festgelegte jährliche Zielerreichung für alle Jahre wird gerade für so komplexe, schlecht einschätzbare Prozesse der Projektauswahl und -umsetzung nicht empfohlen. Eher wäre es zu überlegen, ob der Zielwert stets nur für das Folgejahr festgelegt werden sollte, um nicht in aufwendigen Anpassungen die Zielwerte komplett überholen zu müssen. So kann zudem ein realistischer Zielwert leichter abgeschätzt werden.

Eine durch die Regionen durchzuführende jährliche Zielerreichungskontrolle auf Ebene der operativen Ziele kann Nachsteuerungsbedarf kenntlich machen. Dieser sollte dann allerdings auch tatsächlich möglich sein, indem in begründeten Fällen Ziele neu verhandelt werden, wenn beispielsweise Fehlbedarfe erkannt wurden. Dazu ist ein Vertrauensverhältnis zum Fördermittelgeber unabdingbar, um Ziel-Nichterreichungen klar kommunizieren zu können.

Im Falle der Verfehlung von Zielwerten, die begründet werden können, sollten Sanktionen vermieden, und dies auch von Beginn an so kommuniziert werden, um ggf. unnötige Befürchtungen und damit einhergehende Restriktionen in der Anwendung des Instruments zu vermeiden. Andernfalls wäre zu erwarten, dass Ziele eher auf der Inputebene mit niedrigen Zielwerten formuliert werden oder Spielräume in der Messung und Interpretation von Daten der Zielerreichung ausgenutzt werden.

Die Anwendung der Zielkriterien zur Projektauswahl sollte stets transparent im Entscheidungsgremium diskutiert werden, auch im Falle einer Vorselektion durch die Entwicklungsagentur. Sollten Zielformulierungen sich als hinderlich erweisen, sollten diese nachgeschärft werden können, ohne dass größere formale Prozeduren mit dem Fördermittelgeber notwendig werden.

Da die Umsetzung möglichst innovativer und damit möglicherweise bisher ungedachter Lösungsansätze angestrebt wird, sollte ein kleiner Teil des Budgets (z. B. 20 %) für vielversprechende Projektvorschläge bereitgehalten werden, die lediglich einen Bezug zu den strategischen Zielen aufweisen. Dadurch könnte eine zu starre Abgrenzung des Zielsystems abgepuffert werden, wodurch eine gewisse Robustheit des Zielsystems gegenüber unvorhergesehenen Möglichkeiten gegeben wäre.

Insgesamt sollte den regionalen Akteuren ein Diskussionsraum geschaffen werden, in dem sie fokussiert neuartige Lösungsoptionen ausprobieren und reflektieren können, ohne zu einer primären Erfolgsdarstellung als Rechtfertigung des Mitteleinsatzes gezwungen zu sein. Dieser Reflexion müssen ebenfalls zeitliche Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, mit denen beispielsweise jährlich die weitere Zielhöhenfestlegung stattfinden kann.

Schließlich sollte betont werden, dass das Instrument der lernenden Selbststeuerung dient und nicht dem Vergleich zwischen Regionen. Zum Abschluss wird als kleine Zusammenfassung das folgende Zitat aufgeführt, das verdeutlicht, dass die regionalen Akteure bei ausreichendem Wissen in der Lage sind, diesen Ansprüchen auch gerecht zu werden.

„Das heißt, wenn man die Ziele versucht zu formulieren, natürlich auch versucht, quantitative Größen zu finden, qualitative Größen zuzulassen und diese in der Tat mit einem Rahmen auszustatten, dass ich mich nicht punktgenau binde, sondern versuche, in einem Korridor in der Zielformulierung zu landen. Diese wie vorher aus dem Regionalbudget stammenden Sachen, 150 Menschen haben 22-mal die Tür auf und zu gemacht. Das sind solche Dinge, die einfach nicht mehr greifend sind. Zumal wenn die Ziele dem Grunde nach nicht nur darin bestehen können, das Projekt mit den tatsächlich eigentlich für das Projekt verbindlichen Ziele durchzuführen. Also sprich ein Geschäft zu gründen, sage ich jetzt mal, sondern auch die Erfahrung, die dieses Projekt dabei macht, die mit angeführt werden können als Ergebnis aus einem Projekt. Also insofern sollte man da versuchen, diese Komplexwirkung stärker im Vordergrund zu halten und nicht nur die isolierte Betrachtung.“ (Zwischenerhebung, Region 11)

5 Beteiligungsprozesse in den Entscheidungsgremien

In diesem Kapitel geht es um Beteiligungsprozesse im Rahmen von regionalen Entscheidungsgremien zur ländlichen Entwicklung. Mit dem Begriff „Entscheidungsgremium“ wurde das Gremium bezeichnet, welches über Projektanträge entschieden hat. Ziel ist es, herauszufinden, welche Akteure sich dabei beteiligten, bevor im Anschluss daran ein Modell konzipiert wird, das aus der Literatur abgeleitete Faktoren eines Akteurs zur Einflussnahme auf Gremienentscheidungen zusammenfasst. Dieses Modell wurde empirisch anhand einer Online-Befragung aller Mitglieder der 13 Entscheidungsgremien überprüft und es wurden Handlungsempfehlungen daraus entwickelt.

Zunächst wird in Kapitel 5.1 eine Übersicht der diesbezüglichen Forschungsliteratur gegeben, bevor in Kapitel 5.2 die daraus resultierenden Fragestellungen abgeleitet werden. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurde eine Befragung aller Entscheidungsgremienmitglieder durchgeführt, die in Kapitel 5.3 erläutert wird. In Kapitel 5.4 werden die Ergebnisse dargestellt, aus denen dann im Kapitel 5.5 Schlussfolgerungen gezogen und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

5.1 Theoretische Grundlage

5.1.1 Der partizipative Ansatz von Land(auf)Schwung und seine theoretische Einordnung

Die Beteiligung regionaler Akteure ist ein zentrales Element der Förderarchitektur von Land(auf)Schwung. Eine solche Beteiligung soll bessere Ergebnisse und legitimierte Verfahren ermöglichen als eine ausschließlich durch den Fördermittelgeber gesteuerte Verteilung der Fördermittel. Durch die Entscheidung über Zuwendungen für regionale Projekte durch ein regionales Gremium sollten nicht nur die vorab definierten Ziele erreicht, sondern auch innovative und regionspezifische Lösungen für Probleme (in diesem Fall der Daseinsvorsorge und der regionalen Wertschöpfung) entwickelt beziehungsweise getestet werden.

Für die Auswahl von Projekten und zur Überwachung der Zielkonformität gab es in den 13 Regionen hierfür jeweils ein sogenanntes Entscheidungsgremium, welches neben den öffentlichen Akteuren auch Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft beteiligen sollte (BMEL 2014). In Land(auf)Schwung wurde diese Vorgabe innerhalb der Regionen sehr unterschiedlich umgesetzt. Insgesamt ist die Verteilung der drei Akteursgruppen in etwa ausgeglichen – zwischen den Regionen gibt es jedoch große Unterschiede in der Verteilung (Küpper und Mettenberger 2017). Diese Gremien der regionalen Entwicklung konnten neu ins Leben gerufen oder durch bereits etablierte Strukturen (z. B. von LEADER-Regionen) gebildet werden.

Damit ist Land(auf)Schwung als gebietsbezogener, partizipativ ausgerichteter Förderansatz zu verstehen. Demnach entschieden nicht öffentlich-rechtliche Institutionen wie die Kreistage über die

Verausgabung von regionalen Mitteln, sondern regionale Gremien, die neben den öffentlichen Akteuren auch Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft beinhalteten. Mit der Beteiligung von solchen Akteuren für die ländliche Entwicklung erhoffte sich das BMEL, dass neue Impulse und Lösungsideen entwickelt werden. Der Förderansatz basiert somit auf zwei Grundannahmen ländlicher Entwicklungspolitik zu Vorteilen partizipativer Ansätze:

- Erstens wird – auch aus normativer Perspektive – postuliert, dass die Partizipation an lokalen und regionalen Politiken einem breiten Akteursspektrum die Möglichkeit zur Mitwirkung bietet, was über die im demokratischen Repräsentationsmodell beteiligten Akteure hinausgeht, wodurch Bürger*innen als Expert*innen für ihre Region eingebunden werden.
- Zweitens soll eine solche Einbindung – aus funktionaler Perspektive – bessere Ergebnisse der Förderung erbringen. Dazu fokussierte Land(auf)Schwung auf eine Aktivierung von unternehmerischen Menschen, unter denen hier Personen verstanden werden, die sich überdurchschnittlich für ihre Region engagieren und eine Reihe weiterer Eigenschaften wie Fachkompetenz und Teamfähigkeit aufweisen (BMEL 2014). Dies soll es ermöglichen, Impulse für neue Ideen und Problemlösungen einzuspeisen. Dazu sollten idealerweise auch neue, d. h. heißt bisher nicht an der ländlichen Entwicklungspolitik beteiligte, unternehmerische Akteure einbezogen werden.

Demgegenüber wird in der wissenschaftlichen Diskussion betont, dass solche Governance-Arrangements in Konkurrenz zu demokratisch legitimierten Politiker*innen und Verwaltungen treten sowie sich vorrangig aus bestehenden Funktionsträger*innen bzw. Eliten rekrutieren (Walk 2008, S. 67; Thuesen 2010; Lukić und Obad 2016). Während dies aus normativer Sicht kritisch zu bewerten ist, kann dies hinsichtlich der Funktionalität der Arrangements Vorteile bringen, da so Akteure im Kern des Arrangements stehen, die das notwendige Know-how und die Ressourcen für die Umsetzung einbringen können. Olsen (1972, S. 276) und Offe (1985, S. 833) haben bereits früh gezeigt, dass die Ressourcen wie Fachkompetenz, finanzielle Mittel oder Beziehungsnetzwerke in der Gesellschaft sehr unterschiedlich verteilt sein können. Bei der Auswahl von Mitgliedern für ein Gremium, das zur regionalen Entwicklung einberufen wird, liegt es nahe, dass vor allem Personen eingebunden werden, die über solche Ressourcen in hohem Maße verfügen. Somit ist die Ausstattung mit diesen Ressourcen für die mögliche Teilhabe an solchen Gremien relevant. Ist diese Ausstattung entscheidend für die Teilhabe, stellen sich jedoch Fragen zur Legitimation von solchen Arrangements und der von ihnen getroffenen Entscheidungen. So lassen sich kritische Hypothesen zu Partizipationsoptionen aus einer Ressourcenperspektive ableiten, die die positiven Effekte relativieren könnten (siehe Kapitel 5.2). Im Rahmen der Begleitforschung wurde daran anknüpfend untersucht, wie sich die Ausgestaltung und Ergebnisse der Partizipation im Rahmen von Land(auf)Schwung beschreiben und bewerten lassen.

Die Entscheidungsgremien können als ein Kern von Governance-Arrangements verstanden werden. Sie stellen Arenen der ländlichen Entwicklung dar und besitzen oder geben sich ein Regelwerk, können in Vereinsform oder lose gefasst sein und sollen strategische Regionalentwicklungsprozesse umsetzen. Ein wesentlicher Aspekt für Governance-Arrangements, wie sie durch

Modellvorhaben wie Land(auf)Schwung entstehen, ist die Einbindung in Mehrebenensysteme, wobei eine nicht-hierarchische Koordination entstehen soll.

Für die Analyse von Governance-Prozessen sind dem Theorieansatz des akteurszentrierten Institutionalismus zufolge als grundlegende Elemente die Akteure, Akteurskonstellationen, Institutionen und die Situation zu systematisieren (vgl. Mayntz und Scharpf 1995; Diller 2013). Um also die Performance (hinsichtlich Effektivität und Legitimität) der Umsetzung von Land(auf)Schwung zu untersuchen, sind zunächst die im Entscheidungsgremium beteiligten Akteure und deren Konstellation (z. B. Schlüsselpersonen) sowie die wirkenden Institutionen (z. B. Entscheidungsregeln zur Projektauswahl, formale Strukturen) zu berücksichtigen. Zudem spielt der Raumbezug der Akteure und Prozesse eine Rolle, wobei sich bei den Land(auf)Schwung-Regionen die Abgrenzung zumeist nach den Kreisgrenzen richtete.

Die Akteurskonstellation prägt die Möglichkeiten der Zusammenarbeit in dem Entscheidungsgremium und somit die Funktionsweise des Governance-Arrangements. Die Zusammenarbeit im Entscheidungsgremium beruht auf Freiwilligkeit. Interessenskonflikte werden über Verhandlungen gelöst. Die zentrale Aufgabe der Gremien ist die Projektauswahl, die in Mehrheitsentscheidungen beschlossen wird.

5.1.2 Gründe für die Mitwirkung im Entscheidungsgremium und Einflussmöglichkeiten

Bezüglich der beteiligten Akteure zeigt sich in der Forschungsliteratur ebenso wie in den Auswertungen der Entscheidungsgremienzusammensetzungen bei Land(auf)Schwung (Küpper und Mettenberger 2017), dass die Partizipation in diesen alternativen (da nicht durch Wahlen legitimierten) Entscheidungsgremien der ländlichen Entwicklung durch etablierte Funktionsträger*innen geprägt ist. Ressourcen wie Fachkompetenz, finanzielle Mittel oder Beziehungsnetzwerke/Sozialkapital sind von wesentlicher Bedeutung für die Rekrutierung der Gremienmitglieder (Kováč und Kučerová 2009; Feindt 2004). Die Größe der Region hat ebenfalls einen Einfluss auf die Zusammensetzung solcher Gremien (Fürst et al. 2006). Zu erwarten ist, dass mit der zunehmenden Größe der Region die Teilnahme aus der Zivilgesellschaft und von Kleinst- und Kleinunternehmen zugunsten von Verbänden und professionellen Akteuren abnimmt.

So wird in der Literatur hinterfragt, ob sich die Governance-Arrangements in der ländlichen Entwicklung aus den bestehenden Akteurskonstellationen quasi selbst reproduzieren oder ob in modellhaften Arrangements explizit neue Akteure eingebunden werden, die auch tatsächlich neues Wissen und Impulse einbringen können (Fürst und Schubert 1998; Lukić und Obad 2016). In alternativen Netzwerken können sich Verhaltensmuster verfestigen, sie werden ritualisiert sowie routinisiert, und Denkmuster vereinheitlichen sich zugunsten der Überbewertung des Status quo. Die dauerhaften wechselseitigen Bindungen lassen Netzwerke in „Clubs“ übergehen, wenn Irritationen fehlen, die Innovationen fördern. Solche Clubs sind in negativer Ausprägung stärker an der Erhaltung des Bestehenden als an Veränderungen interessiert. Generationen-Netzwerke des Typs „Old

Boys Network“ verlieren deshalb mit der Zeit ihre Produktivität, wenn sie sich nicht zu jüngeren Generationen öffnen (Fürst und Schubert 1998). Neue Impulse von außen sind auch für lokale Partnerschaften von Bedeutung (Noack und Federwisch 2019). Dabei gibt es zur Rolle von Neuen einige Grundannahmen, beispielsweise dass diese neues Wissen und neues Denken einbringen können – zur tatsächlichen Rolle von Neuen in solchen Entscheidungsgremien gibt es aber keine spezifische Literatur mit quantitativ-empirischen Belegen. Für Land(auf)Schwung zeigte die Untersuchung der Start- und Qualifizierungsphase, dass neue Akteure neue Ansätze begünstigen (Küpper et al. 2018).

Neben den bei der Rekrutierung wirkenden Institutionen sind auch die Motivationen zur Teilnahme ein relevanter Aspekt. Als mögliche Beweggründe zur Teilnahme lassen sich prinzipiell differenzieren (Pollermann 2021):

- gemeinwohlorientiert für „die Region“, die Natur und/oder lokale Gesellschaften,
- eigennutzenorientiert (ggf. für die Organisation / die eigene Kommune),
- aufgrund beruflicher Verpflichtung,
- Freude am Prozess / Erfahrung von Handlungsfähigkeit.

Der erwartete Nutzen kann sich verschiedenartig manifestieren: vom direkten materiellen Nutzen (Zugang zu Fördermitteln für eigene Projekte) über Gelegenheiten zum Networking bis hin zum Prestigegewinn (vgl. Leach et al. 2002; Fürst et al. 2006; Folkerts 2001). Eine wichtige Rolle zur Erklärung der Wirkmächtigkeit der verschiedenen Personen und der Governance-Arrangements insgesamt spielen der Zugang zu und das Einbringen von Ressourcen. Nach Rhodes (1999, S. 51) ergibt sich die Macht der Akteure aus der Summe ihrer Ressourcen sowie der durch die anderen Beteiligten wahrgenommenen Ressourcen.⁹ Dabei werden Ressourcen sehr breit verstanden und beinhalten z. B. rechtliche, hierarchische, finanzielle, politische und informationelle Ressourcen (ebd., S. 80). Der tatsächliche Einfluss eines Akteurs hängt dann nicht nur von seiner relativen Ressourcenausstattung ab, sondern auch von dessen tatsächlicher Nutzung (vgl. Mewhirter et al. 2018).

Nach Scharpf 2006 beinhalten Handlungsressourcen eines Akteurs a) persönliche Ressourcen (Intelligenz, Informationen, Human- und Sozialkapital), b) materielle Ressourcen (Finanzen oder Landflächen, Produktionsmittel) und c) institutionelle Ressourcen (Zuschreibung von Kompetenzen durch institutionelle Regeln) (siehe auch Rhodius 2012). Wichtig ist auch die den Akteuren zur Verfügung stehende Zeit, da diese eine wichtige Bedingung ist, um die Ressourcen in den Prozessen nutzen zu können (vgl. Knoepfel et al. 2011; Willi et al. 2018; Schenk 2015).

⁹ Darüber hinaus bezeichnet Rhodes (1999) die Fähigkeit, die gültigen Institutionen (d. h. die Spielregeln, geteilten Werte und Routinen sowie die Ressourcenzuteilung) zu verändern, als dritte Ebene von Macht. Allerdings können diese Fähigkeiten zu den rechtlichen, politischen oder hierarchischen Ressourcen gezählt werden.

Je nachdem, inwiefern diese Ressourcen für die Gremientätigkeit eingesetzt werden, kann dies Einfluss auf Entscheidungen im Rahmen der Prozesse haben. In der Planungstheorie werden entscheidende Weichenstellungen als *decision points* beschrieben (Fürst et al. 2006). Solche Entscheidungen sind etwa zu Beginn der Prozesse durch die Abgrenzung der Region, die Erstellung des Zukunftskonzepts und die einzubeziehenden Akteure zu treffen. Weitere Entscheidungen stehen bei der Auswahl der Projekte oder der Erfolgsbewertung an.

In Governance-Prozessen haben die einzelnen Akteure verschiedene Aufgaben und Rollen. Insbesondere der Entwicklungsagentur kommt in allen Regionen aufgrund der vereinbarten Aufgaben und den zur Verfügung stehende Zeitressourcen eine wesentliche Rolle zu (und sie bilden einen Teil des „organisatorischen Kerns“). Um weitere Rollen zu identifizieren, kann auf das Modell der „Promotoren“ oder Schlüsselpersonen zurückgegriffen werden (vgl. Fürst et al. 2006, S. 36; Gailing und Ibert 2016; Hauschildt und Keim 1997; Witte 1973). Promotoren sind dabei häufig diejenigen, die das Bewusstsein für Defizite erzeugen, Ideen einbringen und Akteure mobilisieren. Dabei lassen sich in den einfachen Modellen je nach ihren Rollen Macht-, Fach-, Prozess- und Beziehungspromotoren unterscheiden (Gemünden und Walter 1999; Fürst et al. 2006, S. 36; Gemünden et al. 2007):

- Machtpromotoren liefern Unterstützung durch Zugriff auf materielle Ressourcen oder politischen Rückhalt und sichern die notwendige Autonomie der Governance gegenüber externen Einflüssen.
- Fachpromotoren leisten die erforderlichen Inputs an Fach- und Handlungswissen.
- Prozesspromotoren sind diejenigen, die Prozesse moderieren und effektiv gestalten können.
- Beziehungspromotoren stellen Kontakte auch außerhalb der eigenen Organisation her.

Da im Fall von Land(auf)Schwung die Moderation der Prozesse durch die Entwicklungsagenturen festgelegt war, wurde die Definition des Prozessmotors abgewandelt. Dieser wird nun definiert als eine Person, die durch ihre kritischen und/oder kreativen Beiträge Impulse gibt, um neue Lösungen zu entwickeln, Routinen zu hinterfragen und Lernprozesse anzustoßen.

Vorherige Forschungen zu Land(auf)Schwung zeigen: „The most convincing empirical evidence of our research supports the hypothesis that [...] new actors involved lead to new approaches“ (Küpper et al. 2018, S. 250). Da sich dieses Ergebnis auf die Entwicklung der Wettbewerbsbeiträge bezog, soll nun geprüft werden, inwieweit durch neue Akteure neue Ideen und Lösungsansätze in den Entscheidungsprozessen eingebracht werden. Im positiven Fall würden sich die neuen Akteure als Prozesspromotoren hervortun. Für den Fall, dass neues spezifisches Wissen durch die neuen Akteure bereitgestellt wird, würden diese als Fachpromotoren wahrgenommen werden (siehe Hypothesenteil).

Um eine Analyse von Beteiligungsprozessen zu ermöglichen, lassen sich aus der Funktionsweise von Governance-Arrangements insbesondere also folgende verschiedene Elemente identifizieren: Motivationen (Teilnahmegründe, Zufriedenheit mit Nutzen), Ressourcen

(vorhandene/eingebrachte), relative Machtposition im Gremium, Einfluss auf Entscheidungen und Promotorenrollen. Für die Strukturierung von Analysen ist zudem eine Kategorisierung der Akteure erforderlich. Zunächst werden jedoch die resultierenden Forschungsfragen und Arbeitshypothesen vorgestellt.

5.2 Ableitung der Leitfragen und zu untersuchende Hypothesen

Vor dem Hintergrund solcher aus verschiedenen Theoriekonstrukten abgeleiteten Diskurse und der Zielsetzungen und Annahmen von Land(auf)Schwung werden die drei folgenden Leitfragen A bis C gestellt:

A: Wie setzen sich die regionalen Gremien zusammen (persönliche Merkmale, Akteursgruppen etc.) und wie ist diese Zusammensetzung zustande gekommen (Rekrutierungsmuster, Motivationen der Beteiligten)?

B: Wie funktionieren die in Land(auf)Schwung etablierten Strukturen gemessen an der Zufriedenheit der Entscheidungsgremienmitglieder, ihrer verfügbaren Ressourcen und deren Nutzung? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen?

C: Wie lässt sich der Einfluss von Mitgliedern des Entscheidungsgremium auf Entscheidungen im Rahmen von Land(auf)Schwung erklären?

Zur Konkretisierung dieser Leitfragen werden verschiedene Teilfragen und zu testende Hypothesen formuliert, die für die dritte Leitfrage schließlich in einem Modell münden, in welchem verschiedene Zusammenhänge miteinander verbunden werden.

5.2.1 Leitfrage A: Wie setzen sich die regionalen Gremien zusammen und wie ist diese Zusammensetzung zustande gekommen?

Ziel dieser Fragestellung ist die Beschreibung der Gremienmitglieder hinsichtlich verschiedener Merkmale und Zugehörigkeiten sowie die in Land(auf)Schwung angestrebte Aktivierung neuer Akteure.

Wie zu Beginn der theoretischen Ausführungen bereits beschrieben wurde, beschränkt sich zivilgesellschaftliche Teilhabe weitgehend auf die Teilhabe ressourcenstarker Gruppen (Kováč und Kučerová 2009; Thuesen 2010; Lukić und Obad 2016). Nur Personen mit ausreichenden Ressourcen, die sie meist durch ihre beruflichen oder fachlichen Positionen besitzen, nehmen an thematisch komplexen Gremientätigkeiten teil. Der in Partizipationsprozessen häufig zu beobachtende Sachverhalt der geringen Präsenz von benachteiligten Gruppen und einer starken Präsenz von Kommunen soll zunächst mit der folgenden Frage erörtert werden:

Teilfrage A-1: Welche Merkmale weisen die Gremienmitglieder auf? Inwieweit sind unterschiedliche Gesellschaftsgruppen (wirtschaftlich, öffentlich, zivilgesellschaftlich) im Entscheidungsgremium vertreten?

Für diese Frage werden verschiedene Merkmale wie Geschlecht, Alter, Gesellschaftsgruppe sowie die Frage nach haupt- oder ehrenamtlicher Tätigkeit für Land(auf)Schwung ausgewertet. Ein Anliegen von Land(auf)Schwung war die zusätzliche Aktivierung neuer regionaler Akteure. Im Leitfaden des Bundesministeriums (BMEL 2014) bezog sich dies auf alle beteiligten Gruppen (Gremienmitglieder, Projektnehmer, weitere engagierte Personen). In der in diesem Kapitel vorgestellten Befragung wird jedoch lediglich auf die Aktivierung neuer Akteure im Entscheidungsgremium fokussiert. Unter diesen werden hier Personen verstanden, die noch niemals vorher an solchen Regionalentwicklungsgremien teilgenommen haben. Neue Akteure sind auch ein Hinweis darauf, dass das Gremium tatsächlich Land(auf)Schwung-spezifisch zugeschnitten wurde (also themenspezifisch) und nicht nur bestehende Arrangements übernommen wurden.

Teilfrage A-2: Inwiefern gibt es neue Akteure und welche Unterschiede weisen diese zu den anderen Entscheidungsgremienmitgliedern auf?

Da davon ausgegangen wird, dass sich ehrenamtlich tätige Personen im Gremium schwerer in solche Prozesse einbringen können, weil sie weder die Zeit als Arbeitszeit anrechnen noch die Kosten der Teilnahme (z. B. Reisekosten) abrechnen können, wird überprüft, ob die Größe des Landkreises eine Rolle für die Beteiligung von Ehrenamtlichen spielt. Aufgrund der Ländlichkeit sind Zeitaufwand und Reisekosten möglicherweise größer als in urbanen Räumen. Dies hat Auswirkungen auf die Kosten und Beteiligungsoptionen ökonomisch schwacher oder wenig zeitdisponibler Personengruppen. Daher wurde die folgende Hypothese aufgestellt:

Hypothese A-3: Je größer die Region flächenmäßig ist, desto geringer ist der Anteil ehrenamtlicher Personen.

Die folgende Fragestellung bezieht sich auf das Zustandekommen der Beteiligungsprozesse hinsichtlich der persönlichen Motivationen der Gremienmitglieder und ihrer Rekrutierung. Unter Motivationen werden hier die persönliche Bedeutsamkeit der Erreichung von bestimmten Zielen im Rahmen der Entscheidungsgremientätigkeit verstanden.

Teilfrage A-4: Was sind die wesentlichen Motivationen zur Teilnahme seitens der Entscheidungsgremienmitglieder?**Teilfrage A-5: Inwiefern gibt es Unterschiede hinsichtlich der Motivationsarten zwischen verschiedenen Gruppen der Entscheidungsgremienmitglieder?**

Für diese Auswertung wurden die Ausprägungen von Motivationen mit verschiedenen Merkmalen der Entscheidungsgremienmitglieder in Bezug gesetzt.

5.2.2 Leitfrage B: Wie funktionieren die in Land(auf)Schwung etablierten Strukturen gemessen an der Zufriedenheit der Entscheidungsgremienmitglieder, ihrer verfügbaren Ressourcen und deren Nutzung? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen?

Zunächst geht es darum, die Zufriedenheiten der Beteiligten mit der Zusammenarbeit bei Land(auf)Schwung zu erfassen (auch als Hinweis auf Legitimationsaspekte). Hierbei ist auch ein Vergleich mit ähnlichen Förderpolitiken möglich, dazu wurde die folgende Frage von der Evaluierung von LEADER (Fynn und Pollermann 2022) übernommen:

Teilfrage B-1: Wie hoch ist die Zufriedenheit bezüglich der Zusammenarbeit im Entscheidungsgremium (Verfügbarkeit relevanter Informationen im Gremium, Entscheidungsverfahren, Ergebnisse)?

Des Weiteren stellt sich die Frage, wer mit welchen Ressourcen (Einbringungsmöglichkeiten) ausgestattet ist und wie diese eingesetzt werden.

Teilfrage B-2: Welche Ressourcen sind aus eigener Sicht bei den Entscheidungsgremienmitgliedern vorhanden und inwieweit werden sie aus eigener Perspektive im Gremium eingebracht? Welche Unterschiede gibt es zwischen den Entscheidungsgremienmitgliedern?

Dabei soll konkret auch untersucht werden, inwiefern neue Mitglieder Ressourcen in die Gremien einbringen und damit einen zusätzlichen Gewinn diesbezüglich für das Gremium darstellen. Diesbezüglich wurde die folgende Hypothese entwickelt:

Hypothese B-3: Die neuen Entscheidungsgremienmitglieder bringen mehr bzw. andere Ressourcen ein als etablierte Mitglieder.

Um die Rollen unterschiedlicher Akteure zu analysieren, wird wie bereits in Kapitel 5.1.2 beschrieben auf die Promotorentheorie (Witte 1973; Gemünden et al. 2007) zurückgegriffen. Hierzu wurde um die Einschätzung der Gremienmitglieder gebeten. Dabei geht es darum, systematische Unterschiede zu Nichtpromotoren hinsichtlich verschiedener Merkmale zu analysieren. Gerade auch die Rolle des Kernteams (Abwicklungspartner + Entwicklungsagentur) spielt dabei eine wichtige Rolle.

Teilfrage B-4: Wer von den Entscheidungsgremienmitgliedern wird als Promotor eingeschätzt?

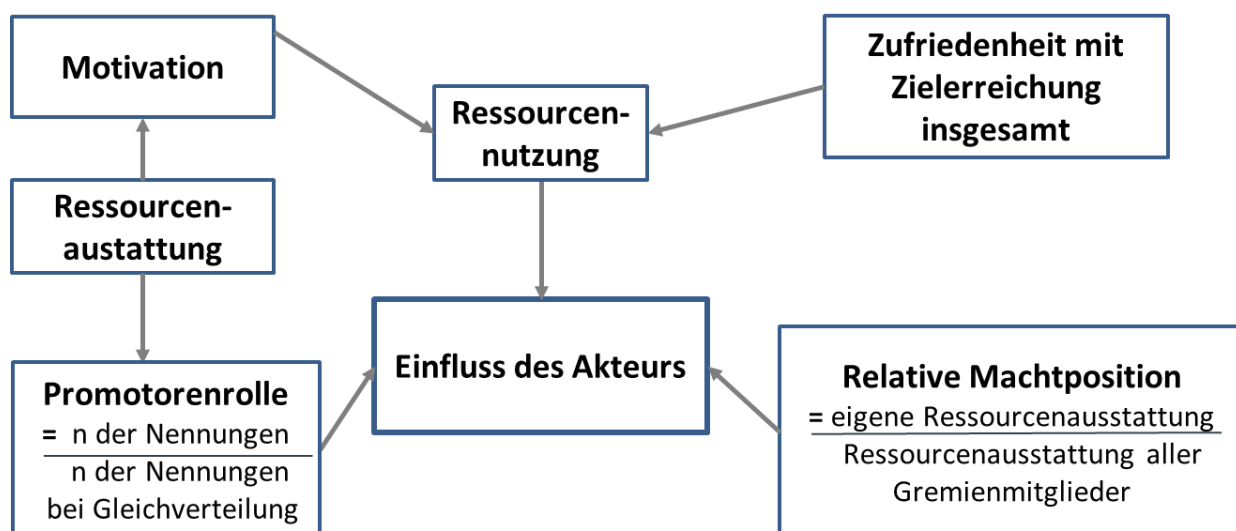
5.2.3 Leitfrage C: Wie lässt sich der Einfluss von Mitgliedern des Entscheidungsgremiums auf Entscheidungen im Rahmen von Land(auf)Schwung erklären?

Entsprechend der theoretischen Herleitung wurden hier die relevanten Faktoren im Modell eingeordnet (siehe folgende Abbildung 5.1), die sich auf die individuelle Ebene der Gremienmitglieder beziehen und eine Zusammenfassung mehrerer Hypothesen darstellt.

Dabei wird als Grundvoraussetzung angenommen, dass die Entscheidungsgremienmitglieder über Ressourcen (Wissen, personelle Kapazitäten, Beziehungen, Machteinfluss) in unterschiedlichem Ausmaß verfügen. Diese haben einen Einfluss auf die persönlichen Zielsetzungen der Entscheidungsgremienmitglieder für die Mitarbeit im Entscheidungsgremium (Motivation), sodass diese die Nutzung der persönlich vorhandenen Ressourcen beeinflusst. Ebenfalls Einfluss auf den Einsatz persönlicher Ressourcen hat die Zufriedenheit mit den bisher mit Land(auf)Schwung erreichten Zielen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass nur im Fall einer wahrgenommenen Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes diese auch weiterhin eingesetzt werden.

Die Stärke des Einsatzes von persönlichen Ressourcen hängt mit dem Einfluss des Akteurs auf Entscheidungen des Entscheidungsgremiums zusammen, wobei von einem kausalen Zusammenhang ausgegangen wird.

Abbildung 5.1: Konzipiertes Modell der Einflussfaktoren eines Akteurs auf Entscheidungen des Entscheidungsgremiums



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Einfluss eines Akteurs hängt jedoch auch von zwei weiteren Faktoren ab. Zum einen ist dies die relative Machtposition, womit das Verhältnis der eigenen Ressourcenausstattung zur Ressourcenausstattung aller anderen Mitglieder gemeint ist. Hier wird davon ausgegangen, dass

Mitglieder, die besser ausgestattet sind, stärkeren Einfluss auf Entscheidungen ausüben können, ohne dass die Ressourcen direkt eingesetzt werden müssen. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass die Promotorenrolle den Einfluss eines Akteurs auf Entscheidungen verstärkt. Die genaue Operationalisierung wird in Kapitel 5.4.2 zur Beantwortung der Teilfrage B-4 dargelegt. Die Promotorenrolle wiederum hängt von der persönlichen Ressourcenausstattung ab. Persönliche Merkmale wie Alter, Geschlecht oder Bildungsabschluss werden als Hintergrundvariablen betrachtet, die zwar einen hypothetischen Einfluss auf die Ressourcenausstattung, relative Machtposition oder Wahrnehmung als Promotor haben (vgl. die Analysen zur Leitfrage B), darüber hinaus aber keinen unmittelbaren Erklärungsbeitrag leisten. Lediglich für die Zugehörigkeit zum organisatorischen Kern und zu den verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren wird in dem Modell kontrolliert.

In der folgenden Tabelle sind die Hypothesen und Forschungsfragen nochmals tabellarisch zur Übersicht dargestellt (siehe Tabelle 5.1). Der Ergebnisteil greift die Hypothesen und Fragestellungen in dieser Reihenfolge auf.

Tabelle 5.1: Übersicht der Leit- und Teilfragen sowie der Hypothesen zu Beteiligungsprozessen in den ländlichen Entscheidungsgremien im Rahmen von Land(auf)Schwung

Übergreifende Leitfrage	Konkrete Forschungsfrage/ Hypothese
Leitfrage A: <i>Wie setzen sich die regionalen Gremien zusammen (persönliche Merkmale, Akteursgruppen etc.) und wie ist diese Zusammensetzung zustande gekommen (Rekrutierungsmuster, Motivationen der Beteiligten)?</i>	Teilfrage A-1: Welche Merkmale weisen die Entscheidungsgremienmitglieder auf? Inwieweit sind unterschiedliche Gesellschaftsgruppen (wirtschaftlich, öffentlich, zivilgesellschaftlich) im Entscheidungsgremium vertreten? Teilfrage A-2: Inwiefern gibt es neue Akteure und welche Unterschiede weisen diese zu den anderen Entscheidungsgremienmitgliedern auf? Hypothese A-3: Je größer die Region flächenmäßig ist, desto weniger ehrenamtliche Personen sind vertreten. Teilfrage A-4: Was sind die wesentlichen Motivationen zur Teilnahme seitens der Entscheidungsgremienmitglieder?) Teilfrage A-5: Inwiefern gibt es Unterschiede hinsichtlich der Motivationsarten zwischen verschiedenen Gruppen der Entscheidungsgremienmitglieder?
Leitfrage B <i>Wie funktionieren die in Land(auf)Schwung etablierten Strukturen gemessen an der Zufriedenheit der Entscheidungsgremienmitglieder, ihrer verfügbaren Ressourcen und deren Nutzung? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen?</i>	Teilfrage B-1: Wie hoch ist die Zufriedenheit bezüglich der Zusammenarbeit im Entscheidungsgremium (Verfügbarkeit relevanter Informationen im Gremium, Entscheidungsverfahren, Ergebnisse)? Teilfrage B-2: Welche Ressourcen sind aus eigener Sicht bei den Entscheidungsgremienmitgliedern vorhanden und inwieweit werden sie aus eigener Perspektive im Gremium eingebracht? Welche Unterschiede gibt es zwischen den Gremienmitgliedern? Hypothese B-3: Die neuen Mitglieder bringen mehr bzw. andere Ressourcen ein als etablierte Mitglieder. Teilfrage B-4: Wer wird als Promotor eingeschätzt?
Leitfrage C: <i>Wie lässt sich der Einfluss von Mitgliedern des Entscheidungsgremium auf Entscheidungen im Rahmen von Land(auf)Schwung erklären?</i>	Testen des Modells mittels multipler Regressionen

Quelle: Eigene Darstellung.

5.3 Methodik der empirischen Erhebung

5.3.1 Durchführung

Für die Beantwortung der Forschungsfragen wurde eine Befragung unter allen Mitgliedern der 13 Entscheidungsgremien von Land(auf)Schwung durchgeführt. Dabei wurden alle *stimmberechtigten* und alle *beratenden Mitglieder* befragt. Zu den beratenden Mitgliedern zählten allgemein Mitarbeiter*innen der Entwicklungsagenturen und Abwicklungspartner (sofern sie an den Sitzungen teilnehmen). Die Befragung wurde den Mitgliedern jeweils durch die Entwicklungsagenturen angekündigt.

Die Befragung wurde als Online-Befragung¹⁰ durchgeführt, der Fragebogen konnte auf Wunsch der Befragten aber auch in Papierform ausgefüllt werden. Nach dem ersten Einladungsschreiben (17.06.2019) erfolgten zwei Erinnerungsmails mit entsprechenden Fristverlängerungen. Insgesamt stand ein sechswöchiger Zeitraum zur Beantwortung zur Verfügung.

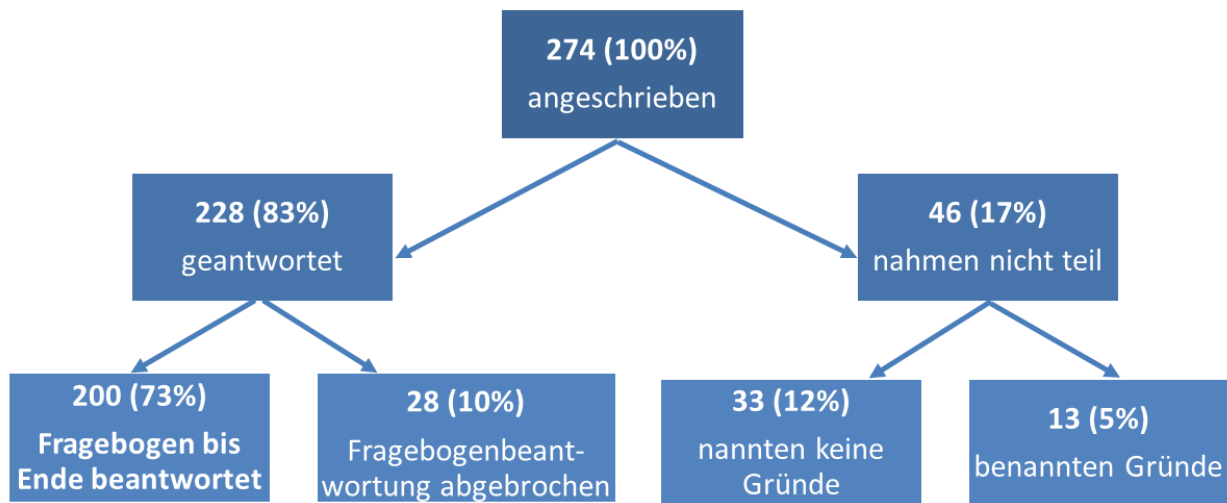
Durch die Befragung wurden Informationen zum Engagement der Akteure und zur Funktionsweise der Partizipation gesammelt. Das Erkenntnisinteresse bezieht sich insbesondere auf die Frage, „Wer“ in den Entscheidungsgremien mitwirkt und „Wie“ sich die Zusammenarbeit gestaltet. Der 15-seitige Fragebogen findet sich in Anhang II. Im Ergebnisteil wird entsprechend auf die verwendeten Items beziehungsweise Skalen verwiesen. Als weitere Variable wurde die Größe der Regionen hinzugezogen.

5.3.2 Stichprobenbeschreibung

Es wurden alle 274 Mitglieder (sowohl stimmberechtigte als auch beratende) der 13 Entscheidungsgremien angeschrieben (davon acht postalisch). Von 13 Befragten ergaben sich Rückmeldungen, dass diese nicht an der Umfrage teilnehmen wollten bzw. konnten (z. B. waren diese noch „neu“ im Gremium und noch bei keiner Sitzung dabei gewesen, waren längerfristig erkrankt oder waren als stellvertretende Person kaum involviert etc.). 200 Befragte füllten ihren Fragebogen bis zum Ende aus (sechs postalisch, 194 online), weitere 28 Befragte füllten den Fragebogen nur unvollständig aus. Somit erfolgte von 223 Befragten eine Reaktion (81 %), in die Auswertung einbezogen werden lediglich die 200 bis zum Ende ausgefüllten Fragebögen, sodass sich eine Rücklaufquote von 73 % ergibt (siehe Abbildung 5.2). Dies ist im Vergleich zu anderen Befragungen eine sehr hohe Quote. Hinsichtlich der Verteilung auf die Regionen sind die Antworten breit gestreut,¹¹ sodass insgesamt eine aussagekräftige Datenbasis zu den Einschätzungen der Gremienmitglieder generiert werden konnte.

¹⁰ Benutzt wurde Lime-Survey.

¹¹ Pro Region gab es zwischen sieben und 21 Antworten, die Rücklaufquoten reichten von 58 % bis 89 %.

Abbildung 5.2: Austeilung und Rücklauf der Fragebögen

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).

Die Größe der Entscheidungsgremien variierte von elf Personen bis 31 Personen. Im Durchschnitt betrug die Entscheidungsgremiengröße 21 Personen ($SD=6,2$). Da nicht alle Funktionen im Entscheidungsgremium anhand der Mitgliederlisten nachvollzogen werden können, wird hier auf einen Vergleich mit der Funktionsverteilung aller Gremienmitglieder (d. h. einschließlich der nichtteilnehmenden Personen) verzichtet. In der folgenden Tabelle 5.2 sind die selbstgemachten Angaben der Befragten hinsichtlich ihrer Funktion im Gremium und Land(auf)Schwung dargestellt. Mehrfachnennungen waren dabei möglich, sodass auch Mitglieder, die gleichzeitig als Projektträger fungierten, dies angeben konnten.

Tabelle 5.2: Übersicht der befragten Entscheidungsgremienmitglieder nach Funktion (Mehrfachnennungen möglich)

Funktion im Gremium ¹²	Antwort-häufigkeit	Anteile der Nennungen	Anteile der Befragten
Beratendes Mitglied	26	9,7 %	13,1 %
Stimmberechtigtes Mitglied	140	52,2 %	70,4 %
Projektträger	23	8,6 %	11,6 %
Projektbeteiligte	10	3,7 %	5,0 %
Mitglied einer L(a)S-Arbeitsgruppe	21	7,8 %	10,6 %
Entwicklungsagentur	26	9,7 %	13,1 %
Abwicklungspartner	22	8,2 %	11,1 %
Gesamt	268	100,0 %	134,7 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019), Mehrfachantworten möglich, n=199.

5.4 Ergebnisse

In den folgenden Unterkapiteln werden nacheinander die einzelnen Forschungsfragen beantwortet, die anhand von Leitfragen formuliert wurden. Zu jeder Leitfrage werden die Ergebnisse der spezifischen Fragen und Hypothesen dargestellt.

5.4.1 Leitfrage A: Wie setzen sich die regionalen Gremien zusammen und wie ist diese Zusammensetzung zustande gekommen?

Leitfrage A umfasst zunächst die Merkmale der Gremienmitglieder, bevor auf die persönliche Motivation zur Teilnahme an Land(auf)Schwung eingegangen wird.

Teilfrage A-1: Welche Merkmale weisen die Gremienmitglieder auf? Inwieweit sind unterschiedliche Gesellschaftsgruppen (wirtschaftlich, öffentlich, zivilgesellschaftlich) im Entscheidungsgremium vertreten?

In Tabelle 5.3 sind wesentliche soziodemographische Merkmale zum persönlichen Hintergrund der befragten Entscheidungsgremienmitglieder dargestellt. Die Verteilung der Altersgruppen der Befragten weist den Hauptteil der Antworten in der Kategorie der 41- bis 65-Jährigen auf (n=145 (72,5 %)) auf, gefolgt von der Gruppe der 25- bis 40-Jährigen (n=36 (18 %)). Der Anteil der Unter-25-Jährigen (n=3 (1,5 %)) sowie der Über-65-Jährigen (n=12 (6 %)) ist mit 7,5 % sehr gering, vier Personen (2 %) machten diesbezüglich keine Angabe. In der Verteilung der Geschlechter (nicht in

¹² Erhoben wurde dies im Fragebogen anhand der Frage A1.

Tabelle dargestellt) dominierte der Männeranteil mit 136 Personen (68 %), wohingegen der Frauenanteil lediglich 32 % ausmachte (n=64).

Wie erwartet, gibt es einen hohen Anteil von 75 % abhängig Beschäftigten; die meisten Gremienmitglieder sind angestellt bzw. verbeamtet. Die zweitgrößte Gruppe stellen die freiberuflichen und selbstständig Tätigen dar. Arbeitslose Personen oder im Ruhestand befindliche Personen sind kaum vertreten. Auch bei der beruflichen Ausbildung ist ein hohes Qualifikationsniveau gegeben; so verfügen 161 der Befragten über einen akademischen Abschluss. Hinsichtlich des Schulabschlusses ist das Bildungsniveau im Durchschnitt deutlich über dem der Gesamtbevölkerung der entsprechenden Alterskohorten: 84 % haben Abitur oder Fachhochschulreife, während im Jahr 2019 deutschlandweit nur 39 % der 25- bis Unter-65-Jährigen diesen Abschluss aufweisen (Eigene Berechnung mit Daten von Statistisches Bundesamt 2022).

Tabelle 5.3: Alter, Schulabschluss sowie berufliche Qualifikation und Situation der befragten Entscheidungsgremienmitglieder

Alter	Anzahl der Befragten	Anteil der Befragten
unter 25 Jahre (A1)	3	1.5 %
25 bis 40 Jahre (A2)	36	18.0 %
41 bis 65 Jahre (A3)	145	72.5 %
über 65 Jahre (A4)	12	6.0 %
Keine Antwort	4	2.0 %
Gesamt	200	100,0 %
aktuelle berufliche Situation	Anzahl der Befragten	Anteil der Befragten
Arbeiter/in / Angestellte/r	99	49,5 %
Beamter/in	52	26,0 %
freiberuflich/selbstständig	23	11,5 %
in Ausbildung (z. B. Auszubildende/r, Student/in)	1	0,5 %
geringfügig Beschäftigte/r, Minijob	0	0,0 %
arbeitslos	1	0,5 %
Hausmann/Hausfrau	0	0,0 %
im Vorruhestand/Ruhestand	9	4,5 %
Sonstiges	12	6,0 %
Keine Antwort	3	1,5 %
Gesamt	200	100,0 %
höchster Schulabschluss	Anzahl der Befragten	Anteil der Befragten
von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss	0	0,0 %
Hauptschulabschluss/Volksschulabschluss oder gleichwertiger Abschluss	2	1,0 %
Polytechnische Oberschule der DDR mit Abschluss der 8. oder 9. Klasse	0	0,0 %
Realschulabschluss (Mittlere Reife) oder gleichwertiger Abschluss	13	6,5 %
Polytechnische Oberschule der DDR mit Abschluss der 10. Klasse	9	4,5 %
Abitur oder Fachhochschulreife	170	85,0 %
Sonstiges	1	0,5 %
Keine Antwort	5	2,5 %
Gesamt	200	100,0 %
Berufsabschluss (höchster, Mehrfachnennung möglich)	Anzahl der Befragten	Anteil der Befragten
Noch in beruflicher Ausbildung (Berufsvorbereitungsjahr, Auszubildende/r, Praktikant/in, Student/in)	1	5,0 %
Keinen beruflichen Abschluss und nicht in beruflicher Ausbildung	1	5,0 %
Beruflich-betriebliche Berufsausbildung (Lehre) abgeschlossen	42	21,0 %
Abschluss einer Fach-, Meister-, Technikerschule, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie oder Fachakademie	31	15,5 %
Bachelor/Diplom/Master/Magister/Staatsexamen	161	84,0 %
Promotion	14	7,0 %
Sonstiges	8	4,0 %
Gesamt (Mehrfachnennungen möglich)	258	138,0 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019). ¹³

¹³ Erfasst wurden diese Indikatoren im Fragebogen in den Fragen G5-G8.

Tabelle 5.4 stellt zunächst die vertretenen Organisationsformen dar. Es zeigt sich, dass lediglich sieben Personen privat, also ohne eine Organisation zu vertreten, am Gremium teilnahmen; diese waren jedoch überwiegend ehemalige Funktionsträger*innen.

Tabelle 5.4: Institutionelle Zuordnung der befragten Entscheidungsgremienmitglieder

Organisationsformen	Zuordnung zu den gesellschaftlichen Sektoren ¹⁴	Häufigkeit der genannten Zuordnung
Keine/Privatperson	Zivilgesellschaftlich	5
Politisches Amt	Öffentlich	27
Kommunale Verwaltung	Öffentlich	46
Landesverwaltung	Öffentlich	7
Kammer ¹⁵	Wirtschaftlich	7
Verein/Verband zu Wirtschaftsthemen (z. B. Tourismus- oder Gewerbeverein)	Wirtschaftlich	25
Verein/Verband zu Sozialem (z. B. Wohlfahrtsverband oder Arbeitnehmervertretung, Sport)	Zivilgesellschaftlich	22
privatwirtschaftliches Unternehmen	Wirtschaftlich	24
kommunales Unternehmen / Einrichtung	Öffentlich	23
wissenschaftliche Einrichtung	Zivilgesellschaftlich	8
sonstige Akteure	Wirtschaftlich	14
sonstige Akteure	Zivilgesellschaftlich	14
sonstige Akteure	Öffentlich	11
Gesamt		233

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019), Mehrfachantworten möglich, n=194.¹⁶

Insgesamt haben 194 Personen 233 Angaben gemacht (Mehrfachnennungen möglich). Nach Auswertung konnten 185 der 200 teilnehmenden Personen einer (hauptsächlichen) Akteursgruppe zugeordnet werden, was bedeutet, dass für die folgenden Auswertungen jede Person nur einem gesellschaftlichen Sektor zugeordnet wurde. Zu den sonstigen Akteuren gehören z. B. Sparkassen, Beratungsfirmen (wirtschaftlich), Kirchen oder Akteure der LEADER-Region (zivilgesellschaftlich) sowie Jobcenter (öffentlich). Insgesamt war die öffentliche Akteursgruppe mit insgesamt 96

¹⁴ Aufgrund der Mehrfachnennungen der Organisationsformen beträgt die Häufigkeit insgesamt mehr als 200. Insgesamt wurden 185 Personen einer Akteursgruppe zugeordnet, die jedoch mehrere Organisationsformen vertreten konnten. In diesen Fällen wurde von den Autor*innen jeweils entschieden, welcher Akteursgruppe die Person zugeordnet wurde. Erhoben wurde die Organisationsform im Fragebogen unter der Frage A2.

¹⁵ Da Kammern staatliche Aufgaben erfüllen und gleichzeitig die Interessen ihrer Mitglieder vertreten, stellen sie eine Zweitform (staatlich/ wirtschaftlich) dar. Hier wurden sie den wirtschaftlichen Akteuren zugewiesen.

¹⁶ Erfasst wurde dies im Fragebogen unter der Frage A2.

Personen (48 %) die am stärksten vertretene Gruppe, gefolgt von 53 wirtschaftlichen Akteuren (26,5 %). Zivilgesellschaftliche Akteure sind mit 36 Personen vertreten (19,5 %). Insgesamt ist dies eine ähnliche Verteilung wie in den LEADER-Prozessen in Deutschland (Fynn und Pollermann 2022).

Für etwa drei Viertel der Befragten (148, 74 %) ist ihr Engagement Teil ihrer Arbeitszeit,¹⁷ 38 Personen (12 %) machen dies rein ehrenamtlich. Für zwölf Teilnehmer (6 %) ist ihr Engagement teils Arbeitszeit und teils ehrenamtlich. Zwei Personen machten dazu keine Angabe.

Hinsichtlich der Erfahrung haben 141 (70,5 %) der 200 befragten Personen angegeben, bereits öffentlich geförderte Projekte durchgeführt zu haben. 52 (26 %) verneinten dies, eine Person machte diesbezüglich keine Angabe, sechs weitere Personen gaben an, sich unsicher diesbezüglich zu sein. Das weitere Erfahrungsspektrum wird in Tabelle 5.5 aufgezeigt.

Von den insgesamt 200 Befragten gaben 69 Personen (34,5 %) an, keine vorherigen Erfahrungen in ländlichen Entwicklungsprozessen (außerhalb der Projektdurchführung) aufzuweisen, wobei der Anteil der neuen Akteure unter den Befragten zwischen den Regionen deutlich variierte (9,1 %-84,6 %).

Tabelle 5.5: Erfahrungen der befragten Entscheidungsgremienmitglieder in der Regionalentwicklung

Inwiefern haben Sie bereits vor Land(auf)Schwung an Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung, wie z. B. LEADER, teilgenommen? ¹⁸		
	Anzahl der Befragten	Anteil der Befragten
Ich war bereits Mitglied in einem Gremium, das über die Förderung von Projekten in der Region entscheidet.	84	42,0 %
Ich war bereits Mitglied in einem Förderverein zur Regionalentwicklung und/oder einer Arbeits- oder Projektgruppe mit dem Ziel, die Region zu entwickeln.	51	25,5 %
Ich war bereits in Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung außerhalb der Modellregion aktiv.	54	27,0 %
Überhaupt nicht. Land(auf)Schwung ist mein erstes Engagement in solchen Prozessen.	69	34,5 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019), Mehrfachantworten möglich, n=200.

Die Mehrzahl der Befragten verfügte vor ihrem Engagement bei Land(auf)Schwung bereits über Erfahrungen in Prozessen zur ländlichen Entwicklung. Interessant ist auch, dass eine gutes Viertel Erfahrungen von außerhalb der Modellregion einbringen konnte.

¹⁷ Siehe Fragebogen Frage A3.

¹⁸ Erhoben wurden die Angaben im Fragebogen anhand der Frage A4. Die Prozentangaben beziehen sich auf die Anzahl der teilnehmenden Personen (n=200).

Frage A-2: Inwiefern gibt es neue Akteure und welche Unterschiede weisen diese zu den anderen Gremienmitgliedern auf?

Das Einbinden neuer Akteure war ein Ziel von Land(auf)Schwung und wie bereits dargestellt, gaben 69 Personen an, dass Land(auf)Schwung ihr erstes Engagement in Prozessen der Regionalentwicklung war. Diese Gruppe wird hier als neue Akteure verstanden und in Tabelle 5.6 mit den in regionalen Entwicklungsprozessen erfahrenen Akteuren (d. h. allen anderen Akteuren) hinsichtlich persönlicher Merkmale verglichen. Diese zeigt insgesamt wenig Unterschiede. Neue Akteure sind tendenziell jünger als erfahrene Gremienmitglieder, engagieren sich eher als Privatperson und ehrenamtlich.

Tabelle 5.6: Merkmale der neuen Akteure in den Entscheidungsgremien im Vergleich zu den in regionalen Entwicklungsprozessen erfahrenen

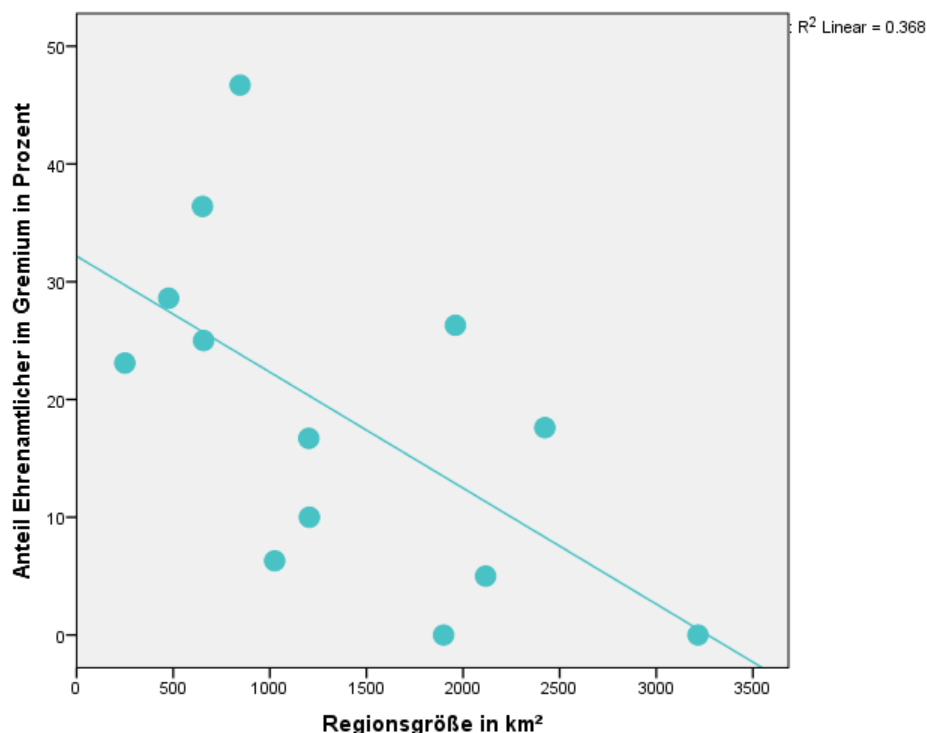
Merkmale	Erfahren		Neu		Gesamt	
	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil
Teil meiner Arbeitszeit	99	76,6%	49	71,0%	148	74,7%
teils, teils	7	5,4%	5	7,2 %	12	6,1%
ehrenamtlich	23	17,8%	15	21,7%	38	19,2%
unter 25 Jahre	0	0,0%	3	1,5%	3	1,5%
25 bis 40 Jahre	18	13,8 %	18	18,4%	36	18,4%
41 bis 65	102	78,5%	43	74,0%	145	74,0%
über 65 Jahre	10	7,7%	2	6,1%	12	6,1%

Quelle: Eigene Darstellung.

Hypothese A-3: Je größer die Region flächenmäßig ist, desto geringer ist der Anteil ehrenamtlicher Personen.

Für die flächenmäßige Regionsgröße wurden die Daten der Regionalstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (www.regionalstatistik.de) verwendet und eine Korrelation mit dem Anteil der Personen gerechnet, die ihr Engagement für Land(auf)Schwung ausschließlich im Ehrenamt betreiben. Die bivariate ordinalskalierte Korrelation (Kendalls tau) zeigt einen Wert von 0,43 ($p < 0,05$). Dies bedeutet, je größer die Region flächenmäßig ist, desto geringer ist der Anteil an Personen, die sich ausschließlich ehrenamtlich in Land(auf)Schwung engagieren. Damit kann die Hypothese angenommen werden und der zwischen Regionsgröße und Anteil Ehrenamtlicher ist mittelstark. Dieser Zusammenhang wird ebenfalls im folgenden Streudiagramm (siehe Abbildung 5.3) veranschaulicht.

Abbildung 5.3: Zusammenhang zwischen dem Anteil ausschließlich ehrenamtlicher Mitglieder der Entscheidungsgremien und der Regionsgröße



Quelle: Eigene Darstellung.

Frage A-4: Was sind die wesentlichen Motivationen zur Teilnahme seitens der Gremienmitglieder?

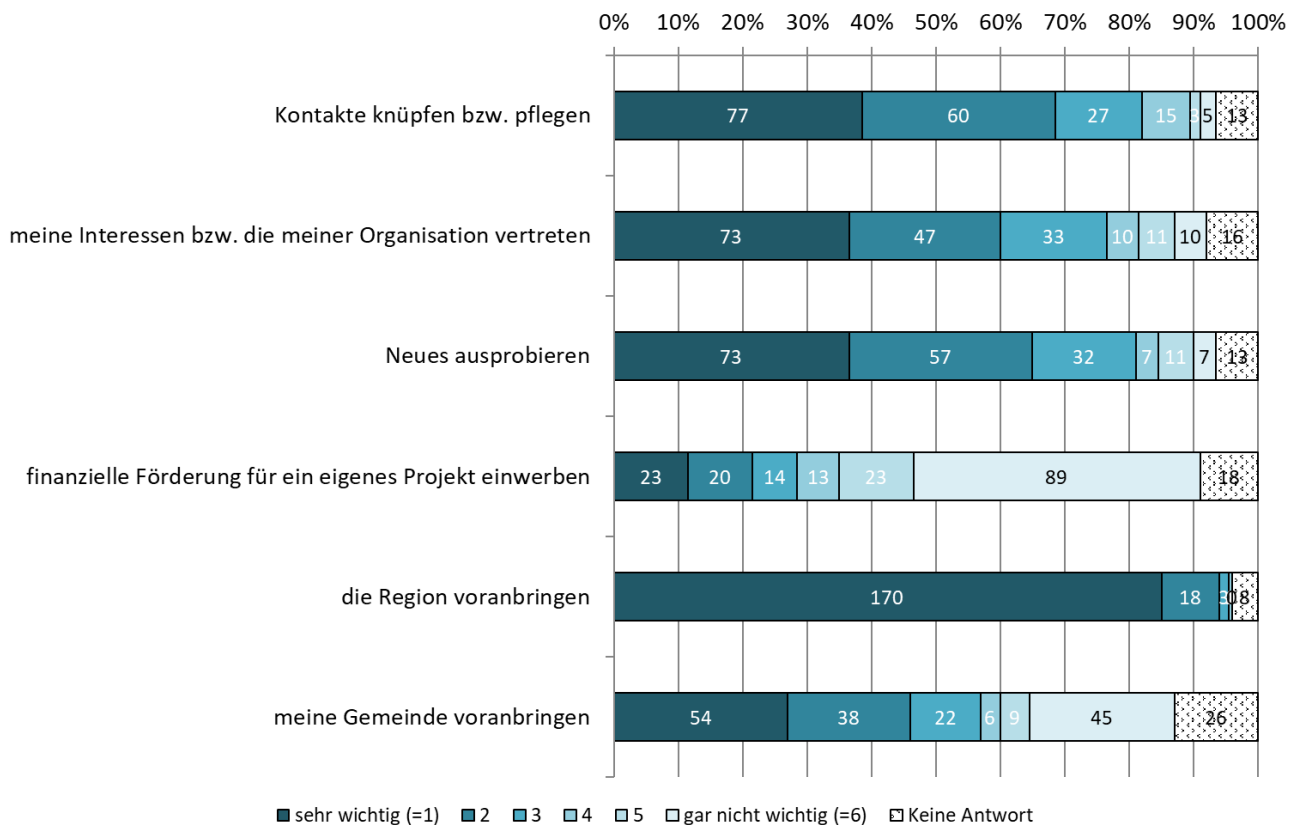
Bezüglich der Motivationen zur Mitarbeit im Entscheidungsgremium sind zum einen die Art der Rekrutierung und zum anderen die eigenen Ziele der Entscheidungsgremienmitglieder, die für die Mitarbeit bedeutsam sind, relevant. Die Rekrutierung der Entscheidungsgremienmitglieder erfolgte mehrheitlich durch direkte Anfrage bei freiwilliger Teilnahme ($n=119$ (59,5 %)), in geringem Maße erfolgte auch eine Verpflichtung durch Vorgesetzte ($n=50$ (25 %)). Ein eigenes aktives Bemühen um eine Mitgliedschaft im Entscheidungsgremium war hingegen seltener ($n=14$ (7,0 %)).

In Abbildung 5.4 sind die persönlichen Motivationen der Befragten in Bezug auf eine vorgegebene Auswahl von Zielen für die eigene Mitwirkung in den Entscheidungsgremien angegeben.¹⁹ Hinsichtlich der Ziele zeigt sich, dass in der Befragung der Aspekt „die Region voranbringen“ die höchste Bedeutung erfuhr, während eine finanzielle Förderung für ein eigenes Projekt von knapp der Hälfte der Befragten in der Kategorie „gar nicht wichtig“ angekreuzt wurde. Bedeutsam waren darüber

¹⁹ Die Motivation zur Teilnahme wurde im Fragebogen unter Frage B2 erhoben.

hinaus die Vernetzung, die Vertretung eigener oder organisationsbezogener Interessen sowie der Wunsch, Neues auszuprobieren.

Abbildung 5.4: Motivationen der befragten Entscheidungsgremienmitglieder für die eigene Mitwirkung im Entscheidungsgremium



Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).

Frage A-5: Inwiefern gibt es Unterschiede hinsichtlich der Motivationen zwischen verschiedenen Gruppen der Gremienmitglieder?

In der folgenden Tabelle 5.7 sind die zentralen Tendenzen unterschiedlicher Gruppen hinsichtlich ihrer verschiedenen Motivationen dargestellt. Erhoben wurden diese im Fragebogen unter der Frage B2. Die Antwortskala reichte dabei von 1 = „sehr wichtig“ bis 6 = „gar nicht wichtig“. Ein Mittelwert von 3,5 würde daher einer mittleren Wichtigkeit entsprechen. Aufgrund der Schiefe der Verteilung sind hier die Mediane besonders bedeutsam. Zur Ergänzung wurden jedoch die Mittelwerte und deren Standardabweichungen ebenfalls dargestellt.

Tabelle 5.7: Motivationen zur Teilnahme der befragten Entscheidungsgremienmitglieder unterschieden nach verschiedenen Merkmalen

Akteursgruppen		Kontakte knüpfen bzw. pflegen	meine Interessen/ die meiner Organisation vertreten	Neues ausprobieren	finanzielle Förderung für ein eigenes Projekt einwerben	die Region voranbringen	meine Gemeinde voranbringen
gesamt	n	187	184	187	182	192	174
	Mittelwert	2,05	2,29	2,18	4,43	1,14	3,07
	Median	2	2	2	2	2	2
	Standardabw.	1,21	1,46	1,35	1,89	0,43	2,01
öffentlich	n	89	88	90	85	93	80
	Mittelwert	1,98	2,09	2,04	4,21	1,15	3,11
	Median	2	2	2	2	2	2
	Standardabw.	1,17	1,31	1,25	1,97	0,46	2,01
wirtschaftlich	N	51	51	52	51	52	51
	Mittelwert	2,39	2,47	2,6	4,86	1,13	3,35
	Median	3	3	3	3	3	3
	Standardabw.	1,46	1,57	1,55	1,56	0,4	2,07
zivil	N	36	35	35	36	36	34
	Mittelwert	1,83	2,66	1,94	4,28	1,14	2,62
	Median	2	2	2	2	2	2
	Standardabw.	0,85	1,7	1,16	2,04	0,42	1,83
neue	N	65	63	65	63	66	61
	Mittelwert	2,08	2,08	2,22	4,38	1,15	2,77
	Median	2	2	2	2	2	2
	Standardabw.	1,27	1,3	1,37	2,03	0,47	1,89
erfahrene	N	122	121	122	119	126	113
	Mittelwert	2,03	2,4	2,16	4,45	1,13	3,24
	Median	3	3	3	3	3	3
	Standardabw.	1,18	1,53	1,34	1,82	0,41	2,06
hauptamtlich, teils/ teils	n	135	132	136	130	140	122
	Mittelwert	2	2,23	2,11	4,38	1,16	3,28
	Median	3	3	3	3	3	3
	Standardabweichung	1,23	1,47	1,33	1,95	0,47	2,09
ausschließlich ehrenamtlich	n	38	38	37	38	38	38
	Mittelwert	2,18	2,37	2,62	4,45	1,08	2,37
	Median	2	2	2	2	2	2
	Standardabw.	1,11	1,51	1,52	1,88	0,27	1,65

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).²⁰

²⁰ Die Motivationen wurden in Frage B2 erfragt. 1 = „sehr wichtig“ bis 6 = „gar nicht wichtig“.

Die Tabelle zeigt die Mittelwerte, gefolgt von den Medianen sowie der Standardabweichung. Zwischen den verschiedenen Motivationsausprägungen wurden kaum Unterschiede gefunden, auf Signifikanztests wurde verzichtet.

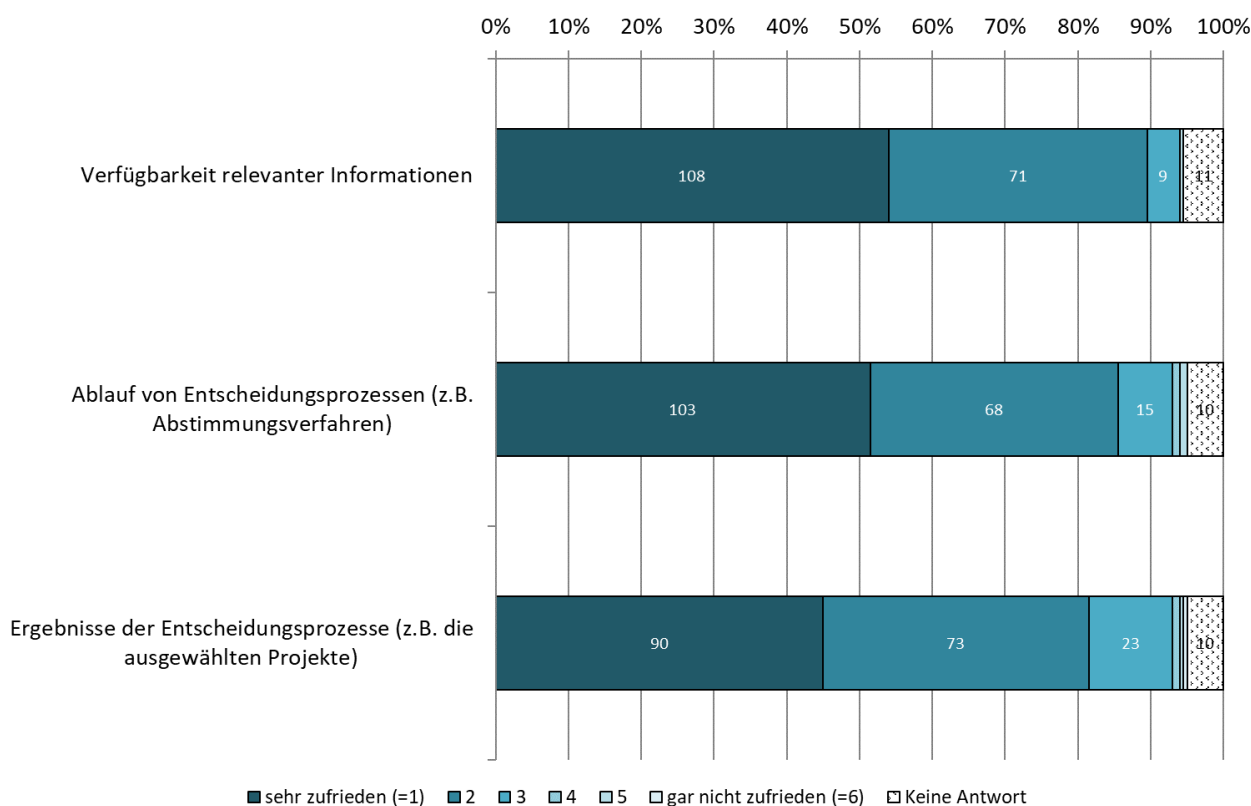
5.4.2 Leitfrage B: Wie funktionieren die in Land(auf)Schwung etablierten Strukturen gemessen an der Zufriedenheit der Entscheidungsgremienmitglieder, ihrer verfügbaren Ressourcen und deren Nutzung? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen?

In diesem Abschnitt geht es um die Zufriedenheit der Entscheidungsgremienmitglieder mit den Prozessen und dem Erreichen eigener Ziele in den Entscheidungsgremien. Dazu werden zunächst Aspekte der Zusammenarbeit erörtert, um daran anschließend Aspekte der Ressourcenausstattung und Einflussnahmen näher zu beleuchten.

Teilfrage B-1: Wie hoch ist die Zufriedenheit bezüglich der Zusammenarbeit im Entscheidungsgremium (Verfügbarkeit relevanter Informationen im Gremium, Entscheidungsverfahren, Ergebnisse)?

In der folgenden Abbildung 5.5 ist die persönliche Zufriedenheit der befragten Entscheidungsgremienmitglieder hinsichtlich verschiedener Aspekte der Zusammenarbeit im Entscheidungsgremium dargestellt.

Abbildung 5.5: Zufriedenheit der befragten Entscheidungsgremienmitglieder bezogen auf Aspekte der Zusammenarbeit im Gremium



Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).²¹

Dabei zeigte sich, dass in allen Aspekten über 80 % der Befragten eine sehr hohe bis hohe Zufriedenheit (1 oder 2) angaben, die sich auch zwischen den Akteursgruppen (wirtschaftlich, öffentlich, zivil) nicht signifikant unterschieden.

Ein Vergleich der Befragungsergebnisse mit einer vergleichbaren Befragung in LEADER-Regionen unterstreicht die insgesamt hohe Zufriedenheit der Land(auf)Schwung-Beteiligten. Die Befragungsergebnisse²² liegen auf einem etwas höheren Zufriedenheitsniveau als die der LEADER-Regionen (hier am Beispiel von Niedersachsen nach Fengler und Pollermann 2019). Zur Einschätzung der Stärke des Unterschieds wurde Cohens d berechnet²³. Zu den Zufriedenheiten mit den drei

²¹ Die Zufriedenheiten wurden im Fragebogen in Frage C1 und C2 erhoben.

²² Die tabellarische Übersicht dazu befindet sich im Anhang I. Hier wurden die Regionalentwicklungsagenturen von Land(auf)Schwung nicht in die Ergebnisse einbezogen, da bei der Befragung in den LEADER-Regionen die Regionalmanagements ebenfalls nicht mitbefragt wurden. Befragt wurden daher nur die stimmberechtigten Entscheidungsgremienmitglieder.

²³ Berechnet wurde Cohens d mit Hilfe des Online-Tools von Hemmerich (2015), welches auf Cohen (1988) basiert. Als allgemeine Orientierung gilt eine Effektstärke d von 0,2 bis 0,5 als geringer Effekt, d > 0,5 bis 0,8 als mittlerer Effekt sowie d > 0,8 als großer Effekt.

Items ergeben sich folgende Gegenüberstellungen (auf sechsstufiger Skala, mit dem Wert 1 als positivste Bewertung):

- Verfügbarkeit relevanter Informationen: Land(auf)Schwung: $M=1,5$; $SD=0,6$; $n=169$ und LEADER: $M=1,8$; $SD=0,9$; $n=349$
- Ablauf von Entscheidungsprozessen: Land(auf)Schwung: $M=1,6$; $SD=0,8$; $n=170$ und LEADER: $M=2,2$; $SD=1,2$; $n=351$
- Ergebnisse der getroffenen Entscheidungen: Land(auf)Schwung: $M=1,7$, $SD=0,8$; $n=170$ und LEADER: $M=2,1$; $SD=1,0$; $n=349$

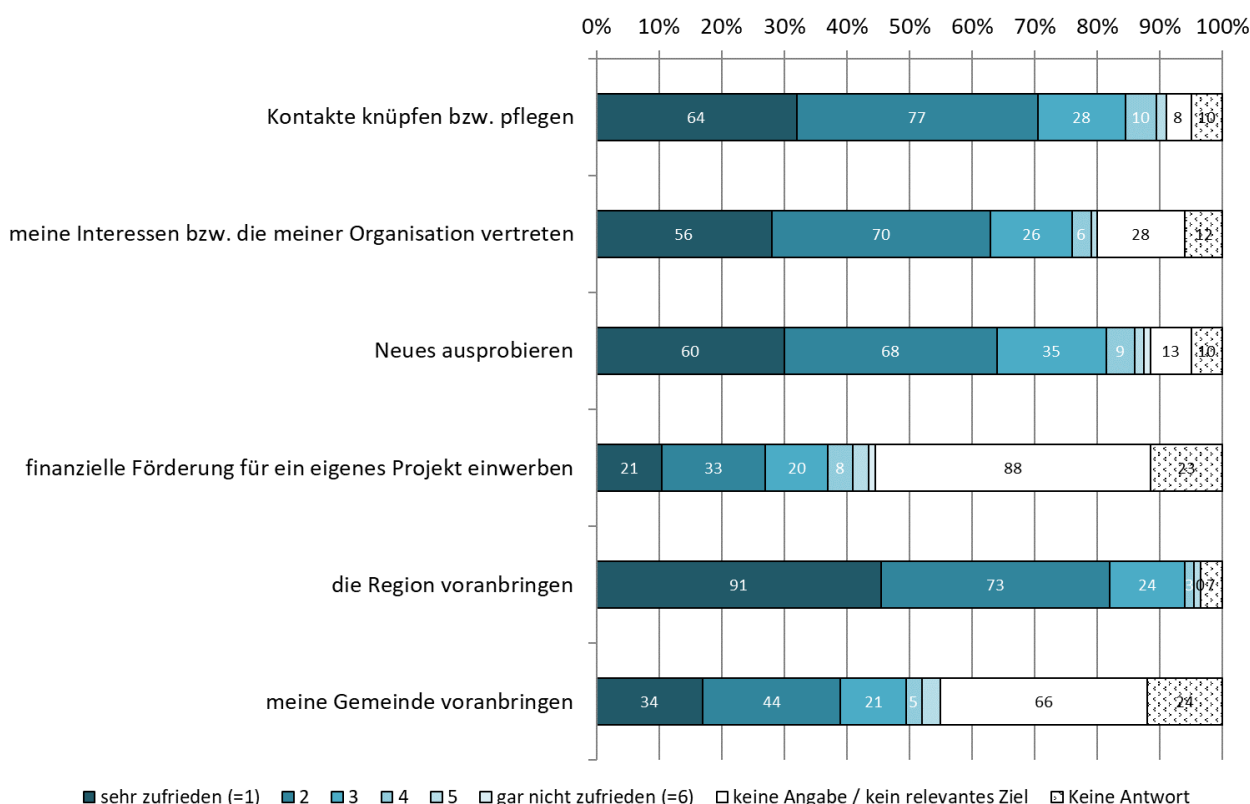
Dabei zeigte sich für die Zufriedenheit bezüglich des Ablaufs von Entscheidungsprozessen ein mittlerer Effekt ($d=0,54$). Hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Verfügbarkeit relevanter Informationen ergibt sich ein geringer Effekt ($d=0,41$) und bei der Zufriedenheit mit den getroffenen Entscheidungen war der Effekt ebenfalls gering ($d=0,38$).

Insgesamt bewerten die Land(auf)Schwung-Beteiligten die Verfügbarkeit von Informationen, den Ablauf und die Ergebnisse besser als die LEADER-Beteiligten. Dies unterstreicht die insgesamt hohe Zufriedenheit der Land(auf)Schwung-Beteiligten und weist auf eine gute Funktionalität der Projektauswahl und eine passende Interessenberücksichtigung der Beteiligten hin. Bei LEADER ist anzunehmen, dass insbesondere im Vergleich zu Land(auf)Schwung deutlich spürbarere „Bürokratie-Probleme“ sich auf die Bewertungen negativ auswirkten (Fynn und Pollermann 2022). Zu beachten ist jedoch ein möglicher Effekt der sozialen Erwünschtheit im Antwortverhalten.

Im Anschluss an die Motivationen (also die Bedeutsamkeit vorgegebener Ziele) wurde im Fragebogen die Zufriedenheit mit dem Erreichen dieser Ziele erfragt, die in Abbildung 5.6 dargestellt ist. Die Zufriedenheit ist überwiegend hoch. Insbesondere zu den Zielen „die Region voranbringen“ oder „neue Kontakte knüpfen“ war eine ausgeprägt hohe Zufriedenheit zu vermerken.

Des Weiteren wurden Unterschiede in der Zufriedenheit zwischen den verschiedenen Akteursgruppen untersucht. Dabei zeigte sich für keines dieser Ziele ein Unterschied zwischen den Akteursgruppen, kein signifikanter Unterschied zwischen neu gewonnenen und etablierten Akteuren sowie zwischen ehrenamtlich tätigen Personen und Gremienmitgliedern, die teilweise oder ganz in ihrer Arbeitszeit an den Gremien teilnehmen.

Abbildung 5.6: Zufriedenheit mit dem Erreichen der Ziele der befragten Entscheidungsgremienmitglieder durch Land(auf)Schwung



Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).²⁴

Die Entscheidungsgremienmitglieder, die gleichzeitig als Projektträger fungierten, gaben eine signifikant höhere Zufriedenheit mit dem Erreichen der Ziele „meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten“ sowie „finanzielle Förderung für ein eigenes Projekt einwerben“²⁵ an im Vergleich zu Personen, die nicht zusätzlich als Projektträger fungierten. Die Mediane der beiden Gruppen weisen jedoch bei beiden Variablen den Wert 2 auf, was auf geringe Gruppenunterschiede hindeutet.

Des Weiteren wurde die Zufriedenheit der Befragten untersucht, die zum organisatorischen Kernteam (Entwicklungsagentur sowie Abwicklungspartner) gehörten. Hierbei wurden für die Zufriedenheit mit den möglichen Zielen keine Unterschiede gefunden, wobei zu beachten ist, dass gerade diese Mitglieder sich vor allem aus beruflicher Verpflichtung engagierten. Hinsichtlich der Zufriedenheiten bezogen auf die Zusammenarbeit in den Entscheidungsgremien traten ebenfalls keine Unterschiede auf.

²⁴ Im Fragenbogen wurde dies in der Frage B3 erhoben.

²⁵ Berechnet mit dem Mann-Whitney-U-Test, „meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten“: $U=995,5$; $z=-3,03$; $p=0,002$, „finanzielle Förderung für ein eigenes Projekt“: $U=473,0$; $z=726,0$; $p=0,009$.

Die Teilnehmenden gaben eine sehr hohe Gesamtzufriedenheit²⁶ mit dem Modellvorhaben an, wobei auf der fünfstufigen Skala die Werte 1 „sehr zufrieden“ bis 5 „gar nicht zufrieden“ gewählt werden konnten ($M=1,8$; $SD=0,8$; $n=194$). Allerdings kann eine mögliche soziale Erwünschtheit nicht ausgeschlossen werden.

Teilfrage B-2: Welche Ressourcen sind aus eigener Sicht bei den Entscheidungsgremienmitgliedern vorhanden und inwieweit werden sie aus eigener Perspektive im Gremium eingebracht?

In Tabelle 5.8 wird das vorhandene Wissen der befragten Gremienmitglieder (subjektive Einschätzung) dargestellt und dem im Gremium eingebrachten Wissen jeweils direkt gegenübergestellt. Die befragten Entscheidungsgremienmitglieder gaben nahezu gleich häufig ein hohes vorhandenes Wissen über die verschiedenen Bereiche an, mit Ausnahme der Abwicklung von Fördermitteln. Hier war der Wissensstand etwas geringer, dafür waren die Unterschiede zwischen den Befragten gemessen an der Standardabweichung etwas größer. Das Einbringen des Wissens jedoch wurde im Durchschnitt für alle Bereiche als geringer angegeben. Das bedeutet, dass über alle Entscheidungsgremienmitglieder hinweg das vorhandene Wissen größer als das Einbringen dieses Wissens in den Entscheidungsgremien eingeschätzt wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass aufgrund unterschiedlicher Antwortskalen die Variablen zur Ausstattung mit Wissen und zu dessen Nutzung nur eingeschränkt vergleichbar sind.

²⁶ Im Fragebogen erhoben unter B4.

Tabelle 5.8: Vorhandenes und eingebrachtes Fachwissen der befragten Entscheidungsgremienmitglieder

Wissen	Projektmanagement		Regionale Wertschöpfung		Daseinsvorsorge		a) Beantragen öffentl. Fördermittel	b) Abwicklung öffentl. Fördermittel	a)+b)
	Ausstattung	Eingebracht	Ausstattung	Eingebracht	Ausstattung	Eingebracht	Ausstattung	Ausstattung	Eingebracht
M (SD)	2,0 ²⁷ (1,0)	2,9 (1,5)	2,3 (1,1)	2,8 (1,4)	2,3 (1,0)	2,9 (1,4)	2,3 (1,3)	2,9 (1,6)	3,3 (1,7)
Gesamtantworten	197 (98,5 %)	192 (96 %)	196 (98 %)	192 (96 %)	195 (97,5 %)	191 (95,5 %)	197 (98,5 %)	196 (98,0 %)	192 (96,0 %)
Fehlende Antworten	3 (1,5 %)	8 (4 %)	4 (2 %)	8 (4 %)	5 (2,5 %)	9 (4,5 %)	3 (1,5 %)	4 (2 %)	8 (4 %)
Gesamtmenge	200 (100 %)	200 (100 %)	200 (100 %)	200 (100 %)	200 (100 %)	200 (100 %)	200 (100 %)	200 (100 %)	200 (100 %)

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).

Unterschiede hinsichtlich des selbsteingeschätzten Wissens wurden zwischen den gesellschaftlichen Sektoren gefunden.²⁸ In Bezug auf regionale Wertschöpfung schätzten öffentliche und wirtschaftliche Akteure ihr Wissen höher ein als zivilgesellschaftliche Akteure.²⁹ Ebenfalls gaben öffentliche Akteure ein deutlich höheres Wissen hinsichtlich der Abwicklung öffentlicher Fördermittel an.³⁰ Alle Mediane der Akteursgruppen bezüglich der Arten des selbsteingeschätzten Wissens weisen den Wert 3 auf. Dies zeigt an, dass es sich insgesamt um geringe Effekte handelt.

Bezüglich des selbsteingeschätzten Einbringens von Wissen bestanden bei fast allen Wissensarten signifikante Unterschiede zwischen den Akteursgruppen.³¹ Für das Projektmanagement gaben

²⁷ Erhoben wurde diese im Fragebogen anhand der Frage D1-D4. Die Antwortskala lautete dabei 1: sehr hoch / trifft voll und ganz zu / sehr stark eingebracht bis 6= sehr niedrig / trifft gar nicht zu / überhaupt nicht eingebracht.

²⁸ Vor der eigentlichen Testung wurde der Levene-Test zur Überprüfung der Varianzhomogenität durchgeführt. Dieser ergab hinsichtlich der Ressourcen signifikante Unterschiede in der Ausstattung mit Zeit ($p=0,03$) sowie hinsichtlich des Wissens über Beantragung und Durchführung von Projekten ($p=0,03$). Weiterhin signifikant war die Nutzung finanzieller Mittel ($p<0,001$). Daher wurden diese Ressourcenunterschiede zwischen den Akteursgruppen durch einen Median-Test überprüft.

²⁹ Der Kruskal-Wallis-Test ergab einen Rang von 84,12 (staatlich) zu 112,86 (zivilgesellschaftlich), $\text{Chi}^2=8,48$; $\text{df}=2$; $p=0,014$.

³⁰ Der Kruskal-Wallis-Test ergab die Ränge 76,88 (staatlich), 104,47 (zivilgesellschaftlich) und 110,34 (wirtschaftlich). Chi^2 betrug 16,66; $\text{df}=2$; $p<0,001$.

³¹ Projektmanagement: Ränge: 108,66 (zivil), 81,92 (staatlich), 89,87 (wirtschaftlich), $\text{Chi}^2=7,16$; $\text{df}=2$; $p=0,028$; Regionale Wertschöpfung: Ränge: 110,39 (zivilgesellschaftlich), 83,7 (staatlich), 85,6 (wirtschaftlich), $\text{Chi}^2=7,73$; $\text{df}=2$; $p=0,021$; Beantragung/ Abwicklung öffentl. Förderung: Ränge 103,01 (zivilgesellschaftlich), 74,73 (staatlich), 106,25 (wirtschaftlich), $\text{Chi}^2=15,91$; $\text{df}=2$; $p<0,001$

zivile Akteure deutlich weniger eingebrachtes Wissen an als öffentliche oder wirtschaftliche Akteure. Hinsichtlich des Einbringens von Wissen bezüglich der regionalen Wertschöpfung gaben ebenfalls zivile Akteure ein geringeres Einbringen von Wissen im Vergleich zu den anderen Akteursgruppen an. Bezogen auf das Einbringen von Wissen über Beantragung und Abwicklung öffentlicher Projekte schätzten öffentliche Akteure ihr eingebrachtes Wissen höher ein als zivile oder wirtschaftliche Akteure.³² Hier weisen alle Gruppenmediane in Bezug auf die Arten des eingebrachten Wissens ebenfalls den Wert 3 auf, weshalb auch hier von einem insgesamt geringen Effekt auszugehen ist.

Für das Kernteam (Entwicklungsagenturen und Abwicklungspartner) traten ebenfalls signifikante Unterschiede im Vorhandensein und Einbringen von Ressourcen auf. Die Mitglieder der Kernteams gaben ein höheres Wissen in Themen des Projektmanagements sowie der Abwicklung von Förderprojekten an, das sie ebenfalls signifikant häufiger als die anderen Gremienmitglieder einbrachten. Ebenfalls gaben die Akteure der organisatorischen Kernteams an, signifikant mehr Zeit für Land(auf)Schwung einzubringen (siehe Anhang I). Alle Mediane der Entscheidungsgremienmitglieder, die nicht zum Kernteam gehörten, weisen den Wert 3 auf, wohingegen alle Mediane des Kernteams den Wert 2 aufweisen.

Des Weiteren wurden als mögliche relevante Ressourcen Zeit, finanzielle Mittel, vorhandene Kontakte zu anderen Akteuren sowie die Möglichkeiten des Zugriffs auf personelle Unterstützung erfragt (siehe Tabelle 5.9). Angegeben sind die Mittelwerte sowie die Standardabweichungen. Die Prozentwerte beziehen sich auf die Gesamtmenge der 200 Antworten.

³² Mediantest: Beachtet werden hier die Ränge unterhalb des Medians (<MD), da die Skala negativ gepolt ist und 1 den höchsten Wert darstellt: zivil: 24 (<MD) zu 12 (>MD), staatlich: 68 (<MD) zu 27, wirtschaftlich: 24 (<MD) zu 29, MD= 2, Chi2=10,35, df= 2, p=0,006.

Tabelle 5.9: Vorhandene und eingebrachte weitere Ressourcen der befragten Entscheidungsgremienmitglieder

Ressource	Zeit		Finanzielle Mittel		Netzwerke		Personelle Unterstützung	
	Ausstat- tung	Einge- bracht	Ausstat- tung	Einge- bracht	Ausstat- tung	Einge- bracht	Ausstat- tung	Einge- bracht
M ³³ (SD)	5,2 (1,1)	2,6 (1,4)	3,6 (1,4)	4,7 (1,6)	2,1 (1,0)	2,9 (1,4)	2,4 (1,2)	3,2 (1,6)
MD	3	3	3	3	3	3	3	3
Gesamt	194	193	194	188	197	193	194	191
antworten	97,0 %	96,5 %	97,0 %	94,0 %	98,5 %	96,5 %	97,0 %	1,0 %
Fehlende Ant- worten	6	7	6	12	3	7	6	9
	3,0 %	3,5 %	3,0 %	6,0 %	1,5 %	3,5 %	3,0 %	1,0 %
Gesamtmenge	200	200	200	200	200	200	200	200

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).

Werden die Ressourcen hinsichtlich der Verfügbarkeit und des Einbringens miteinander verglichen, zeigt sich, dass besonders die Zeit ein kritischer Faktor ist, der zwar wenig vorhanden ist, aber in erheblichem Maße aufgebracht wird. Allerdings kann nicht darauf geschlossen werden, dass hier viel Zeit ehrenamtlich investiert wird, da 74 % ihre Zeit im Entscheidungsgremium zumindest teilweise während ihrer Arbeitszeit verbrachten. Aus den durchgeführten Interviews wird dies dennoch als subjektiv hohe Arbeitsbelastung erkennbar. Weitere Ressourcen, die in höherem Maße eingebracht wurden, sind persönliche Kontakte sowie personelle Unterstützung. Dabei wurden diese jedoch relativ weniger eingebracht als sie vorhanden waren, was auf ein noch nicht ausgeschöpftes Potenzial diesbezüglich hindeutet.

Ein Testen der Akteursgruppen ergab einen signifikanten Unterschied hinsichtlich des Einbringens von Zeit.³⁴ Dabei gaben die zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure an, mehr Zeit eingebracht zu haben als die öffentlichen Akteure. Alle Gruppenmediane weisen jedoch den Wert 3 auf.

Wird das Vorhandensein von Ressourcen mit dem Einbringen von Ressourcen im Entscheidungsgremium in Bezug gesetzt, ergibt sich die folgende Tabelle 5.10 mit non-parametrischen Korrelationen.³⁵ Die Korrelationstabelle zeigt, dass Personen, die subjektiv über das entsprechende Wissen

³³ Erhoben wurde die Ausstattung mit Ressourcen im Fragebogen unter D1 sowie D2. Auf der sechsstufigen Skala bedeutet 1 sehr hoch sowie 6 sehr niedrig. Das Einbringen der Ressourcen wurde unter D3 sowie D4 erhoben, ebenfalls auf einer sechsstufigen Skala, wobei 1= sehr stark eingebracht und 6= überhaupt nicht eingebracht entsprechen.

³⁴ Der Mediantest ergab ein MD=3; Chi2=6,34; df= 2; p=0,04.

³⁵ Verwendet wurde Kendall's Tau (τ).

verfügten, dieses in der Regel auch ins Entscheidungsgremium einbrachten. Etwas schwächer hingegen ist dies für die personelle Unterstützung sowie für die Einbringung von Netzwerken der Fall. Hinsichtlich der finanziellen Mittel ist dies wenig der Fall, auch wenn ein schwacher Zusammenhang besteht. Kein Zusammenhang bestand im Einbringen von Zeit. Dies erklärt sich dadurch, dass sich alle Personen zeitlich stark engagierten, unabhängig davon, ob sie viel Zeit zur Verfügung hatten oder nicht.

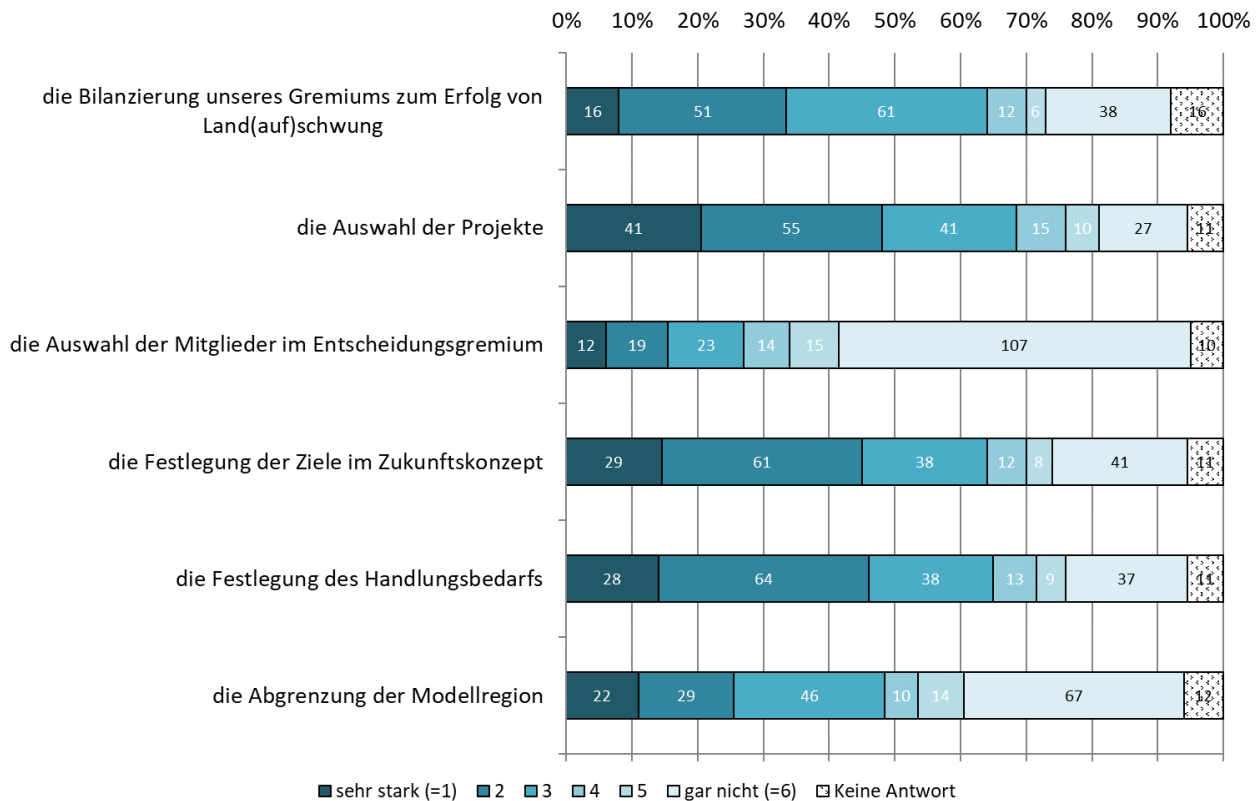
Tabelle 5.10: Korrelation zwischen vorhandenen Ressourcen und Ressourcennutzung

		Eingebrachtes Wissen bzw. eingebrachte Ressource			
		Projektma- nagement	Wert- schöpfung	Daseinsvor- sorge	Beantragung und Abwick- lung öffentl. Projekte
Vorhandenes Wissen	Projektmanage- ment	0,41 (p<0,001; n=191)			
	Wertschöpfung		0,63 (p< 0,00; n=191)		
	Daseinsvorsorge			0,55 (p<0,001; n=190)	
	Beantragung/ Durchführung öffentl. geförd. Projekte				0,49 (p<0,001; n=190)
	Abwicklung öffentl. geförd. Projekte				0,47 (p<0,001; n=191)
		Zeit	finanzielle Mittel	Netzwerke	personelle Unterstützung
Vorhandene Ressource	Zeit	0,03 (p=0,6; n=191)			
	finanzielle Mittel		0,12 (p=0,049; n=187)		
	Vernetzung			0,44 (p<0,001; n=193)	
	Personelle Unterstützung				0,46 (p<0,001; n=191)

Quelle: Eigene Darstellung.

In Abbildung 5.7 geht es um den subjektiven Einfluss, den die befragten Entscheidungsgremienmitglieder auf zentrale Entscheidungspunkte im Rahmen von Land(auf)Schwung in ihrer Region hatten. Die Abbildung zeigt die prozentualen Verteilungen der Antworten auf der 6-stufigen Skala von 1 „sehr stark mitbestimmt“ bis 6 „gar nicht mitbestimmt“.

Abbildung 5.7: Wahrgenommener eigener Einfluss der befragten Entscheidungsgremienmitglieder auf unterschiedliche Entscheidungspunkte im Rahmen des Modellvorhabens

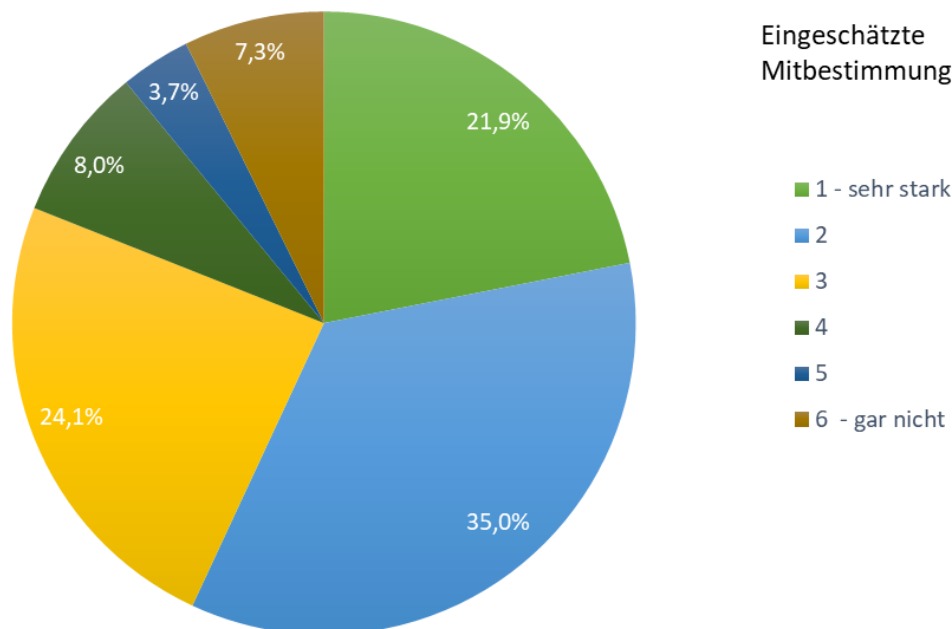


Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019). ³⁶

Über alle Regionen hinweg betrachtet zeigt sich, dass die Auswahl der Gremienmitglieder sowie die Festlegung der Modellregion nur von einem kleinen Kreis der Akteure (sehr) stark bestimmt wurde (1 oder 2), wohingegen die Auswahl der Projekte von relativ vielen als (sehr) stark mitbestimmt wahrgenommen wurde. Interessant ist dabei, dass dies die entscheidende Funktion des Gremiums ist und von allen als mitbestimmt erlebt werden sollte. Da jedoch in dieser Gesamtmenge auch nicht-stimmberechtigte Mitglieder enthalten sind, wird der subjektive Einfluss auf die Auswahl der Projekte in der folgenden Abbildung 5.8 ausschließlich für stimmberechtigte Mitglieder dargestellt. Auch hier zeigt sich, dass immerhin 26 der 140 stimmberechtigten Mitglieder (18,5 %) wenig bis gar keine Mitbestimmung zur Projektauswahl angaben (4, 5 oder 6).

³⁶ Erhoben wurde dies im Fragebogen unter C2.

Abbildung 5.8: Wahrgenommener Einfluss der befragten stimmberechtigten Gremienmitglieder zur Projektauswahl



Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).

Für die Gruppe der nicht-stimmberechtigten (beratenden) Mitglieder ergaben sich keine signifikanten Unterschiede. Lediglich bei Betrachtung des organisatorischen Kernteams zeigt sich ein signifikanter Unterschied im Einfluss auf das Konzept (beide Gruppen MD=3). Des Weiteren gab es keine Unterschiede im Einfluss zwischen den Akteuren aus den verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren, abgesehen vom Einfluss auf die Bilanzierung des Erfolgs von Land(auf)Schwung.³⁷ Hier gaben die zivilgesellschaftlichen Akteure den geringsten Einfluss an (MD=4 im Vergleich zu den anderen Gruppenmedien jeweils = 3).

Hypothese B-3: Die neuen Mitglieder bringen mehr / andere Ressourcen ein als etablierte Mitglieder.

Eine weitere Überlegung bezüglich der Zusammensetzung der Gremien war die Rolle neuer Akteure, die explizit für die Gremien gewünscht wurden. Dadurch sollte es gelingen, neue Impulse zu erzeugen, um Innovationen zu fördern.

³⁷ Überprüft wurde dies mit Hilfe eines Mediantests, wobei sich ein Chi2 von 14,6 ergab (df=3, p=0,001). Alle anderen Items zeigten keine signifikanten Unterschiede.

Verglichen wurden die zusammengefassten³⁸ eingebrachten Ressourcen der in die Analyse aufgenommenen 63 neuen Akteure (hier definiert als in ländlichen Regionalentwicklungsprozessen unerfahrene) mit denen der 122 erfahrenen Akteuren. Dabei zeigten sich keine signifikanten Unterschiede im Mittelwertvergleich ($F=5,013$; $p=0,26$). Tendenziell brachten erfahrene Akteure etwas mehr Ressourcen in die Gremien ein, wobei es keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Ressourcenarten gab (siehe Anhang I, Tabelle A7).

Teilfrage B-4: Wer wird als Promotor eingeschätzt?

Die Promotorwerte für jede Person wurden gebildet, indem ausgezählt wurde, wie häufig die befragte Person von den anderen Befragten als Promotor genannt wurde. Im Anschluss wurde diese Anzahl der Nennungen dividiert durch die Anzahl der Nennungen, wenn alle Mitglieder des Gremiums gleich häufig genannt worden wären. Ein resultierender Quotient über 1 bedeutet, dass diese Person eher häufiger als andere Personen des Gremiums benannt wurde. Zur Auswahl standen alle Personen des Gremiums, ausgewertet werden konnten jedoch nur die Teilnehmenden der Befragung. Diese Berechnung wurde für jede der vier Promotorrollen³⁹ (Prozesspromotor, Fachpromotor, Beziehungspromotor, Machtpromotor) durchgeführt.

Dabei zeigte sich, dass die vier spezifischen Promotorrollen untereinander mittel oder mittel bis stark korreliert sind (siehe Tabelle 5.11, alle Korrelationen signifikant). Dies spricht dafür, dass Personen weniger hinsichtlich spezifischer Kompetenzen für die jeweilige Promotorart genannt werden, sondern dass es sich eher um Generalpromotoren handelt, also allgemein Personen als „Macher“ eingeschätzt werden.

³⁸ Alle Antworten auf die Fragen zur Ressourceneinbringung (im Fragebogen erhoben unter D3 (Wissen) und D4 (Zeit etc.) wurden als Summe unter Ausschluss fehlender Werte zusammengefasst zu einer Skala (siehe auch Anhang I).

³⁹ Erfragt wurde dies im Fragebogen im Teil F.

Tabelle 5.11: Korrelationen der Werte für die Promotorrollen untereinander

Promotorart	Kennwerte	Prozess-promotor	Fach-promotor	Beziehungs-promotor	Macht-promotor
Prozess-promotor	Kendalls Tau	---	0,421	0,414	0,388
	Sig. (2-seitig)		0,000	0,000	0,000
	N		199	199	199
Fach-promotor	Kendalls Tau		---	0,482	0,367
	Sig. (2-seitig)			0,000	0,000
	N			199	199
Beziehungs-promotor	Kendalls Tau			---	0,488
	Sig. (2-seitig)				0,000
	N				199

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).

Wahrgenommene Machtkompetenzen und Beziehungskompetenzen hängen mittel bis stark zusammen, woraus geschlussfolgert werden kann, dass Personen, die in der Region als wirksam eingeschätzt werden, auch als Personen eingeschätzt werden, die über ein breiteres Netzwerk verfügen. Der Zusammenhang der Machtpromotorwerte mit den Fachpromotorwerten ist erwartungsgemäß geringer (mittel). Die Einschätzung der fachlichen Kompetenzen hängt mittel bis stark mit der der Beziehungskompetenzen zusammen.

Aufgrund der relativ hohen Korrelation der Werte für die verschiedenen Promotorrollen untereinander wurde eine Skala mit einem kontinuierlichen Generalpromotorwert gebildet, indem der Durchschnitt aus allen Werten der Promotorrollen gebildet wurde (Cronbachs Alpha= .82). Dadurch erhält jede befragte Person einen Generalpromotorwert. Um nun zu bestimmen, welche Personen als Promotoren (sowohl hinsichtlich der Subtypen als auch des Generalpromotorwertes) gelten, wurden für die fünf Variablen (Prozess-, Fach-, Beziehungs-, Macht- und Generalpromotorwert) für die gesamte Stichprobe der Durchschnitt sowie die Standardabweichung ermittelt. Alle Personen, deren Promotorwert über der ersten Standardabweichung lag, wurden als Promotoren gewertet. Dies bedeutet, dass es sowohl für die vier Subtypen jeweils die Unterteilung in Promotoren und Nicht-Promotoren gibt als auch für die Generalpromotoren. Es konnte daher der Fall auftreten, dass Befragte beispielsweise als Prozesspromotoren, aber nicht als Generalpromotoren gewertet wurden. Ebenso konnte es jedoch vorkommen, dass Personen in allen fünf Promotorrollen als Promotoren gewertet wurden.

In Tabelle 5.12 und 5.13 werden wesentliche Merkmale der Promotoren tabellarisch dargestellt. Dazu werden hier zwei Zählweisen der Generalpromotoren gewählt. Zum einen handelt es sich um regionsspezifische Generalpromotoren. Dazu werden die drei Personen ausgewählt, die in der jeweiligen Region die höchsten Generalpromotorenwerte aufweisen. Bei 13 Regionen entsteht dadurch eine Gruppe von 39 Personen. Zum anderen werden, wie bei den vier Promotorrollen, die

regionsunspezifischen Promotoren gewählt, wozu jede Person gezählt wird, die einen Generalpromotorwert aufweist, der eine Standardabweichung über dem Mittelwert liegt ($n=33$).

Tabelle 5.12: Kernmerkmale der Generalpromotoren

Merkmale	gesamt	Regionaler Generalpromotor (drei pro Region)	Regionsunspezifische General- promotor (> M + 1SD)
Geschlecht			
weiblich	63 (31,7%)	8 (20,5 %)	8 (24,2 %)
männlich	136 (68,3%)	31 (79,5 %)	25 (75,8 %)
Alter			
< 25 Jahre	3 (1,5%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
25–40 Jahre	35 (17,9%)	6 (16,2%)	5 (15,6%)
41–65 Jahre	145 (74,4%)	28 (75,7%)	25 (78,1%)
> 65 Jahre	12 (6,2%)	3 (8,1%)	2 (6,3%)
Position bei Land(auf)Schwung			
Neu	69 (34,7%)	8 (30,8%)	3 (15,0%)
Ehrenamt ausschl.	38 (19,1%)	4 (15,4%)	3 (15,0%)
Entwicklungsagentur	26 (13,1%)	14 (53,8%)	14 (70,0%)
gesellschaftlicher Sektor			
zivilgesellschaftlich	36 (20,7%)	5 (15,2%)	4 (15,4%)
Öffentlich	95 (51,6%)	20 (60,6%)	15 (57,7%)
wirtschaftlich	53 (28,8%)	8 (24,2%)	7 (26,9%)

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).

Besonders in der Gruppe der regionsspezifischen Generalpromotoren ist eine Häufung von aus der Forschung bekannter Merkmale wiederzufinden. So sind diese Promotoren eher männlich, zwischen 41 und 65 Jahren alt und eher im Rahmen ihrer Arbeitszeit für das Modellvorhaben tätig. Ebenfalls werden nur wenige der neuen Akteure, d. h. ohne Erfahrung in Regionalentwicklungsprozessen, als Promotoren genannt.

Schließlich wurden die Generalpromotorwerte zwischen den Akteuren der verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren (wirtschaftlich, öffentlich, zivilgesellschaftlich) verglichen. Dabei zeigten sich in der einfaktoriellen Varianzanalyse keine signifikanten Unterschiede ($F=0,78$; $p=0,46$; $n=183$).

Die Betrachtung der vier Promotorrollen in Bezug auf die verschiedenen Gruppen zeigt einige Auffälligkeiten. Beispielsweise kann in der folgenden Tabelle 5.13 nachvollzogen werden, dass Frauen allgemein seltener als Promotoren wahrgenommen werden, ebenso wie jüngere unter 25 Jahren, in ländlichen Regionalentwicklungsprozessen neue sowie ehrenamtlich tätige Mitglieder.

Tabelle 5.13: Kernmerkmale der verschiedenen Promotorrollen

Merkmale	Prozess- promotor A	Fach- promotor	Beziehungs- promotor	Macht- promotor
Geschlecht				
weiblich	9 (29,0%)	6 (22,2%)	6 (21,4%)	5 (17,2%)
männlich	22 (71,0%)	21 (77,8%)	22 (78,6%)	24 (82,8%)
Alter				
< 25 Jahre	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
25–40 Jahre	4 (13,3%)	3 (12,0%)	6 (22,2%)	6 (20,7%)
41–65 Jahre	24 (80,0%)	20 (80,0%)	21 (77,8%)	21 (72,4%)
> 65 Jahre	2 (6,7%)	2 (8,0%)	0 (0,0%)	2 (6,9%)
Position bei L(a)S				
neu	6 (19,4%)	5 (18,5%)	4 (14,3%)	2 (6,9%)
erfahren	25 (80,6%)	22 (81,5%)	24 (85,7%)	27 (93,1%)
ehrenamtlich	8 (29,6%)	3 (11,5%)	2 (7,4%)	2 (7,1%)
reine Arbeitszeit	19 (70,4%)	23 (13,0%)	25 (92,6%)	26 (92,9%)
REA ⁴⁰	6 (19,4%)	14 (51,9%)	14 (50,0%)	6 (20,7%)
Nicht-REA	25 (80,6%)	13 (48,1%)	14 (50,0%)	23 (79,3%)
gesellschaftlicher Sektor				
zivilgesellschaftlich	5 (20,0%)	5 (25,0%)	2 (8,7%)	3 (12,0%)
öffentlich	10 (40,0%)	10 (50,0%)	16 (69,9%)	18 (72,0%)
wirtschaftlich	10 (40,0%)	5 (25,0%)	5 (21,7%)	4 (16,0%)

Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁰ REA = Regionale Entwicklungsagentur.

5.4.3 Leitfrage C: Wie lässt sich der Einfluss von Mitgliedern des Entscheidungsgremium auf Entscheidungen im Rahmen von Land(auf)Schwung erklären?

Um das hypothetische Modell zu prüfen, wurden die verschiedenen zusammengehörigen Fragen jeweils zu einer Skala zusammengefasst, deren Kennwerte und Berechnung im Anhang I, Tabelle A12 dargestellt sind. Dabei weisen die erstellten Skalen eine Normalverteilung sowie gute Kennwerte auf.

Bevor das konzipierte Modell (siehe Abbildung 5.1) getestet wird, wurde eine bivariate Korrelationsmatrix erstellt, die sich im Anhang befindet (siehe Tabelle A13 im Anhang I). In dieser werden die zusammengefassten Skalen des Modells untereinander korreliert. Es zeigt sich eine starke Korrelation zwischen der Ressourcennutzung und der Ressourcenausstattung sowie zwischen Ressourcennutzung und Einfluss des Akteurs.

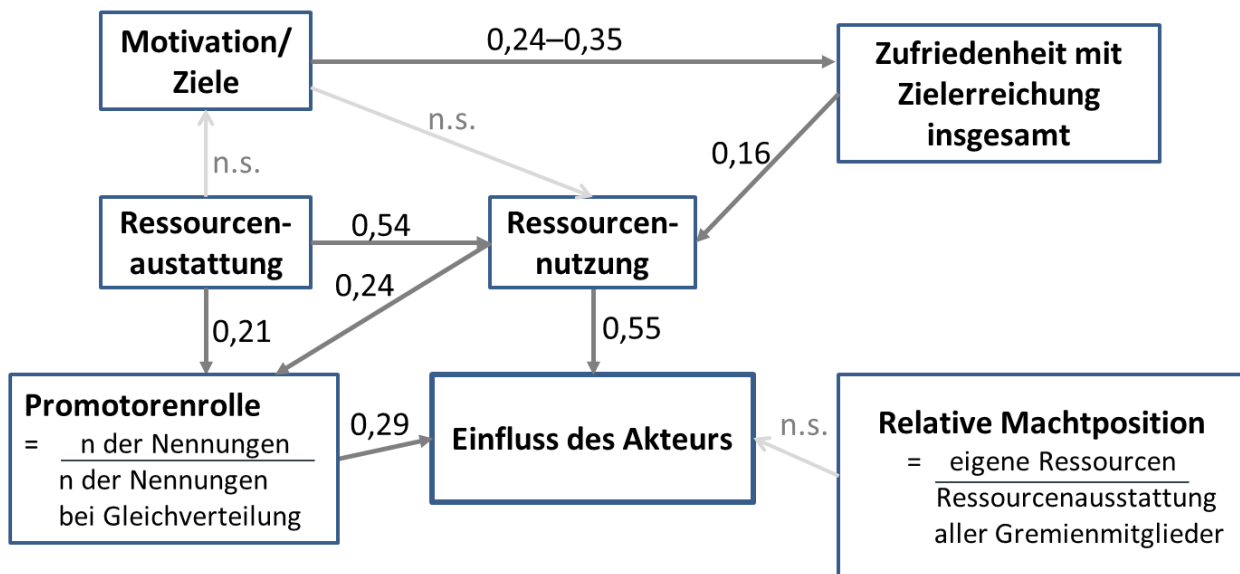
Diese bivariaten Zusammenhänge wurden in der folgenden Abbildung 5.9 dargestellt. Zu beachten ist jedoch, dass hier keinerlei Partialkorrelationen zur Bereinigung der bivariaten Korrelation berechnet wurde, wodurch die Höhe gegebenenfalls überschätzt wird. Ebenfalls wurden Korrelationen, wenn nötig, auf dem Ordinalniveau berechnet. Dargestellt wurden nur die signifikanten Korrelationen, die nichtsignifikanten Korrelationen wurden mit „n.s.“ markiert.

Dabei bestätigen sich große Teile des Modells. Es zeigt sich kein Zusammenhang der relativen Machtposition (d. h. die eigene Ressourcenausstattung im Vergleich zur Gesamtressourcenausstattung aller anderen antwortenden Gremienmitglieder der Region) mit dem Einfluss des Akteurs auf die Entscheidungen bei Land(auf)Schwung in der jeweiligen Region.

Die Motivationen zur Mitwirkung im Entscheidungsgremium hingegen wiesen weder einen Zusammenhang mit der Ressourcennutzung noch mit der Ressourcenausstattung auf. Entweder gibt es für das Engagement andere Motivationen oder die genannten (von uns zur Auswahl vorgegebenen) Zielmotivationen wirkten komplexer, als dass es sich mit einer einfachen Korrelation (hohe Motivation führt zu hohem Ressourceneinsatz) messen ließe. Entsprechend wurde auf eine Skalenbildung der Motivation verzichtet.

Abgeprüft wurde ebenfalls die Höhe einer jeweiligen Motivation zur Teilnahme am Gremium ($\triangleq$ Ziel) mit der jeweiligen Zufriedenheit mit der Erreichung dieses Ziels. In der Abbildung sind die verschiedenen Korrelationsausprägungen dargestellt.

Abbildung 5.9: Bivariate Korrelationen der Faktoren des Modells zur Erklärung des Einflusses auf Entscheidungen im Modellvorhaben



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zufriedenheiten mit den jeweiligen Zielerreichungen untereinander wiesen signifikante Korrelationen auf, weshalb sie auch zu einer Skala zusammengefasst werden konnten (vgl. Tabelle A12 im Anhang I), die schwach mit der Ressourcennutzung zusammenhing.

Im nächsten Analyseschritt wurden mit Hilfe einer multiplen Regression die Faktoren zur Erklärung der Ressourcennutzung untersucht. Dazu wurden die Ressourcenausstattung, die durchschnittliche Gesamtzufriedenheit sowie verschiedene Akteursgruppen (gesellschaftliche Sektoren und organisatorischer Kern) und Promotorenwerte als unabhängige Variablen aufgenommen. Die Kontrolle dafür, ob die Befragten Mitglieder des organisatorischen Kerns (Entwicklungsagentur, Entwicklungspartner) sind, ist deshalb wichtig, da für diese Gruppe Land(auf)Schwung zentraler Bestandteil ihres Arbeitsalltags war, sodass hier von einer besonders starken Ressourcennutzung ausgegangen werden kann. Die gesellschaftliche Sektorenzugehörigkeit diente als eine Art Kontrollvariable, um mögliche andere, eher komplexe Merkmalshintergründe ggf. in ihrem Einfluss zu erfassen.

Die multiple Regressionsanalyse ergab eine signifikante Varianzaufklärung (R^2_{kor}) von 43 % ($F=16,41$; $p<0,001$; $df=8$).⁴¹ Als stärkster Prädiktor erwies sich erwartungsgemäß die Ressourcenausstattung ($\beta=0,47$; $p<0,001$), gefolgt von der Mitgliedschaft im organisatorischen Kern ($\beta=0,19$; $p=0,009$) sowie der Wahrnehmung als Beziehungspromotor ($\beta=0,16$; $p=0,04$). Ebenfalls signifikant

⁴¹ Die Ausgabentabellen der Regressionen sind im Anhang I ab Tabelle A9 aufgeführt.

war die durchschnittliche Zufriedenheit mit der Zielerreichung aller abgefragten Ziele⁴² ($\beta=0,16$; $p=0,02$).

Diese Ergebnisse verdeutlichen die Unterschiede zwischen den hypothetischen Faktoren zur Erklärung der Ressourcennutzung. Entscheidend für die Ressourcennutzung ist die Ressourcenausstattung. Die Zugehörigkeit zum organisatorischen Kern, das qua Amt für die Abläufe im Modellvorhaben zuständig ist, führt ebenfalls zu einem erhöhten Ressourceneinsatz. Mit dieser Tätigkeit im organisatorischen Kern ist die Rolle als Beziehungspromotor oftmals verbunden. So ergab der durchgeführte Chi²-Test, dass in der Gruppe des organisatorischen Kerns signifikant mehr Beziehungspromotoren vertreten sind ($\chi^2=25,1$; $df=1$; $p<0,001$). 17 der 47 Mitglieder des organisatorischen Kerns lassen sich den Beziehungspromotoren (Promotorwert $> M+1SD$) zuordnen, wohingegen unter den anderen befragten Entscheidungsgremienmitgliedern nur weitere elf der insgesamt 153 Personen als Beziehungspromotoren charakterisieren lassen. Darüber hinaus bietet der Wert für die Beziehungspromotorenrolle einen eigenständigen, aber geringen, Einfluss auf die Ressourcennutzung. Eine erhöhte Zufriedenheit mit der Zielerreichung führt ebenfalls zu einem verstärkten Einsatz an Ressourcen, wobei dieser Effekt wie auch die Zugehörigkeit zum organisatorischen Kern und der Gesamtzufriedenheit eher schwach ausfällt.

Mit einer zweiten Regression wurde der Einfluss auf Entscheidungen im Rahmen von Land(auf)Schwung untersucht. Als unabhängige Variablen wurden die Ressourcennutzung, die verschiedenen Promotorenwerte sowie als Kontrollvariablen die Zugehörigkeit zu den verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren und zum organisatorischen Kern aufgenommen.

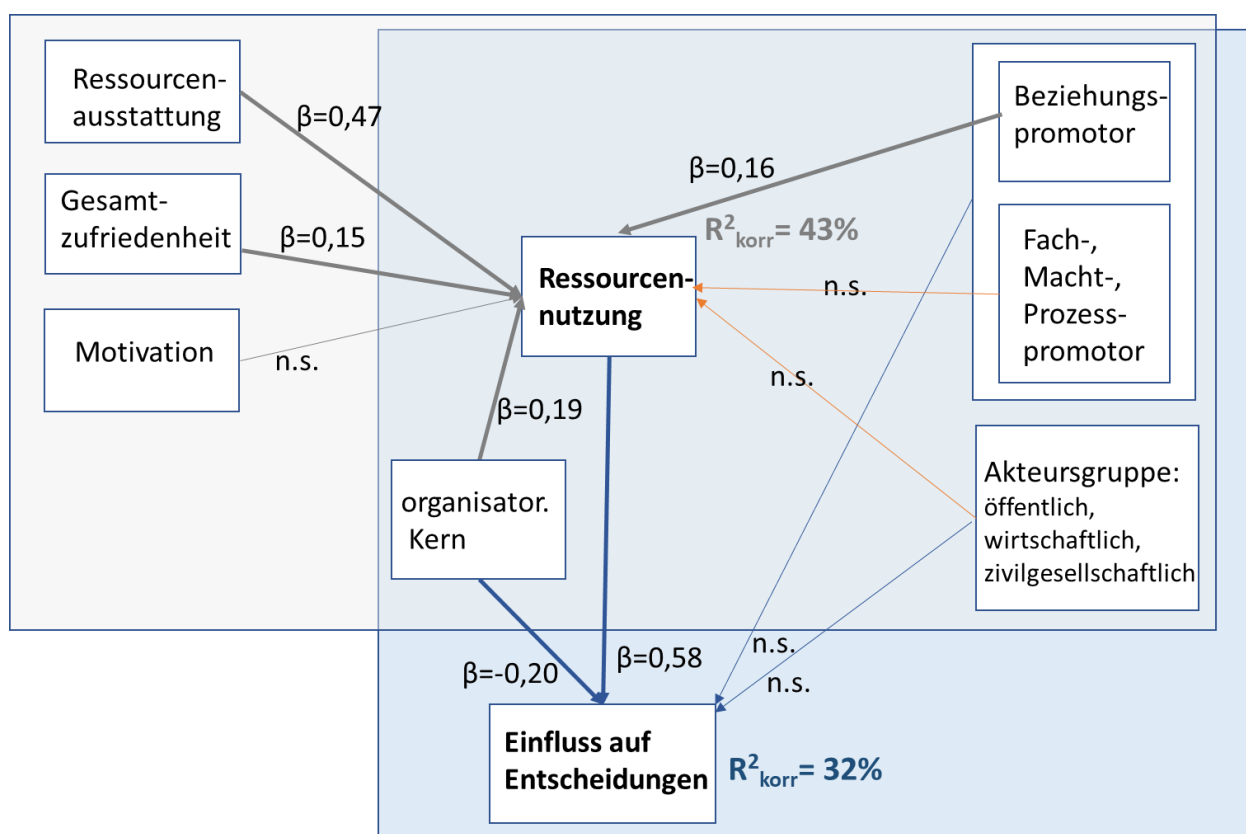
Die multiple Regression zeigt eine korrigierte Varianzaufklärung von 32 % ($F=12,3$; $p<0,001$; $df=7$).⁴³ Dabei war die Ressourcennutzung der einflussreichste Erklärungsfaktor ($\beta=0,58$; $p<0,001$), gefolgt von der Zugehörigkeit zum organisatorischen Kern ($\beta=-0,2$; $p=0,009$). Keine weiteren der aufgenommenen Faktoren trugen signifikant zur Varianzaufklärung bei. Das Modell lässt sich so interpretieren, dass ein erhöhter Einsatz von Ressourcen im Gremium auch mit einem erhöhten Einfluss auf Entscheidungen einhergeht. Der negative Einfluss der Zugehörigkeit zum organisatorischen Kern erklärt sich dadurch, dass diese Mitglieder des Gremiums explizit nicht stimmberechtigt sind. Dadurch werden diese Akteure von den formalen Entscheidungen im Gremium (Projektauswahl, Bilanzierung des Erfolgs) direkt ausgeschlossen bzw. schätzen sie ihre Position so ein. Allerdings läuft der positive Einfluss dieser Gruppe indirekt über die verstärkte Ressourcennutzung, wie die vorangegangene Regression gezeigt hat. Daher sollte der Einfluss des organisatorischen Kerns nicht unterschätzt werden, da wesentliche Entscheidungen außerhalb der Gremienarbeit getroffen werden. Beispielsweise entschieden die Entwicklungsagenturen über die Vorauswahl vorzustellender Projektanträge und berieten die Antragsteller bezüglich der konkreten Projektausrichtung.

⁴² Zu beachten ist, dass hier der Gesamtindex aller Zufriedenheiten mit den jeweiligen Zielerreichungen (Frage B3) gemeint ist und nicht die allgemeine Zufriedenheit mit dem Modellvorhaben (Frage B4).

⁴³ Die entsprechenden Tabellen sind im Anhang zu finden.

In der folgenden Abbildung 5.10 sind die beiden Regressionen mitsamt den Regressionskoeffizienten dargestellt. Nicht signifikante Prädiktoren wurden mit „n.s.“ für nicht signifikant gekennzeichnet. Im grauen Bereich sind die unabhängigen Variablen und ihre Gewichte der Regression auf die Ressourcennutzung dargestellt, welche ausschließlich für diese Regression herangezogen wurden. Die unabhängigen Variablen im überlappenden Grau- und Blaubereich wurden in beiden Regressionen getestet. Der blaue Bereich stellt die Regression auf den Einfluss der Akteure auf die Entscheidungen dar. Zur weiteren Übersichtlichkeit wurden die Pfeilfarben den jeweiligen Regressionsfarben angepasst. Zusammengefasst zeigen die statistischen Kennwerte, dass die Ressourcenausstattung der bedeutsamste Erklärungsfaktor für die Ressourcennutzung ist und die Ressourcennutzung wiederum am wichtigsten zur Erklärung des Einflusses auf Entscheidungen ist.

Abbildung 5.10: Regressionen zur Erklärung der Ressourcennutzung und des Einflusses auf Entscheidungen in Land(auf)Schwung der jeweiligen Region



Quelle:

Eigene Darstellung.

5.5 Fazit und Handlungsempfehlungen

In diesem Kapitel erfolgt zunächst eine kurze Zusammenfassung anhand der Leitfragen, bevor auf die methodischen Einschränkungen der Erhebung eingegangen wird. Die abgeleiteten Handlungsempfehlungen bilden den Abschluss des Kapitels.

5.5.1 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden bestehende theoretische Annahmen bezüglich der Partizipationsprozesse aufgegriffen und empirisch untersucht. Dabei wurden anhand einer quantitativen Überprüfung zum Teil neue Wege für die empirische Analyse beschritten.

Zum einen stellt die quantitative Erhebung von Promotoren ein Novum dar, welches mit weiteren Untersuchungen zu validieren und ggf. weiterzuentwickeln ist. Diese Methode ermöglicht es, zukünftig deutlich effizienter als anhand der qualitativen Ermittlung theoriegeleitet verschiedene Promotorenrollen festzustellen, wenngleich grundsätzlich ergänzende qualitative Messungen zur Validierung sinnvoll erscheinen. Die Ermittlung von solchen Schlüsselfiguren ist für das Gelingen regionaler Entwicklungsinitiativen und endogener Ansätze wesentlich. Anhand der hier dargestellten Methode konnten Zusammenhänge mit anderen Faktoren wie der Ressourcenausstattung und typischen Merkmalen von Promotoren (z. B. eher erfahrene, männliche Personen über 40 Jahre alt) aufgezeigt werden.

Zum anderen wurde ein Modell zur Erklärung des Einflusses der Akteure auf Entscheidungsprozesse in ländlichen Regionalentwicklungsprozessen unter Einsatz von verschiedenen Ressourcen entwickelt und statistisch getestet. Dieses Modell ermöglicht es, die Bedeutung verschiedener Faktoren zu quantifizieren, die ansonsten meist qualitativ untersucht werden. Im Folgenden werden die einzelnen Leitfragen nochmals dargestellt und eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse vorgenommen.

Leitfrage A: Wie setzen sich die regionalen Gremien zusammen und wie ist diese Zusammensetzung zustande gekommen (Repräsentanz, Rekrutierungsmuster, Motivationen der Beteiligten)?

Die Zusammensetzung der Gremien sowie das statistische Modell zeigen, dass benachteiligte Gruppen nur schlecht partizipieren können. Zivilgesellschaftliche Teilhabe beschränkt sich auch bei Land(auf)Schwung im Wesentlichen auf die Teilhabe ausgewählter organisierter Gruppen. **Personen mit ausreichenden Ressourcen**, die sie meist durch ihre beruflichen oder fachlichen Positionen besitzen, nehmen in der Regel an den thematisch komplexen Gremientätigkeiten teil und können diese auch in Entscheidungen wirksam beeinflussen. Um sich an Gremien in ländlichen Regionalentwicklungsprozessen beteiligen zu können, müssen längere Wege in Kauf genommen werden. Aufgrund der Ländlichkeit sind Zeitaufwand und Reisekosten größer als in urbanen Räumen. Dies hat Auswirkungen auf die Kosten und Beteiligungsoptionen ökonomisch schwacher oder wenig zeitdisponibler Personengruppen, wenn diese nicht im Ort leben oder arbeiten, in dem die

Sitzungen stattfinden bzw. die Sitzungsorte über die Region verteilt liegen. In Land(auf)Schwung handelte es sich zum Teil um flächenmäßig sehr große Regionen, die den Zeitaufwand in der Anfahrt erheblich machen können. Auch wenn der statistisch bestätigte Zusammenhang zwischen Regionsgröße und Anteil Ehrenamtlicher nur begrenzt generalisierbar ist, wurde dieser Effekt zudem von interviewten regionalen Akteuren qualitativ bestätigt.

Weiterhin sind vor allem rein Ehrenamtliche oder zivilgesellschaftliche Akteure wenig vertreten. Im Rahmen der Gremienarbeit ist es dabei durchaus gelungen, auch neue Akteure (d. h. Personen, die bisher keine Erfahrung in solchen regionalen Entwicklungsprozessen hatten) zur Mitarbeit zu motivieren. Ihr Einfluss bleibt jedoch zumindest den standardisierten Befragungsergebnissen zufolge begrenzt. In den qualitativen Interviews wurde hingegen darauf verwiesen, dass die neuen Akteure dazu beigetragen haben, auch mal neue Perspektiven einzunehmen.

Die meisten Gremienmitglieder sind über 40 Jahre alt, besitzen einen höheren Bildungsabschluss und sind bereits erfahren in solchen Regionalentwicklungsprozessen. Frauen sind dabei deutlich unterrepräsentiert.

Leitfrage B: Wie funktionieren die in Land(auf)Schwung etablierten Strukturen gemessen an der Zufriedenheit der Entscheidungsgremienmitglieder, ihrer verfügbaren Ressourcen und deren Nutzung? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen?

In der Untersuchung wurden als potenziell relevante Ressourcen verschiedene Wissensarten, Zeit, finanzielle Mittel, Netzwerke sowie personelle Unterstützung erhoben. Dabei zeigte sich, dass vor allem Zeit von allen Mitgliedern sehr stark investiert wurde, unabhängig davon, ob diese als dafür vorhanden eingeschätzt wurde oder nicht. Dies lässt, auch in Kombination mit Ergebnissen anderer Erhebungen der Begleitforschung, auf eine zum Teil erhebliche Belastung schließen, die regional für die Gremienmitglieder unterschiedlich stark erscheint. Beispielsweise scheint es für die Entscheidungsgremien, die auf einer etablierte LEADER-Struktur aufbauten und Land(auf)Schwung als zusätzliche Tagesordnungspunkte in ihre LEADER-Gremien integrierten, einen geringeren Mehraufwand zu geben als für das Modellvorhaben neu geschaffene Gremien. Die anderen Ressourcen wurden ebenfalls eingebracht, allerdings nicht in so hohem Maße. Hier stellt sich die Frage, ob dies nicht notwendig war oder ob es den verantwortlichen Akteuren nicht hinreichend gelungen ist, entsprechende Anlässe zu schaffen oder die Gremienmitglieder zu einem höheren Einsatz dieser Ressourcen zu motivieren.

Die Zufriedenheit der Befragten mit der Arbeitsweise der Land(auf)Schwung-Entscheidungsgremien ist überwiegend hoch bis sehr hoch. Die Zufriedenheiten mit den zentralen Aspekten der **Funktionalität** (Informationsfluss, Ablauf und Ergebnisse der Entscheidungen) werden allgemein ebenfalls als sehr hoch angegeben.

Deutliche Gruppenunterschiede traten hinsichtlich der Ressourcenausstattung oder Ressourcennutzung nicht auf, auch wenn es eine Reihe von differenzierten Einzeleffekten gab. Keine der

untersuchten Gruppen (z. B. Männer und Frauen, gesellschaftlicher Sektor, Ehrenamtliche und Hauptamtliche) weist einen klaren Bezug zum Ressourceneinsatz oder dem Einfluss auf Entscheidungen auf. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass zum einen das BMEL mit dem Modellvorhaben gezielt unternehmerische Menschen – was oft als Akteure aus der Wirtschaft verstanden wurde – einbinden wollte. Die Ergebnisse weisen aber darauf hin, dass diese Gruppe nicht, wie in der Forschungsliteratur erhofft, besonders viele finanziellen Ressourcen oder Wissen eingebracht hat. Zum anderen wird in der Literatur betont, dass öffentliche Akteure in ähnlichen Konstellationen den Entscheidungsprozess gegenüber wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren dominieren. Diese Aussage kann auf Grundlage der Befragungsergebnisse generell nicht bestätigt werden.

Als Ziele für die Mitwirkung im Gremium (Motivationen) der Mitglieder wurden hauptsächlich „die Region voranbringen“ sowie „Kontakt knüpfen und pflegen“ angegeben, was erwartbar war. Inwiefern die soziale Erwünschtheit in der Beantwortung der Items eine Rolle spielt, kann allerdings schwer abgeschätzt werden.

Als Schlüsselfiguren für bestimmte Aspekte der Umsetzung des Modellvorhabens (Promotoren) wurden vor allem eher etablierte, häufig männliche Personen mittleren Alters genannt. Dabei waren Personen häufig in mehreren Promotorrollen gleichzeitig vertreten. Unterschieden wurde in Prozesspromotoren, die durch kritisch-kreative Beiträge in den Gremiendiskussionen den Diskurs vorantreiben, Fachpromotoren, die Fachexpertise einbringen, Beziehungspromotoren, die nützliche Kontakte ins Gremium einbringen sowie Machtpromotoren, die Einfluss auf die Entwicklung der Region haben.

Leitfrage C: Wie lässt sich der Einfluss von Mitgliedern des Entscheidungsgremium auf Entscheidungen im Rahmen von Land(auf)Schwung erklären?

Anhand des entwickelten Modells lässt sich klar erkennen, dass der Einsatz persönlich vorhandener Ressourcen den größten Einfluss auf Entscheidungen im Gremium hat. Dabei genügt es nicht, mit diesen Ressourcen relativ gut ausgestattet zu sein. Nur die Kombination mit dem Engagement führt zu wirksamen Entscheidungslenkungen. Die Ressourcenausstattung wiederum ist jedoch die zwingende Voraussetzung zum Engagement. Dies unterstreicht nochmals die Bedeutsamkeit der Ausstattung mit Wissen, Zeit oder Beziehungen, um eine effektive Beteiligung überhaupt zu ermöglichen. Die Promotorenrollen zeigen jedoch keinen Zusammenhang zum Einfluss auf Entscheidungen, wenn für die Ressourcennutzung kontrolliert wird.

5.5.2 Methodische Einschränkungen

Die Ergebnisse müssen jedoch vorsichtig interpretiert werden. Zum Teil fehlt eine etablierte Theorie, auf deren Grundlage Hypothesen für kausale Mechanismen abgeleitet werden könnten. Hierzu versuchen wir mit unserem Modell einen ersten Schritt in diese Richtung zu gehen. Zum anderen

hat die standardisierte Befragung in diesem Kontext gewisse methodische Grenzen, die zu diskutieren sind.

Zunächst kann die Stichprobe verzerrt sein. Da nicht alle Personen an der Erhebung teilnahmen, können auch nur anhand der Antworten der Teilnehmenden die Auswertungen vorgenommen werden. Diese Einschränkung tritt jedoch nur in geringem Maße auf, da die Rücklaufquote relativ hoch lag und viele Nicht-Teilnehmende darauf hinwiesen, dass sie kaum in die reguläre Gremienarbeit eingebunden waren. Darüber hinaus handelt es sich größtenteils um Selbsteinschätzungen, die immer aufgrund von situativen Einflüssen, Gedächtniseffekten und strategischem Antwortverhalten kritisch hinterfragt werden können. Als valider hingegen wird die Fremdeinschätzung von Personen als Promotoren betrachtet, wobei jedoch zu beachten ist, dass Skalen, die auf Selbsteinschätzungen basieren, mit den Promotorenwerten (Fremdeinschätzungen) in Bezug zueinander gesetzt wurden.

Darüber hinaus wurden regionale Besonderheiten der Regionen insgesamt eher vernachlässigt. Beispielsweise wäre es möglich, dass bestimmte Belastungen (hinsichtlich der Ressourcennutzung) sich regional unterschieden sowie auch Zufriedenheiten sich insgesamt regional unterscheiden könnten, je nach den strukturellen Gegebenheiten. Aufgrund der geringen Populations- und damit einhergehenden Stichprobengröße konnten jedoch keine Mehrebenenverfahren angewandt werden.

Des Weiteren weisen die Skalen statt einer Normalverteilung eine starke Rechtsschiefe auf, was zu Einschränkungen in der Teststärke der Korrelationen führt. Hier wurde versucht, anhand non-parametrischer Methoden die größtmöglichen Potenziale auszuschöpfen. Die Rechtsschiefe, also die sehr häufige Angabe hoher Ausprägungen (z. B. von Zufriedenheit, Engagement etc.), lässt jedoch auch auf eine gewisse soziale Erwünschtheit schließen, die aufgrund der Erhebungssituation auch schlecht vermieden werden konnte. Da die Begleitforschung als beratende Instanz des Fördermittelegebers oft als Überwachungsinstanz beziehungsweise als Übermittler zentraler Botschaften gesehen beziehungsweise genutzt wurde, konnte trotz des ständigen Bemühens um ein vertrauensvolles Verhältnis und der Klarstellung der Aufgaben der Begleitforschung dies auch nicht gänzlich abgewendet werden. Mit Hilfe der Kombination mehrerer Erhebungsmethoden, wie beispielsweise auch teilnehmenden Beobachtungen vor Ort, konnte zumindest teilweise eine externe Validität der Ergebnisse hergestellt werden.

5.5.3 Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund, dass die Befragung die Knappheit der Ressource „Zeit“ bei den Land(auf)Schwung-Beteiligten belegt hat, sollte diesem Aspekt bei der Konzeption von Förderinstrumenten Rechnung getragen werden, beispielsweise indem auf die Länge von Anfahrtswegen, digitale Alternativen oder berufs- und familienfreundliche Sitzungszeiten geachtet wird. Ebenso sollte der zeitliche Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den verausgabten Fördersummen stehen.

Auch zeigt der Zusammenhang der verschiedenen Promotorarten, dass es häufig dieselben Personen sind, die verschiedene Rollen übernehmen (müssen). Zum einen unterstreicht dies die Notwendigkeit einer effizienten Gestaltung der jeweiligen Arbeitsstrukturen. Denkbar wäre dies anhand der Einbeziehung erfahrener Akteure, dem Bereitstellen notwendiger Kompetenzen (z. B. für die Abwicklung) sowie einer möglichst konkreten Zielvision, anhand derer sich klare Ziele und Umsetzungen ableiten und bewerten lassen. Zum anderen sollte darauf geachtet werden, dass nicht zu viele Entwicklungsinitiativen in einer Region gleichzeitig etabliert werden, die um einen begrenzten Kreis von Aktiven und deren begrenzte Zeitbudgets konkurrieren (dieser Hinweis bestätigt auch Erkenntnisse aus der Evaluierung von LEADER-Prozessen, vgl. Peter und Pollermann 2019, S. 120).

Bei der Konzeption von regionalen Beteiligungsprozessen sollte zudem auf geeignete flächenmäßige Regionsgrößen geachtet werden, da die bei Land(auf)Schwung teilweise sehr großen Landkreise zeitliche Kapazitäten durch lange Anfahrtswege beanspruchten. Dies wurde in der Untersuchung an der geringeren Präsenz rein ehrenamtlich Tätiger in großen Regionen erkennbar. Um ressourcenschwachen und ehrenamtlichen Akteuren die gleichen Chancen zur Beteiligung einzuräumen, sind daher kleine Regionen vorteilhaft. Gleichzeitig kann die Einbindung (über-)regionaler Verantwortlichkeiten oder großräumig ausgerichteter Schlüsselakteure größere Regionszuschnitte erfordern. Um einen passenden Regionszuschnitt zu ermöglichen, sollten bei einer relativ offenen Aufgabenstellung ähnlich wie bei Land(auf)Schwung keine engen Vorgaben für die Abgrenzung der Regionen gemacht werden, allerdings wäre eine stärkere Begründung der Regionsabgrenzung vor dem Hintergrund der zu bearbeitenden Themen einzufordern. Wenn es aber ein relevantes Ziel ist, benachteiligte Gruppen und überwiegend Ehrenamtliche zu aktivieren, sollte ein kleiner Regionszuschnitt präferiert werden. Dann wären jedoch Wege zu benennen, wie überregionale Akteure einbezogen und die Einbettung lokaler Aktivitäten in übergeordnete Strategien sichergestellt werden sollen.

Der starke Zusammenhang zwischen Ressourcenausstattung, Ressourcennutzung und Einflussnahme auf Entscheidungen sowie die Zusammensetzung der Gremien legt die Schlussfolgerung nahe, dass regionale Beteiligungsprozesse, wie bei Land(auf)Schwung, keinesfalls automatisch zu einem *Empowerment* ressourcenschwacher Gruppen beitragen und im Gegenteil die Einflussmöglichkeiten ressourcenstarker Gruppen erhöht werden. Auch die gezielte Einbindung neuer Akteure (ohne Erfahrung in Regionalentwicklungsprozessen) ändert daran zunächst wenig. Wenn also das Ziel solcher Prozesse darin besteht, vielfältige Perspektiven und Einflussmöglichkeiten ressourcenschwacher Akteure zu erhöhen, bedarf es eines gezielten Kapazitätsaufbaus. Insbesondere wenn sich regionale Entwicklungsprozesse an ressourcenschwache Gruppen als Zielgruppe wenden, sollten diese aktiv zur Mitwirkung angesprochen und entsprechend qualifiziert werden. Neben der Beachtung ihrer zeitlichen Restriktionen, ist demnach eine frühzeitige Wissensvermittlung empfehlenswert. Um die Netzbildung zu fördern, sollten Möglichkeiten gegeben werden, um externe Experten, überregionale Schlüsselakteure oder ähnliche Akteure einzuladen und bspw. in Partnerregionen zu besuchen.

Insgesamt wurden „Ehrenamtliche“, „Frauen“ oder „Jüngere“ seltener als Promotoren wahrgenommen. Dennoch kann die Aktivierung von Frauen, jüngeren Mitgliedern oder anderer bisher vernachlässigter Gruppen sinnvoll sein, um mehr Menschen Erfahrungen in solchen Prozessen zu ermöglichen. Durch den damit verbundenen Kapazitätsaufbau wird mittelfristig die Festigung der Position als „Etablierte“ und damit eine größere Einflussmöglichkeit für ein größeres Spektrum an Personen möglich.

Vor dem Hintergrund der theoriebasierten Annahme, dass alle Promotorentypen in jedem Entscheidungsgremien vorhanden sein sollten, ist es interessant, dass die Rolle der Fach- und Beziehungspromotoren sehr stark von den Entwicklungsagenturen übernommen wurde. Eine Grundausstattung dieser Rollen kann also relativ einfach durch Fördermittel für Personalkapazitäten sichergestellt werden, wenngleich gute Beziehungen in die Region ein langfristiges Engagement erfordern, was mit Fördermitteln nur bedingt zu erreichen ist. Zudem besteht so die Gefahr, dass die Entwicklungsagenturen mit Erwartungen an ihre fachliche Expertise überfrachtet werden. Dazu sollte zum einen das zu bearbeitende thematische Spektrum begrenzt werden und zum anderen inhaltliche Expertise gezielt ergänzt werden, beispielsweise indem regionsinterne oder -externe Experten*innen hinzugeladen werden.

Für die weitere Rekrutierung ist zur Herstellung einer effektiven Akteursstruktur darüber hinaus besonders auf Macht- und (kritisch-kreative) Prozesspromotoren zu achten. Dabei sind Machtpromotoren aufgrund ihrer politischen (z. T. auch wirtschaftlichen) Position relativ einfach zu identifizieren und somit gezielt anzusprechen. Die Rolle der Kritisch-Kreativen scheint hingegen schwierig vorhersagbar. Hier hilft es, wenn Akteure mit guter Übersicht über die in der Region vorhandenen Akteure an der Rekrutierung mitwirken und kritische Positionen ausdrücklich erwünscht sind. Dies lässt sich nur in einem vertrauensvollen Rahmen mit geringem Druck zur Mittelverausgabung und möglichst geringen rechtlichen Unsicherheiten verwirklichen, sodass dazu auch andere Rahmenbedingungen eine Rolle spielen (siehe übergreifendes Fazit in Kapitel 8).

6 Lernen in regionalen Partnerschaften

In diesem Kapitel geht es darum, wie die regionalen Akteure aus dem Modellvorhaben Erkenntnisse für die zukünftige Problembewältigung gewinnen, welche Faktoren dafür eine Rolle spielen und wie dieses Wissen verstetigt werden kann. Nach der Einleitung und der Vorstellung der Forschungsfragen (Kapitel 6.1) wird im darauffolgenden Abschnitt der theoretische Rahmen zum Lernen in regionalen Partnerschaften vorgestellt (Kapitel 6.2). In den Kapiteln 6.3, 6.4 und 6.5 werden die Ergebnisse strukturiert nach den Lerngelegenheiten betrachtet, um anschließend in einem Fazit (Kapitel 6.6) zunächst die Ergebnisse zusammenzufassen sowie zu reflektieren. Daran anknüpfend werden dann Handlungsempfehlungen formuliert, um Lernprozesse in regionalen Partnerschaften zukünftig zu fördern.

6.1 Einleitung

Die Praxis der Regionalentwicklung muss für sich stetig ändernde Probleme und Herausforderungen angemessene Lösungen entwickeln. Entsprechend des gesellschaftlichen und technischen Wandels ändern sich das dafür benötigte Wissen sowie die verfügbaren Lösungsmöglichkeiten. Daher muss Wissen fortdauernd erweitert werden, was durch zielgerichtetes wie auch durch beiläufiges Lernen geschieht. Im Kontext der ländlichen Regionalentwicklung geht es allerdings weniger darum, die Lernprozesse auf der individuellen Ebene zu betrachten, sondern darum, wie die Wissensaneignung und -verankerung auf der organisatorischen beziehungsweise sogar auf der interorganisatorischen Ebene regionaler Partnerschaften stattfindet.

Mit dem Modellvorhaben Land(auf)Schwung wollte das BMEL Lernprozesse und Kapazitätsaufbau im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Dazu wurden bestimmte Rahmenbedingungen geschaffen. Neben dem Steuern über Ziele, das bereits in Kapitel 4 auch mit Blick auf Feedback-Prozesse und Nachsteuerungspotenziale hin untersucht wurde, zählen zu diesen Bedingungen die Vorgabe, einen Förderlotsen in der Region zu etablieren, einen Ressourcenplan zu erstellen und zu nutzen sowie der Prozess zur Verlängerung der Laufzeit des Modellvorhabens. Zusätzlich zu diesem Rahmen wurden Gelegenheiten zur regionsinternen und -externen Vernetzung gefördert, was den Wissensaustausch innerhalb der Region insbesondere zu neu aktivierten Akteuren sowie zwischen den Modellregionen erleichtern und gegenseitige Lernprozesse ermöglichen sollte. Schließlich bot das BMEL mit dem Modellvorhaben möglichst weitgehende inhaltliche und finanzielle Freiheiten. Dadurch sollten die regionalen Akteure dazu angeregt werden, Neues auszuprobieren, sodass sie im Sinne von Versuch und Irrtum Erfahrungen sammeln konnten.

Vor diesem Hintergrund leiten die folgenden Forschungsfragen die Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung im Schwerpunkt „Lernen“:

- **Forschungsfrage 1:** Was wird in den regionalen Partnerschaften gelernt?
- **Forschungsfrage 2:** Welche Faktoren beeinflussen das Lernen und welche davon lassen sich durch Förderpolitiken beeinflussen?
- **Forschungsfrage 3:** Welche Rolle spielt die interregionale Vernetzung für die regionalen Lernprozesse?
- **Forschungsfrage 4:** Wie können wertvolle Lernprozesse und -ergebnisse verstetigt bzw. verankert werden?

Die Daten zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden mit Hilfe qualitativer Gruppeninterviews mit regionalen Akteuren zu drei Zeitpunkten erhoben, um den Prozess nachzeichnen zu können (siehe Kapitel 1.5). In den folgenden Unterkapiteln werden die Lernprozesse gegliedert nach verschiedenen Lernimpulsen dargestellt. Diese werden nach Knoepfel und Kissling-Näf (1998) unterschieden in Lernimpulse durch Rahmenbedingungen, durch Prozesse sowie durch inhaltliches Experimentieren. Dabei werden die im Modellvorhaben zur Verfügung gestellten Instrumente und deren Lernwirkung erläutert. Erst in den Schlussfolgerungen werden die Ergebnisse zusammengefasst und die Forschungsfragen beantwortet, bevor daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

6.2 Lernen in der Regionalentwicklung⁴⁴

Bei Erklärungsansätzen zur Regionalentwicklung werden verstärkt Aspekte der Wandlungsfähigkeit und Reaktionsfähigkeit auf Krisen (Resilienz⁴⁵) in den Fokus gerückt (Pollermann 2021). Hierzu gehört auch die Reaktion auf Veränderungen im Umfeld der Region (Deitmer 2004; Pudelko et al. 2018).

Solche fortdauernden Reaktionen auf sich stetig ändernde Umweltveränderungen erfordern ein ständiges Lernen, um langfristig möglichst optimale Anpassungen an die Bedingungen zu erreichen. Dabei können verschiedene Ebenen des Lernens (individuell, organisational, interorganisational) unterschieden werden, je nachdem, welche Prozesse betrachtet werden.

Allgemein geht nach Argyris und Schön (1996) organisationales Lernen von individuellen Lernprozessen aus, die auf vielfältige Weise stattfinden können. Für organisationales Lernen sprechen Knoepfel und Kissling-Näf (1998) schließlich von kollektiven Lernprozessen, die sich durch

⁴⁴ Das Kapitel 6.2 basiert weitgehend auf dem Kapitel 1: „Stand der Forschung zu Lernprozessen in Regionen“ des LandZukunft-Berichts (Kundolf et al. 2016) ab S. 185, da in der Begleitforschung Land(auf)Schwung derselbe theoretische Rahmen verwendet wird.

⁴⁵ So beschreiben Zamora-Sanches et al. (2014) einen diskursiven Wandel von „space“ über „territory“ und „territorial dynamics“ hin zu „territorial resilience“.

Interaktionen in einem Netzwerk ergeben und zu veränderten Outputs, Netzwerkkonfigurationen und Gruppenkonsensen auf der Grundlage kognitiver Einsichten führen.

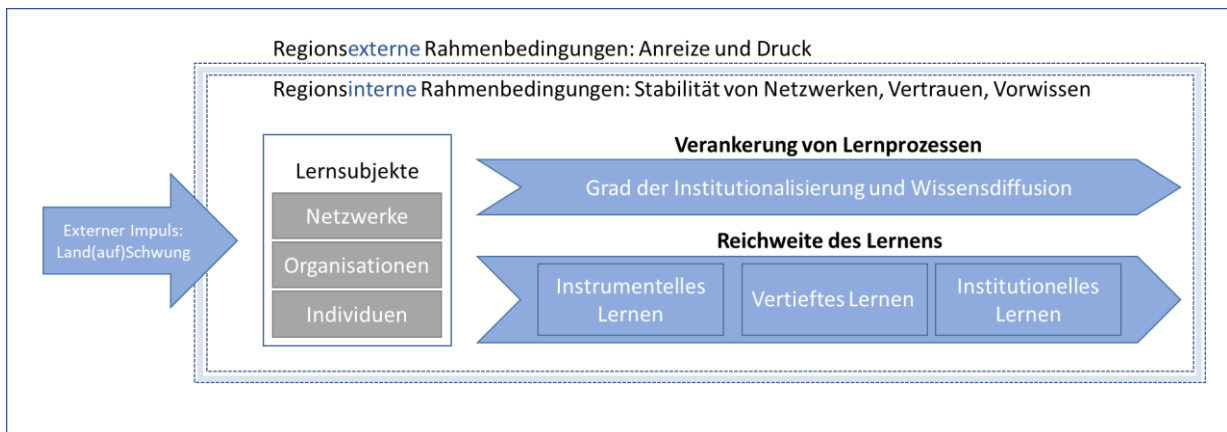
Benz und Fürst (2002, S. 22) betrachten Lernen im regionalen Kontext als einen Prozess des gemeinsamen Handelns, der sich auf Denkmuster und Interessen bezieht. Wenn ausreichendes Vertrauen vorhanden ist, kann Lernen zu einer Neuaufteilung von Ressourcen und institutionellen Veränderungen führen (ebd.). In regionalen Partnerschaften zur ländlichen Entwicklung wird Lernen häufig im Sinne eines Kapazitätsaufbaus hin zu mehr lokaler bzw. regionaler Handlungsfähigkeit verstanden (Kundolf et al. 2016). Damit lassen sich zusammenfassend drei Lernsubjektebenen festhalten: Individuum, Organisation und Netzwerk (letzteres entspricht den regionalen Partnerschaften).

Dies beinhaltet auch die Kapazitäten zur Verbindung lokaler Aktivitäten mit dem administrativen Fördersystem. Innovative Lösungen für die regionalen Probleme sollen vor allem auf endogenen Ressourcen aufbauen (Nardone et al. 2010, S. 64). Des Weiteren sind postulierte Effekte in Lernprozessen Netzbildung, eine kollektive Identität sowie die Entwicklung einer kollektiven Lernkultur. (Dargan und Shucksmith 2008). Nach Scott (2004, S. 57) kann durch Lernprozesse in regionalen Partnerschaften das Know-how für Regionalentwicklung und/oder das Selbstvertrauen in die Fähigkeiten der Gruppe steigen sowie der Ressourceneinsatz eher in ganzheitlichen Programmen anstatt vielen unverbundenen Projekten gelenkt werden.

Als Impulse für das Lernen in regionalen Partnerschaften können dabei eine stetige Zusammenarbeit, Modellvorhaben, Wettbewerbe und Ähnliches dienen. Um Lernprozesse zu fördern, werden entsprechende Förderinitiativen, wie LEADER, aufwendig evaluiert. Allerdings wird dies jedoch nach Nemes et al. (2015) hauptsächlich zur Rechtfertigung der Mittelverwendung genutzt.

Interorganisatorisches Lernen kann auf verschiedenen Wegen zustande kommen. Knoepfel und Kissling-Näf (1998, S. 532 f.) unterscheiden die Lernpfade und -formen in (1) erzwungenes Lernen durch externen Druck, (2) instrumentelles Lernen als Folgen von Anreizen 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. (Kundolf et al. 2016).

Für die Untersuchungen im Rahmen der Begleitforschung wird in Anlehnung an Knoepfel und Kissling-Näf (1998) ein analytischer Lernbegriff verwendet. Lernen – so die Arbeitsdefinition – ist ein sozialer Prozess der Wissensaneignung, der zu Änderungen im Handeln, in den Strategien und Institutionen führen kann. Abbildung 6.1 gibt einen Überblick über das hier verfolgte Verständnis von Lernen in regionalen Partnerschaften, das bereits die Analyse im Rahmen der Begleitforschung von LandZukunft geleitet hat.

Abbildung 6.1: Analytisches Modell zum Lernen in regionalen Partnerschaften

Quelle: Angepasste und vereinfachte Darstellung für Land(auf)Schwung nach (Kundolf et al. 2016, S. 194).

Den Impuls für das Lernen stellt hier das Modellvorhaben selbst dar. Damit wurde ein regionsexterner Impuls mit bestimmten Anreizen und Regeln geschaffen, der die Beteiligten 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 Rahmenbedingungen können eher förderlich oder hinderlich für das Lernen in den regionalen Partnerschaften sein, sodass unterschiedliche Lernprozesse in den einzelnen Regionen wahrscheinlich sind (Kundolf et al. 2016).

Als zusätzlicher Lernimpuls seitens des Fördermittelgebers wurde die Aktivierung neuer Akteure auf unterschiedlichen Ebenen (Entscheidungsgremium, Projektverantwortliche) angeregt, wobei unter Governance-Gesichtspunkten besonders die Ebene des Entscheidungsgremiums von Bedeutung ist. Als neue Akteure sind in diesem Kontext insbesondere solche Akteure zu verstehen, die bisher als Person nicht in Prozessen zur ländlichen Entwicklung aktiv waren, in erweitertem Sinne geht es auch um Akteursgruppen, die bisher nicht oder selten in solche Prozesse involviert sind.

Grabher (1993, S. 265 ff.) betont die Selbstständigkeit von Mitgliedern (Unternehmen in diesem Fall) in Netzwerken, die eine Offenheit gegenüber einer Vielzahl von Informationsquellen mit sich bringt, was in lose gekoppelten Netzwerken zu einem größeren Austausch von Information und Erfahrungen führt, der letztlich die Lernkompetenzen in den Regionen erhöhen kann (Grabher 1993, S. 271 ff.). Dieses wiederum kann langfristig die Anpassungsfähigkeit der Regionen an Herausforderungen verbessern (Grabher 1993).

Lernprozesse haben unterschiedliche Reichweiten und somit verschiedene Gegenstände. Auf einer ersten Stufe finden instrumentelle 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 zum einen neue Fähigkeiten und Verfahren, das eigene Handeln zu reflektieren und daraus zu lernen (lernen zu lernen). Zum anderen bedeutet institutionelles Lernen auch eine Veränderung der regionalen Strukturen (d. h. Organisationen, Netzwerke, Regeln), um kollektives Handeln künftig zu erleichtern (Hilfe zur Selbsthilfe) (Kundolf et al. 2016).

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 (Kundolf et al. 2016). Des Weiteren könnte dies auch dazu beitragen, einen drohenden Wissensverlust bei Personalwechsel zu reduzieren.

In der Begleitforschung zum Modellvorhaben LandZukunft wurden bereits die verschiedenen Reichweiten des Lernens und die dafür erforderlichen Impulse untersucht (Kundolf et al. 2016). Im Ergebnis konnte hauptsächlich instrumentelles Lernen nachgezeichnet werden, während die anderen beiden Lernformen nur vereinzelt vorkamen. Als eine Konsequenz daraus entwickelte das BMEL bei der Konzeption von Land(auf)Schwung den Ansatz des Modellvorhabens weiter. Neben der Aktivierung der neuen Akteure, die bereits bei LandZukunft eine wichtige Rolle gespielt hatte, erhoffte sich das BMEL von der Einführung des Ressourcenplans und des Förderlotsens sowie der interregionalen Vernetzung unter den nun deutlich mehr beteiligten Regionen verbesserte Lernimpulse.

6.3 Lernimpulse durch regionsexterne Rahmenbedingungen

6.3.1 Förderlotse und Förderbedingungen allgemein

Ein Element von Land(auf)Schwung war die Einrichtung eines Förderlotsen. Diese Tätigkeit sollte von einer oder mehreren Personen mit über das Modellvorhaben hinausgehendem Beschäftigungsverhältnis regionaler Organisationen übernommen werden und dem Kapazitätsaufbau dienen, indem Wissen bezüglich der Förderlandschaft und damit möglicher Finanzierungsoptionen

aufgebaut wird. Entsprechend sollte die Nachrangigkeitsprüfung⁴⁶ durch die Funktion des Förderlotsen erfolgen. Dabei wurde seitens des Fördermittelgebers empfohlen, auf bestehende Strukturen zurückzugreifen, um das Wissen in der Region zu halten (BMEL 2014).

Die Modellregionen setzten dieses Element unterschiedlich um: von der Zuordnung der Förderlot-sentätigkeit zu bereits etablierten Stellen, die bereits langjährige Kenntnisse über die Förderland-schaft besitzen (acht Regionen), über die Kombination mit neuen Stellen (drei Regionen) bis hin zur Schaffung neuer Stellen (zwei Regionen). In vier Fällen wurde die Förderlotsenfunktion auf die externen Dienstleister der Entwicklungsagenturen (mit-)übertragen. Davon waren in den meisten Fällen die Entwicklungsagenturen in den Regionen über das Modellvorhaben hinaus aktiv und ge-wissermaßen als Netzwerkpartner etabliert. Dennoch wurde durch die Externalisierung eine Ab-hängigkeit und kein eigentlicher Kapazitätsaufbau im Sinne des BMEL geschaffen beziehungsweise fortgeführt. Die Nachrangigkeitsprüfung war die Kernaufgabe des Förderlotsen.

Häufig wurde diese Funktion bei der Wirtschaftsförderung angesiedelt. Für die Nachrangigkeits-prüfungen wurden auch Landesministerien kontaktiert. Eine Region griff in kritischen Fällen auf die Dienstleistungen einer darauf spezialisierten Firma zurück, die über das hier bereitgestellte Regio-nalbudget finanziert wurden.

„Und [ich] bin seit Mitte 2015 als Förderlotse in den Projekten tätig, das heißt, [ich] bin also teilweise bei Beratungsgesprächen dabei, wenn Antragsteller oder potenzielle Projektträger mit ihren Ideen kommen und die vorstellen [...]. Und ich führe dann gemeinsam mit einem Kollegen von der Bezirksregierung die Nachrangigkeitsprüfung durch, die ja auch jedes Mal bei Antragstellung durchgeführt werden muss.“ (Zwischenerhebung Region 3)

„Ich bin dann auch teilweise bei den Beratungsgesprächen dabei gewesen, mit potenziellen Projektträgern und konnte dann halt in dem Bereich schon mal hin und wieder meine Expertise oder meine Erfahrung mit einbringen. Ich konnte da jetzt in einigen Fällen vielleicht schon sehen: Gibt es da andere Fördermöglichkeiten oder ist das Ganze überhaupt irgendwie förderfähig? Ja, und so in diesem, in dieser Art und Weise haben wir auch gemeinsam dann teilweise halt Leute davon überzeugt, lieber keinen Antrag zu stellen oder keinen Antrag einzureichen, auch im Rahmen von Land(auf)Schwung oder es vielleicht an anderer Stelle mal zu versuchen.“ (Zwischenerhebung, Region 3)

Da in den Modellregionen fast immer Kompetenzen im Förderbereich bereits vorhanden waren, wurde der Erkenntnisgewinn in den Interviews häufig als eher mäßig bewertet, was auf ein bereits vorhandenes ausreichendes Know-how beziehungsweise etablierte Prozesse schließen lässt. Den-noch gaben einige regionale Akteure zum Teil Netzwerkeffekte durch häufigere Kontakte der För-derlotsen im Rahmen der vom BMEL initiierten Vernetzungstreffen als gewinnbringenden Effekt

⁴⁶ Die Nachrangigkeitsprüfung sollte sicherstellen, dass Land(auf)Schwung-Mittel nur eingesetzt werden, wenn keine ande-ren Fördermittel stattdessen genutzt werden konnten.

an. Es wird daher davon ausgegangen, dass ein gewisser Kapazitätsaufbau zumindest auf der Ebene des instrumentellen Wissens stattgefunden hat und ansonsten genügend Know-how vorhanden war. In zwei Fällen wurde die Funktion des Förderlotsens im Rahmen des Modellvorhabens geschaffen und darüber hinaus verstetigt, was einem institutionellen Lerneffekt entspricht.

Weiterhin war für die Umsetzung des Modellvorhabens das Vorwissen der Abwicklungspartner relevant. Dabei ließ sich beobachten, dass Akteure mit viel Erfahrung in der Abwicklung von Fördermitteln das Vorhaben sehr effizient umsetzen konnten.

„Also, klar ist das für eine Verwaltung immer schwierig, wenn ich nicht dieses Korsett habe, und alles ist geregelt und so weiter. Aber es zeigt ja auch, dass wir durchaus in der Lage sind, als Verwaltung, auch mit den Erfahrungen, die wir haben [...] Dinge umzusetzen, wo ich eben nicht diesen engen Regelungsrahmen von vornherein vorgegeben bekommen habe.“
(Abschlusserhebung, Region 11)

Die Abwicklungspartner gaben dennoch häufig an, viel über die Abwicklung von Bundesmitteln und zusammen mit der Entwicklungsagentur bezüglich des Regionalbudgets gelernt zu haben (instrumentelles Wissen).

„[...] wir haben mit diesen intensiven Auseinandersetzungen auch tatsächlich sehr viel Knowhow aufbauen [...] und entwickeln können. Ob das [...] Vergaben, Zuwendungsrecht, Beihilferecht [waren], also das sind ja alles auch Themen, die uns vom ersten Tag an begleitet haben. Und indem wir uns getraut haben, viele verschiedene Dinge zu tun, stand die regionale Entwicklungsagentur und der Förderlotse immer wieder auch vor dem Thema, ja, wir müssen da halt uns auch noch qualifizieren und zu den Themen schauen, dass wir uns weiterbilden.“
(Abschlusserhebung, Region 5)

Dabei wurde manchmal auch Wissen über neue Fördermittel als ein Wissensgewinn angegeben. Insgesamt waren die Wissensbestände der regional Verantwortlichen zu Beginn sehr unterschiedlich ausgeprägt, wobei nur bedingt Schlussfolgerungen aus bestehenden Strukturen gezogen werden kann. Eine entscheidende Rolle spielte die personelle Besetzung und nicht nur die (mehrfache) Teilnahme der Region in solchen Förderprozessen allgemein.

Die weitreichendsten Veränderungen werden durch das institutionelle Lernen bewirkt. Hier werden nicht nur neue Wege oder Themen hinterfragt, sondern versucht, die Rahmenbedingungen zu verändern, um neue Lösungsmöglichkeiten zu schaffen. Dieser Prozess tritt generell sehr selten auf und wurde hier lediglich in St. Wendel in konkreter Umsetzung beobachtet.

„Was auch eine ganz wichtige Erkenntnis ist [...], Regionalentwicklung ist ja keine gesetzliche Aufgabe der Landkreise, das ist ja eine sogenannte freiwillige Aufgabe. Und die muss aus den abweisbaren Mitteln finanziert werden, die ja nur 0,5 Prozent unseres Gesamtkreisshaushaltes, des Umlagehaushaltes, entsprechen. Mit dem Geld können wir nicht viel anfangen, wir müssen

jetzt gucken, dass es eine zugelassene abweisbare Aufgabe gibt. (Abschlusserhebung, Region St. Wendel)

Die entsprechende Initiative des Kreises beim Land sollte eine solche Änderung der Rahmenbedingung bewirken, die dann auch für alle Landkreise des Bundeslandes gegolten hätte.

Ein allgemein und auch aus LandZukunft bekannter lernerschwerender Aspekt ist der Druck der Mittelverausgabung. Dieser führt dazu, dass sich vor allem auf Projektakquise und abwicklungstechnische Aspekte fokussiert wird, um die Mittel möglichst auszuschöpfen und förderrechtlich korrekt abzuwickeln. Dabei wurde im folgenden zitierten Beispiel allerdings dennoch gelernt, so dass auch ein weniger erfolgreiches Projekt zum Lernen beitragen kann.

„Und die regionale Partnerschaft hat ja auch eine Verantwortung, sozusagen das Geld auch rauszureichen, jetzt mal im positiven Sinne. Ja, und dass man sagt, okay, welche Projekte kann man ganz kurzfristig auf den Weg bringen. Und normalerweise hätte man, aus heutiger Sicht würde ich auch sagen, man schiebt quasi so einen Machbarkeitsstudie vor, wo man schaut: Ja brauchen wir das überhaupt? In welche Richtung geht es? Und dann hätte es sich vielleicht effizienter auch entwickeln können. Aber damals war es, zu dem Zeitpunkt, 2015, war es einfach auch so ein Druck zu sagen: ‚Ja, wir wollen ja nicht schon gleich in der Startphase das Geld nicht in Anspruch nehmen.‘ Ja, ich denke mal, das ist dann so ein bisschen auch diese Krux, dieses Jährlichkeitsprinzips des Bundes, dass die Region da auch ganz schön Druck ausgesetzt war, das Geld zu binden.“ (Abschlusserhebung, Region 11)

Hinsichtlich der Verstetigung zeigt sich an einem Beispiel die Abhängigkeit vom Zugang zu Fördermitteln. Zwar gaben die regionalen Akteure an, neue Förderungen erfolgreich eingeworben zu haben, aber die für eine langfristige Verstetigung der regionalen Aktivitäten benötigten Rahmenbedingungen konnten kaum aus eigener Kraft geändert werden. So wurde zwar ein Regionalbudget in die GAK eingeführt, dieses jedoch an ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) bzw. eine lokale Entwicklungsstrategie (LEADER) gebunden, was zu Restriktionen in der Gebietskulisse, wie beispielsweise in Neunkirchen, führte:

„Problem ist: Wir sind nicht überwiegend ländlich. Also wir haben ländliche Bereiche im Landkreis. Aber der größte Teil ist halt nicht ländlich. Und ja, was [es] für uns sehr schwierig macht, überhaupt an irgendwelche Fördertöpfe im Moment zu kommen, vor allem halt Regionalmanager, Regionalbudget. Von beidem sind wir aktuell ausgeschlossen.“ (Abschlusserhebung, Region Neunkirchen)

Die regional Verantwortlichen haben jedoch den Wert einer strategischen Regionalentwicklung für sich erkannt, sodass hier, unter der Bedingung, dass es sich um eine neue Erkenntnis handelt, von einem potenziellen institutionellen Lernen gesprochen werden kann. Jedoch folgte darauf keine zielgerichteten Umsetzungsbestrebungen.

Befragte*r 1: „Also es gab einen großen Workshop. Auch mit den Entscheidungsträgern dazu. Und da kam heraus, dass auch der Kreistag sich eine Regionalförderung wünscht. Also das war schon, wurde dann auch anschaulich dargestellt, was wir gemacht haben. Und so. Und das war, war die Resonanz schon sehr gut.“

Befragte*r 2: Quasi in Form von einer Zukunftsveranstaltung. Wenn wir den Weg jetzt weiter beschreiten, mit Regionalentwicklung und so, wo könnten wir dann im Jahr 2025 stehen, mit den Projekten, als Landkreis. Und so weiter. Und so fort.“ (Abschlusserhebung, Region Neunkirchen)

6.3.2 Ressourcenplan

Nachdem bereits mit dem Modellvorhaben LandZukunft das Steuern über Ziele erprobt wurde, entstand beim BMEL die Idee, bei Land(auf)Schwung nicht nur die zu erreichenden Ziele von den Vertretern der Modellregionen wählen zu lassen, sondern auch die für die Zielerreichung nötigen Ressourcen aufzeigen zu lassen. Dazu wurde der Ressourcenplan entwickelt, in dem die vorhandenen Ressourcen und die noch benötigten Ressourcen zur Zielerreichung (z. B. Personal, finanzielle Mittel) dargestellt werden sollten. Die ursprüngliche Funktion des Ressourcenplans lag in der Reflexion der regionalen Akteure über die notwendigen Mittel zur Zielerreichung. Es sollte zielorientiert überlegt werden, welche Mittel – also finanzielle Mittel, Personalkapazitäten, Know-how, organisatorischen Strukturen/Netzwerke etc. – notwendig sind und auf welchen vorhandenen Ressourcen aufgebaut werden kann.

Im Leitfaden des BMEL für die Start- und Qualifizierungsphase wurde dies knapp beschrieben und lediglich der Hinweis gegeben, dass der Ressourcenplan maximal 20 Seiten betragen sollte. Für die konkrete Umsetzung wurde den regionalen Vertretern dann eine ein- bis zweiseitige Tabellenform vorgegeben. In diese Vorlage sollten die verschiedenen finanziellen Mittel (z. B. regionsinterne Mittel, benötigte externe Mittel etc.) aufgeschlüsselt werden, obwohl diese Beschränkung auf finanzielle Ressourcen im Leitfaden nicht angedacht war. Damit wurde eine Festlegung getroffen, die die eigentliche Idee des Ressourcenplans, der ja bewusst Ressourcen- und nicht Budgetplan hieß, einschränkte. Weiterhin erfolgte keine Definition, was unter den verschiedenen finanziellen Ressourcen zu verstehen war.

„Ja, allein die Darstellung, wie gesagt diese Darstellung zwischen regionsinternen Ressourcen und Beitrag der Regionen, was da alles für Spalten in diesen Dingen drin sind. Man hat in der Phase 2015, um es ganz konkret zu sagen, eins vergessen, den Regionen Definiens und Definiendum an die Hand zu geben, es war nicht sauber definiert, sondern [vom für die Start- und Qualifizierungsphase beauftragten Beratungsunternehmen] ist das damals auf den Markt geschmissen worden. War auch gesetzt als sozusagen Tableau was sein muss.“ (Zwischenerhebung, Region 6)

Die konkrete Funktion des Instruments wurde nach Angaben der regionalen Akteure nicht weiter erläutert. Da aufgrund der Vorlage die meisten Regionen davon ausgingen, dass der

Ressourcenplan zur Aufstellung und Überwachung finanzieller Ressourcen dient, wurde die Anwendung des Instruments als eher hinderlich angesehen, zumal es sich um eine Tabellenvorlage handelte und nicht um eine an regionalspezifische Bedürfnisse anpassbare Struktur. Darüber hinaus wurde der Aufwand einer möglichen Fortschreibung in dieser Tabellenform kritisiert.

„Und dieses Instrument Ressourcenplan ist gar nicht mal so zu verachten, aber in Wirklichkeit haben wir es, behaupte ich mal, nicht als Instrument bekommen, sondern als Formular. Wir mussten ja den Ressourcenplan ausfüllen und wir konnten ihn, es war auch nie so die Ansage, dass man ihn gestalten sollte oder könnte.“ (Auftakterhebung, Region 9)

In der Start- und Qualifizierungsphase wurden daher nach eigenem Ermessen der Regionen finanzielle Mittel einschließlich der Eigenmittel dargelegt, sodass die benötigte finanzielle Summe, die der vom BMEL bereitgestellten Fördersumme entsprach. Im laufenden Modellvorhaben wurde der Ressourcenplan entweder überhaupt nicht oder lediglich punktuell genutzt.

Interviewer*in: „Also der findet jetzt so im laufenden Geschäft keine Anwendung, der Ressourcenplan?“

Befragte*r 1: „Ne, wozu?“

Befragte*r 2: „Ne, eigentlich nicht.“

Befragte*r 3: „Schöne Tabelle. (Lachen)“

(Zwischenerhebung, Region 13)

Unter Ressourcen konnten jedoch auch Netzwerke, Wissensbestände, Ausstattungen und dergleichen eingetragen werden, was jedoch aus der Vorlage nicht offensichtlich hervorging. Im Prozess der Verlängerung ermunterte die Geschäftsstelle durch gezieltere Hinweise zur Überarbeitung und Erweiterung des Ressourcenplans, was allerdings von den regionalen Verantwortlichen kaum umgesetzt wurden. Als Grund wurde hier vor allem die Zeitknappheit in der Verlängerungsphase genannt.

Allerdings konnten einige der interviewten Akteure dem Ressourcenplan durchaus Nutzen abgewinnen. Beispielsweise wurde das Instrument zumindest in der Anfangsphase der Antragstellung genutzt, um zu überprüfen, ob die frei wählbare Gewichtung der beiden inhaltlichen Schwerpunkte sich in den finanziellen Mitteln widerspiegelte, oder um sich einen generellen Überblick zu verschaffen. Des Weiteren wurde der Ressourcenplan im laufenden Geschäft zur Überprüfung der vorhandenen Mittel, der Gewichtung der Schwerpunkte genutzt sowie zur Darstellung der Eigenmittel der Region.

„Ja der Ressourcenplan gibt ja maximal in den Finanzrahmen vor, an dem wir uns natürlich orientieren wollen. Ich sag mal mehr nicht. Mehr sagt der ja auch nicht aus.“
(Zwischenerhebung, Region 11)

„Für uns ist der schon entscheidend. Wir gucken da, was haben wir erfüllt oder was brauchen wir noch. [...] Für unsere Überprüfung. Für unser internes Feedback eigentlich.“
(Zwischenerhebung, Region 4)

„Wir werden aus dem Ressourcenplan auch eine klare Aussage raus liefern können. Die da nämlich lautet, dass wir als Region selber deutlich mehr, egal ob bar oder unbar, an Mitteln reingebracht haben, in das gesamte Modellvorhaben, als wir eigentlich dachten.“
(Abschlusserhebung, Region 6)

Lediglich in St. Wendel wurden die Ressourcen in einem erweiterten Verständnis betrachtet. Neben den finanziellen Mitteln wurden ebenfalls vorhandene und gewonnene Kompetenzen betrachtet. Dennoch lag der Fokus auch hier auf den finanziellen Mitteln und der Prozess wurde als sehr aufwendig beschrieben.

„Am Anfang war es lästige Pflicht, nachher hat [es] sich als gutes Instrument herausgestellt [...] Ziel, Wertkontrolle, Ressourcenbetrachtung und Ressourcenbetrachtung auch im Sinne von, wir wissen doch gar nicht, was wir alles für Ressourcen haben, das müssen wir als erstes jetzt herausfinden und recherchieren in dem Zusammenhang, bei der Kommune, bei den Vereinen und was weiß ich, wo überall. Ich sag es mal so, für mich war das immer so ein notwendiges Begleitübel, und mittlerweile [...] ist es jetzt so, dass man bei vielem nicht drüber nachdenkt, wenn man von dem Ansatz her denkt, fällt vieles leichter, wird vieles klarer, sieht man plötzlich Wege, an die man vorher nicht gedacht hat.“ (Abschlusserhebung, Region St. Wendel)

Insgesamt hat der Ressourcenplan in erster Linie zu instrumentellem Lernen geführt, um ihn mit geringem Aufwand anzuwenden und so an die Förderung zu gelangen. In Bezug auf vertieftes Lernen bot der Ressourcenplan die Möglichkeit, die Verteilung der Mittel auf die beiden Schwerpunkte zu monitorieren und Aktivitäten ggf. anzupassen. Lediglich in einer Region hat das Instrument dazu beigetragen, regionale Ressourcen ins Bewusstsein zu rücken, was zumindest potenziell Handlungsorientierungen und gewählte Maßnahmen beeinflussen kann. Schließlich lässt sich ein Bezug zu institutionellem Lernen nicht herstellen, da aus keiner Region bekannt ist, dass dort der Ressourcenplan über Land(auf)Schwung hinaus fortgeführt wurde.

6.3.3 Dauer und Verlängerung des Modellvorhabens

Im Frühjahr 2017 stellte das BMEL den regionalen Verantwortlichen eine Verlängerung des Modellvorhabens in Aussicht und konnte diese im Juni desselben Jahres verbindlich zusagen. Das Modellvorhaben lief zu diesem Zeitpunkt bereits knapp zwei Jahre und hätte regulär im Juni 2018 enden sollen. Die Vereinbarungen zur Verlängerung sollten einschließlich der Vertragsunterzeichnung bis zum Ende des Sommers (August) 2017 abgeschlossen sein (vor der anstehenden Bundestagswahl). Die regionalen Akteure begrüßten die Verlängerung, die eine Fortschreibung des regionalen Zukunftskonzepts, des Ressourcenplans sowie des Zielsystems erforderte. Dabei war es möglich, operative Ziele in den Zielhöhen nach oben zu ändern, diese inhaltlich auszuweiten oder neue Ziele hinzuzunehmen. Die strategischen Ziele konnten nicht geändert werden (siehe auch Kapitel 4

zum Steuern über Ziele). Der Zeitpunkt erschien den regionalen Verantwortlichen zudem noch rechtzeitig, um einen kontinuierlichen Übergang in die Förderphase II zu erreichen.

„Es wurde ganz normal weitergearbeitet. Es wurden keine Bremsen reingelegt mehr, wir mussten ja erstmal abbremsen, wo wir wussten, das Geld ist alle. So und dann ist normal weitergearbeitet worden.“ (Zwischenerhebung, Region 7)

Durch die Verlängerung und die Überarbeitung der Dokumente bestand eine Möglichkeit für die regionalen Akteure, über die bisherigen Strategien, Ziele und Umsetzungen zu reflektieren und diese Lernergebnisse in den neuen Dokumenten festzuschreiben.

Diesem Lernpotenzial stand jedoch entgegen, dass strategische Ziele nicht geändert werden konnten, die Verlängerung sehr kurzfristig und in der Urlaubsphase stattfand und daher kaum Absprachen mit weiteren regionalen Akteuren oder gar organisierte Diskussionsgelegenheiten wie Workshops möglich waren. Des Weiteren bot das BMEL den regionalen Partnerschaften zeitgleich die Möglichkeit an, zusätzlichen finanziellen Bedarf anzumelden und das Regionalbudget in der laufenden Förderphase I aufzustocken. Diese Mittel mussten jedoch ebenfalls von den regionalen Akteuren zunächst festgelegt und anschließend beantragt werden. Die Summe richtete sich nach möglichen Projektaufstockungen oder vorhandenen Projektbewilligungen, die jedoch aufgrund des ausgeschöpften Regionalbudgets nicht finanziert werden konnten.

„Es war zwar relativ frühzeitig angedeutet, aber letztendlich eine sehr kurze Frist, sehr, sehr kurze Frist, irgendwie jetzt mal sechs Wochen für einen Verlängerungsantrag. ‚Überlegt euch mal, was ihr in sechs Wochen dann einreicht‘. Und dann kam auch die Aufstockung hinzu, was uns dann gleichzeitig auch noch überrascht hat. Das musste alles in den Sommerferien [abgearbeitet werden], was für eine Verwaltung auch ein Problem darstellt, also ein praktisches Problem, weil man konnte ja nicht [damit] rechnen, dass Land(auf)Schwung verlängert wird.“ (Zwischenerhebung, Region 8)

Die Chance, den Verlängerungsprozess selbst zum Lernen zu nutzen, blieb daher weitgehend ungenutzt. Die längere Dauer des Modellvorhabens wurde von den Regionen begrüßt, da Projekte sich besser in ihrer Wirkung entfalten beziehungsweise erweitert oder neu hinzugenommen werden konnten.

„[Der] Erkenntnisgewinn ist vielleicht dahingehend auch ganz interessant, dass [...] ein wirklich erfolgreiches Projekt eine lange Zeit braucht, [...] um Wurzeln zu schlagen, um auch langfristig wirksam zu werden. [...] Also, wir haben viele Projekte, die wirklich erst mit Land(auf)Schwung überhaupt erst angegangen wurden, wo noch nichts, noch kein (Pause) Kristallisationspunkt, existierte, wie bei vielen anderen Projekten. [...] Und dann halt innerhalb von drei Jahren wirklich ein dauerhaftes oder ein fundiertes Projekt hochzuziehen, ist wirklich sehr schwierig. Das ist so die Erkenntnis.“ (Abschlusserhebung, Region 10)

Insgesamt wurde der Prozess der Verlängerung mit dem Erstellen der notwendigen Dokumente mit möglichst geringem Aufwand von den regionalen Partnerschaften abgearbeitet, sodass Lerngelegenheiten nicht genutzt wurden. Das schnelle Abarbeiten setzte sich vornehmlich aufgrund des Zeitdrucks gegenüber vertieften Reflexionsprozessen durch, sodass es zwar zu einigen Anpassungen, v. a. in der Zielhöhe bei bereits übererfüllten Zielen, aufgrund von Erfahrungen kam, jedoch kaum strategische oder institutionelle Schlussfolgerungen gezogen wurden.

6.4 Lernimpulse durch regionsinterne und -externe Vernetzung

6.4.1 Regionale Partnerschaft und regionsinterne Vernetzung auch mit neuen Akteuren

Der Begriff der regionalen Partnerschaft bezog sich auf das Entscheidungsgremium, die Entwicklungsagentur und den Abwicklungspartner, wobei die letzten beiden in der Regel als nicht-stimm-berechtigte Mitglieder im Entscheidungsgremium vertreten waren.

Die Entscheidungsgremien unterschieden sich deutlich dahingehend, wie stark bereits bestehende Strukturen aufgegriffen wurden. Häufig übernahmen die regionalen Verantwortlichen entweder die Struktur von LEADER 1:1, ergänzten diese teilweise um weitere Mitglieder oder das Gremium wurde neu mit Akteuren aus bestehenden Strukturen zusammengesetzt. Die neu geschaffenen Gremien wurden jedoch nicht im Sinne eines institutionellen Lernens auf Dauer gestellt, sondern wurden anlassbezogen für Land(auf)Schwung eingesetzt und anschließend wieder aufgelöst. Somit beschränkt sich der institutionelle Lernprozess auf die Erweiterung und Festigung bestehender Netzwerke. Wie das folgende Zitat zeigt, empfanden die Mitglieder die verschiedenen Perspektiven im Gremium oftmals als bereichernd. Für sich daraus ergebende konkrete Änderungen der Handlungsorientierungen oder gar des Verhaltens einzelner Mitglieder konnte die Begleitforschung aber keine Hinweise finden.

„Was ich sehr positiv fand, war die Zusammensetzung der Steuerungsgruppe [die Bezeichnung des Entscheidungsgremiums in dieser Region]. Wie jetzt ich als Bürgermeister in ein Gremium komm, dann besteht das meistens aus wiederum anderen Bürgermeistern, maximal noch irgendwelche Gemeinde- oder Stadträte oder sonst irgendwie kommunal Angehauchte. Und da saßen wir jetzt wirklich mit Unternehmern, mit Kunstschaaffenden, mit Hochschule, auch Bürgermeistern, aber wenige, zusammen und das war eigentlich schon eine recht interessante Mischung, vor allem auch wie es andere aus anderen Branchen einfach Dinge sehen, die wir vielleicht durch unser Vorbildung oder durch unser tägliches Umfeld halt ganz anders eben [sehen]. Das war interessant, diese unterschiedlichen Herkunftse dann auf einen Nenner zu bringen, das hat sich oftmals gezeigt (lacht), dass wir da ganz überraschende Aspekte auf dem Tisch hatte.“ (Zwischenerhebung, Region 10)

Regionale Akteure, die bereits auf bestehende Strukturen zurückgriffen oder gar 1:1 für das Entscheidungsgremium nutzten, wiesen eine hohe Effizienz in der Umsetzung des Modellvorhabens auf, entsprechend geringer war jedoch vermutlich der Lerneffekt bezüglich der Integration neuer Akteure, da es weniger Lernanreize durch die bekannten Strukturen gab.

Neben den neu hinzugeladenen etablierten Akteuren waren auch Personen dabei, die bisher noch über keinerlei Erfahrung in derartigen Regionalentwicklungsprozessen verfügten (vgl. Kapitel 5 zu Beteiligungsprozessen). Solche ebenfalls neuen Akteure wurden in allen Regionen aufgenommen. Dabei unterschied sich der Anteil von Akteuren ohne bisherige Erfahrungen in der ländlichen Regionalentwicklung deutlich zwischen den Regionen. In der Befragung aller Gremienmitglieder (siehe Kapitel 5) lag die Spannbreite zwischen 9,1 % (Kronach) und 83,7 % (Neunkirchen). Der Durchschnitt lag bei 34,7 % (SD=20,1 %).

Eine Sondersituation bestand in Neunkirchen, das bisher keine LEADER-Region war und auch sonst wenig auf bestehende Strukturen der Regionalentwicklung zurückgreifen konnte, was den hohen Anteil neuer Akteure erklärt. Hier ist es mit dem Modellvorhaben gelungen, eine Region zu erreichen, die bislang die Förderung regionaler Entwicklungsprozesse nicht in Anspruch nehmen konnte. Mit der zeitlichen und personellen Kontinuität dieser regionalen Entscheidungsstrukturen, aber auch mit der Vernetzung allgemein innerhalb der Region, hängt das Vertrauen der Akteure untereinander zusammen. Für Entscheidungsgremien, die für das Modellvorhaben neu konstituiert wurden, wurde ein zunehmender Vertrauensgewinn berichtet. Ebenso war eine gestiegene interne Vernetzung auf regionaler Ebene ein bedeutsamer Lerneffekt des Modellvorhabens für viele regionale Akteure.

„Das ist auch etwas, was Land(auf)Schwung geschult hat, jetzt über die Zeit. Die sind alle viel lockerer geworden, miteinander im Umgang, fühlen sich vertrauter untereinander, trauen sich auch, vertrauen aufeinander. Das sind solche Geschichten, die manchmal so ein bisschen klemmen, natürlich, zwischen Bürger und Verwaltung, aber in diesem Bereich ist es zunehmend gewachsen, positiv gewachsen.“ (Abschlusserhebung, Region 11)

„Dass man sich grundsätzlich kennt, bei 30 Jahren, ja. Für mich war das natürlich schon eine Situation, wo ich auch mit anderen Playern zusammengekommen bin, mit denen ich vorher keine Kontakte hatte. Und das fand ich wiederum sehr, sehr gut, weil dadurch habe ich mich natürlich auch wieder in meinem Netzwerk viel breiter aufstellen können und habe tolle, neue Kontakte machen können, ja.“ (Abschlusserhebung, Region 12)

Nach Angaben der befragten Akteure der Land(auf)Schwung-Regionen konnten viele neue Projektverantwortliche gefunden werden, mit denen vorher noch keine Zusammenarbeit bestanden hatte. Hierbei handelte es sich insbesondere um Vereine und (Kleinst-)Unternehmen. Diesbezüglich wurden von den regionalen Akteuren Netzwerkeffekte mit und innerhalb der Projektverantwortlichen beschrieben, sodass neue Produkte oder neue Facetten in einem Projekt entstanden. Ein Beispiel dazu ist eine Wurst, die mit einem regional angebauten chinesischen Pfeffer gewürzt wird (vgl. Tuitjer et al. 2022).

„Und es ist interessant, wie oft man die Zeitung aufschlägt und sieht, da hat sich jetzt irgendwas ergeben, wo ich genau weiß, das ist aus Land(auf)Schwung hervorgegangen. Also, da gab es schon Existenzgründungen, Start-ups, da gab es verschiedenste Initiativen auch dann, die sich in anderen Projektkulissen fortgesetzt haben. Also, was Vernetzung angeht, haben wir unheimlich viel leisten können mit Land(auf)Schwung. Und ich glaube, das löst auch eine – dass die Leute miteinander reden sozusagen – das löst ja auch eine Innovationsdynamik aus. Das hat sich massiv verändert, muss ich, also aus meiner Perspektive, sagen.“ (Abschlusserhebung, Region 10)

Die Lernformate, soweit vorhanden, unterschieden sich. Beispielsweise nutzten einige regionale Partnerschaften die Abschlussveranstaltung dazu, noch einmal Bilanz zu ziehen oder eine Art Zukunftswerkstatt zu veranstalten. In einer Region wurde eine Umfrage unter den Entscheidungsgremienmitgliedern durchgeführt, in wiederum einer anderen Region wurde regelmäßiges Feedback bei den Projektverantwortlichen erhoben.

6.4.2 Interregionaler und internationaler Austausch

Ein Schwerpunkt in der Ausgestaltung des Modellvorhabens sollte die interkommunale und interregionale Vernetzung sein, um neue Impulse nicht nur durch neue Akteure, sondern auch von außen zu bekommen (BMEL 2014). Dabei sollte der Wissenstransfer sowohl zwischen den Modellregionen als auch mit anderen externen Regionen explizit gefördert werden. Durch die Bildung von „Wissensgemeinschaften“ oder „Kompetenznetzwerken“ sollten sowohl die Förderregionen langfristig profitieren als auch die anderen beteiligten Regionen durch den Erfahrungsaustausch mit Land(auf)Schwung-Regionen (BMEL 2014, S. 15).

Diesen Impuls hatte die Region Stendal als einzige Modellregion zusammen mit den benachbarten Landkreisen der angrenzenden Bundesländer aufgegriffen und den Zusammenschluss zu einem Elbe-Cluster anvisiert. Durch dieses Elbe-Cluster hätten die drei benachbarten Landkreise aus drei Bundesländern durch gemeinsame Ziele die Möglichkeit gehabt, überregional an verschiedenen Schwerpunkten gemeinsam zu arbeiten. Da jedoch nur Stendal als Förderregion ausgewählt wurde, wurde diese Idee im Rahmen von Land(auf)Schwung nicht weiterverfolgt.

Die verschiedenen Land(auf)Schwung-Regionen erhielten vielfältige interregionale Austauschmöglichkeiten untereinander mit dem Ziel, sich kennenzulernen und gegenseitig zu unterstützen. Zweimal im Jahr fanden mehrtägige Vernetzungstreffen statt, an denen jeweils zwei Personen jeder Modellregion, die Geschäftsstelle (vollständig) sowie ein Vertreter des BMEL und der Begleitforschung teilnahmen. Diese Vernetzungstreffen beinhalteten einen informellen Austausch in Form eines gemeinsamen Abendessens vor dem eigentlichen Beginn des Programms sowie inhaltliche und organisatorische Programmpunkte während des Treffens. Diese wurden jeweils in einer anderen Land(auf)Schwung-Region durchgeführt, um den Akteuren vor Ort die Gelegenheit zu geben, ihre Region und einige Projekte vorzustellen.

Darüber hinaus gab es monatliche Telefonkonferenzen mit den Vertretern aller Regionen, um inhaltliche Neuigkeiten, organisatorische Regelungen und sonstige Belange untereinander beziehungsweise mit der Geschäftsstelle zu besprechen. Für einen vereinfachten und sicheren Austausch von Dokumenten gab es eine Plattform, auf der Dokumente hoch- und runtergeladen werden konnten, die aber keine dynamischen Funktionen wie beispielsweise einen Chat enthielt.

Auf den Vernetzungstreffen bildete sich deutlich eine Vertrauenskultur heraus, die sich darin äußerte, dass zunehmend nicht nur Best-Practice-Projekte vorgestellt wurden, sondern auch Schwierigkeiten und Unsicherheiten von den Akteuren angesprochen wurden. Die Telefonkonferenzen stellten vor allem im ersten Jahr der Förderphase ein wichtiges Instrument zum Austausch bezüglich abwicklungstechnischer oder organisatorischer Fragen dar, nahm dann in ihrer Bedeutung jedoch stetig ab, da zunehmend weniger Informationsbedarf gesehen wurde. Der Plattform wurde lediglich zu Beginn eine gewisse Bedeutung beigemessen und mündete in einem formalen Hochladen von vorrangig lokalen Presseberichten beziehungsweise von Dokumenten der Vernetzungstreffen.

Obwohl die Geschäftsstelle durchaus intensive Bemühungen zum Anstoß von interregionalen Kooperationen geleistete, blieb der Austausch zwischen den Regionen vorwiegend auf der instrumentellen Ebene, auf der abwicklungstechnische Erfahrungen und Förderwissen oder Dokumentenvorlagen ausgetauscht wurden. Selbst dabei stellten die landesspezifischen Anpassungen oder regionalen Besonderheiten immer wieder Hürden für die Übertragung von Ergebnissen dar, sodass abgesehen vom Austausch aufgrund persönlicher Beziehungen kaum systematische Effekte zu beobachten waren.

„Es war eine ganz tolle Geschichte, diese Zeit mit Land(auf)Schwung, mit den anderen Regionen zusammenzutreffen bei unseren Vernetzungstreffen, sich auszutauschen. Aber wobei, auch hier sieht man, jede Region, jedes Land hat eine ganz andere Struktur, eine ganz andere Denkweise. Aber es hat gezeigt, dass doch überall Bedarf ist und überall fähige Leute mit fähigen Projekten auch hier was Positives erzielen. Und das fand ich eine ganz tolle Geschichte“ (Abschlusserhebung, Region 10)

„Na also inhaltlich sage ich, ist es halt eben eher ein bisschen schwierig, weil einfach alle Regionen irgendwie anders funktionieren. Also, man tauscht sich zwar aus und so, aber es ist glaube ich dadurch immer so sehr schwer vergleichbar. Also, man guckt halt schon, dass man irgendwie von den Projektideen nimmt, glaube ich, nimmt man immer schon eine Menge mit. Gerade bei den Vernetzungstreffen, man sieht ja dann auch viel, also das ist schon super spannend halt [...] Und die Regionen sind auch wirklich so unterschiedlich gewesen. [...]Also, ich finde [...] das kann man überhaupt nicht vergleichen.[...]Aber, ich finde es trotzdem immer wieder spannend und inspirierend zu sehen, was die machen.“ (Abschlusserhebung Region 2)

„Und ansonsten gabs sicherlich hier und da mal untereinander eine Vernetzung zwischen Landkreisen aus dem Vernetzungstreffen heraus, wo gute Kontakte da waren, wo man mal

untereinander mal fragen konnte, wie handhabt ihr das oder wie seht ihr das. Also das war aber dann wirklich nur in der Anfangsphase, muss ich sagen.“ (Abschlusserhebung, Region 7)

Ebenfalls wurde die regionsspezifische Anwendung der Instrumente kaum thematisiert. Vermutlich lag das daran, dass ein Vergleich der Regionen, der wie ein Leistungswettbewerb angemutet hätte, vermieden werden sollte.

Des Weiteren konnte auch der interregionale Austausch zwischen den Modellregionen inspirierend wirken und zu neuen Themen anregen:

„Also ganz speziell das Thema bei uns: Vereine und Ehrenamt. Das hatten wir ja am Anfang bei unseren ersten Themenkomplexen nicht mit drin. Da hat das auch schwer mit reingepasst und da haben wir bei den anderen Regionen festgestellt, dass da halt sehr viel gemacht wird. [...] Und da haben wir wirklich auch gedacht, Mensch, das ist ein Punkt, der passt bei uns hier auch mit rein.“ (Zwischenerhebung, Region 7)

Für einen langfristigen inhaltlichen Austausch hat die Geschäftsstelle versucht, im Rahmen eines Workshops ein Kooperationsnetzwerk ins Leben zu rufen. Dieser Vorschlag stieß jedoch auf wenig Interesse, da der für die regionalen Vertreter noch offene Nutzen einem gewissen Aufwand gegenüberstand, was vermutlich auch angesichts anderer Prioritäten in der Abschlussphase zur ungünstigen Bewertung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses führte.

Als einzige Modellregion hat auch hier Stendal die Gelegenheit genutzt, dass Teile des Regionalbudgets für den interregionalen Austausch weit über Land(auf)Schwung-Aktivitäten hinaus zu reservieren. Dazu wurden gezielt gemeinsame Schwerpunkte gesucht und ein Austausch mit den jeweils relevanten Akteuren der beteiligten Regionen untereinander gefördert. Dazu unternahmen Stendaler Akteure eine Forschungsreise in andere Regionen, um Wissensnetzwerke anzustoßen. Allerdings ergaben sich daraus keine konkreten Kooperationen.

Die Geschäftsstelle bot 2019, also kurz vor Ende des Modellvorhabens, eine Exkursion nach Dänemark an, um dort Akteure der Regionalentwicklung zu treffen und deren Projekte zu besichtigen. D. h., es wurden gezielt Experten zusammengeführt, um externen fachlichen Input und Inspiration im Austausch zu ermöglichen. Kernthemen waren dabei digitale Gesundheitsleistungen, öffentliche Mobilitätsleistungen sowie Gründerzentren. Mehr als die Hälfte der Modellregionen nahmen dieses Angebot in Anspruch, die Kosten konnten durch das Regionalbudget gedeckt werden. Sprachliche Barrieren wurden durch Simultandolmetscher möglichst gering gehalten.

Dabei zeigte sich, dass auch hier vor allem die Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen wahrgenommen wurde. Der Bedarf nach direktem längerfristigem Kontakt wurde kaum gesehen, eher dienten die vorgestellten Projekte als Inspiration oder zum Vergleich der Bedingungen, die zum Gelingen beitragen. Ein Lerneffekt lässt sich daher nur bedingt feststellen, allerdings kann von einer einmaligen Exkursion von wenigen Tagen nicht allzu viel erwartet werden.

„Also Dänemark hatte viel auch mit Digitalisierung zu tun. Also konkrete Dinge eins zu eins umsetzen, geht bei uns so nicht. Da haben wir im Bus viel drüber diskutiert. Aber dieses Besondere, dass wir diese Digitalisierung viel stärker zum Thema machen und mit unseren Bedingungen umsetzen, das ist zum Beispiel für uns Thema. Also diese Bedeutung der Digitalisierung bei der Wirtschaftsförderung. Formen der Zusammenarbeit [...] und solche Geschichten rein zu hängen, die nach vorne zu bringen, das sind Dinge, die wir konkret auch da mitgenommen haben und umsetzen wollen.“ (Abschlusserhebung, Region 5)

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Vernetzung das instrumentelle Lernen beschleunigt hat und inspirierend für die eigene Arbeit wirken konnte, aber wenig tiefgreifende Lernprozesse angestoßen wurden. Dabei wurden vom Fördermittelgeber verschiedene Initiativen ergriffen (Initiierung eines Netzwerkes, Bereitstellung von Fördermitteln, Organisation der Land(auf)Schwung-Vernetzung), um die regionalen Akteure sowohl zu einer Vernetzung mit anderen Land(auf)Schwung-Regionen als auch mit anderen deutschen und dänischen regionalen Akteuren zu motivieren. Als hauptsächlicher Hinderungsgrund wurde Zeit und mangelnde Übertragbarkeit angegeben, sodass der Erfolg begrenzt blieb.

6.4.3 Interregionaler Austausch durch regionsübergreifende Schulungen

Nach geäußertem Bedarf seitens der regionalen Vertreter organisierte die Geschäftsstelle nach Beginn der Förderphase drei Schulungen zu den Themen Vergabe- und Zuwendungsrecht, die von den Regionen auch dankbar angenommen und als hilfreich eingeschätzt wurden.

„Die Schulungen haben wir, glaube ich, aus den Gesprächen, die wir untereinander geführt haben, alle sehr dankbar wahrgenommen, weil es ist ja auch bei jedem Projekt irgendwo ein Stück weit anders.[...] Und ich denke, spätestens nach den Seminaren, die wir da gehabt haben, hat jeder die gleiche Auffassung und die gleiche Schiene dann fahren können, und da war man sich dann auch einig.“ (Abschlusserhebung, Region 7)

Allerdings wurden die Schulungen erst im Herbst 2016 durchgeführt, als das Modellvorhaben bereits seit über einem Jahr lief und alle Startprojekte sowie weitere Projekte bereits begonnen hatten. Dies bedeutet, dass bereits viele Entscheidungen gefällt werden mussten und die lokalen Akteure ggf. lediglich nachträglich korrigieren konnten beziehungsweise für die zukünftigen Projekte mit neuem Wissen ausgestattet waren.

„Das fand ich auch sehr sinnvoll. Das man das gemacht hat. Wenn es auch vom Zeitpunkt her etwas nachgelagert war, sage ich mal. Aber zu diesen Zeitpunkten halt, zu diesen Zeitpunkten vieles schon gelaufen war. Aber ich sage mal, es gab ja schon Fragen oder Problemstellungen, mit denen man häufig konfrontiert war. Und jetzt konnte man die auch, mit Schulungen, mit Kommunikation zu anderen, konnte man die schon beheben.“ (Abschlusserhebung Region 8)

Des Weiteren merkten befragte Akteure an, dass eine einmalige Schulung zu Beginn des Vorhabens aufgrund des verlängerten Zeitraums und der damit häufig auftretenden Personalfuktuation zu

wenig gewesen sei und es so zu Wissensverlusten bei Personalwechseln gekommen wäre. Hier stellt sich die Frage, wie das Wissen auf der organisatorischen Ebene gesichert, d. h. über das nicht-codifizierte Wissen der beteiligten Personen hinaus, codifiziert werden kann, was offensichtlich kaum gelang.

6.5 Lernimpulse durch Freiräume zum Experimentieren

Die thematischen Vorgaben des Ministeriums hinsichtlich der zu wählenden Schwerpunkte beschränkten sich auf die Themen „Daseinsvorsorge“ und „Wertschöpfung“, ohne dass beides näher definiert oder abgegrenzt wurde. Entsprechend weit war das vertretene Themenspektrum in den Regionen. Dadurch hatten die regionalen Akteure Gelegenheit, neue Themen zu bearbeiten beziehungsweise Themen zu vertiefen, die bisher nur am Rande eine Rolle gespielt hatten. Auch dadurch konnten Lerneffekte erzielt werden.

Teilweise erkannten regionale Verantwortliche Fehleinschätzungen in ihrem regionalen Zukunftskonzept, sodass ein angenommener Bedarf doch nicht existierte. Zudem erwiesen sich gerade die Themen „Digitalisierung“ und „Mobilität“ teilweise als komplexer als angenommen. Die Verlängerung des Modellvorhabens konnte dabei helfen, die Themen, Zielgruppen etc. den neuen Erkenntnissen anzupassen.

„Ja, einfach mal Dinge ausprobiert, die vorher nicht möglich waren. Weil teilweise einfach auch die finanziellen Möglichkeiten fehlen. Dass man sagt: ‘Okay, da jetzt 50.000 Euro auszugeben, haben wir nicht.’ Also, es gibt keinen Return on Invest im Moment. Um diesen zu erreichen, brauchen wir diese 50.000 Euro, also machen wir mal irgendwie über ein Projekt das. Also einfach dieses, mal ausprobieren. Ich denke, das ist einfach mal ganz wichtig. Wenn wir hier dieses Projekt in [Ort], das hat mich sehr beeindruckt, dass man da wirklich im Dorfkern so eine Beratungsstelle von der Caritas gemacht hat. Wo Menschen einfach hingehen können. Das Geld hätte die Caritas dafür nicht freigegeben. Ja, und man hat es ausprobiert und war auf einmal völlig überrascht, wie das angenommen wurde. Das wäre uns verloren gegangen. Einfach dieser Mut. Einfach mal mit Mut Dinge auszuprobieren. Und dann zu sehen, geht es in die richtige Richtung oder nicht? Und durch diese Berichte, die regelmäßig stattfinden, hat man ja auch eine gewisse Erfolgskontrolle. Und kann sagen: ‘Okay, wir machen das weiter, wir machen es nicht weiter.’ Es hat ja auch Projekte gegeben, die eingestellt wurden, weil es aussichtslos war.“ (Abschlusserhebung, Region 3)

„Also es wäre seltsam, wenn die Strategie noch dieselbe wäre, wie vor fünf Jahren. Natürlich haben wir die Stück für Stück angepasst. Immer noch beim Beispiel Digitalisierung. [...] Wenn man diese Erkenntnis jetzt nicht nutzen würde und weiterhin in verschiedenen Plattformen investieren würde.“ (Abschlusserhebung, Region 8)

Genauso konnten natürlich umgekehrt Bedarfe aufgedeckt werden. Dabei kam es teilweise zu einem vertieften Lernprozess, wenn die regionalen Strategien für die Zukunft angepasst wurden.

„Da haben wir gemerkt, dass dieses Thema digitale Transformationsprozesse in ländlichere Regionen, dass das ein echt dickes Ding ist. Wir haben so gemerkt, dass wir da noch viel mehr reinstecken müssen, dass das auch viel mehr Ressourcen braucht, einen viel längeren Zeitraum, also wir haben es positiv umgesetzt. Wir haben in dem Ding erkannt, oh Gott, wie wichtig ist das, haben dann ja auch digitale Transformation bei der Wirtschaftsförderung angesiedelt, und merken, welche große Bedeutung das hat. Nicht vor dem Hintergrund, dass es jetzt darum geht, viel Geld da rein zu stecken. Das meine ich nicht, sondern was in den Köpfen der Menschen passieren muss, sodass man es tatsächlich ganz breit anlegen muss, um diese Veränderungsprozesse, also um die Menschen mitzunehmen. Und deshalb ist es heute wesentliche Aufgabe der Wirtschaftsförderung.“ (Abschlusserhebung, Region 5)

Als vertieftes Lernen, also ein Lernen, das über die reine Handhabung von Instrumenten hinaus reicht und nach neuen Wegen sucht, wurde die Erprobung neuer Themen beziehungsweise ein veränderter Umgang mit Themenbereichen angesehen. Dabei war die Digitalisierung das Themenfeld, an dem solche Lernprozesse am ehesten erkennbar waren, da die Digitalisierung noch ein verhältnismäßig neues Handlungsfeld darstellte.

„Ich glaube, was sich verändert hat, ist so die Einsicht in den letzten Jahren, aber das ist einfach auch mit den allgemeinen Entwicklungen verbunden, was sich ein bisschen verändert hat, dazu gekommen ist, ist dieser Digitalisierungsansatz, also digitale Transformation. Also das ist, das haben wir 2014/15, als das Konzept ja entwickelt worden ist, [...] war das noch nicht so ein großes Thema. Heute ist es aber ein Thema, was in jedem unserer Projekte sich jetzt mittlerweile wiederfindet. Also das haben wir so als ganz besonders auch wirklich großes strategisches Ziel reingenommen [...], also in den zwei starken Säulen, Wertschöpfung und Daseinsvorsorge, also dort ist das heute ganz wesentlich drin.“ (Abschlusserhebung, Region 5)

„Themenschwerpunkt Digitalisierung. Erste Fragestellung außer von Land(auf)Schwung, wie kriegen wir Digitalisierungskompetenzen im ländlichen Raum in die Dörfer. Industrie 4.0 Wirtschaft kann das, Verwaltung lernt das grade, Bevölkerung teilweise im ländlichen Raum im Tal der Ahnungslosen. [...] Kein Land(auf)Schwung, Förderlücke, weil ging nicht übers Land, ging auch nicht über andere Schienen[...] So, und daraus entwickelt sich als nächstes Thema auch in der Kooperation weitergezogen auch außerhalb von Land(auf)Schwung. Wir wissen jetzt wie wir mit Ehrenamt umgehen können, wir wissen wie wir die Dörfer in dem Sinne innervieren können und wir wissen, wir haben zum Beispiel im Bereich Medizin und Pflege eine riesen Herausforderung, die vor uns steht. Also wie können wir uns auch da die Digitalisierung zu Nutze machen und sie nicht nur verfluchen. Also so geht das dann auch in der Regionalentwicklung, also viele Aspekte aus Land(auf)Schwung, wenn ich sie im Kontext der Kreisentwicklung sehe, kann ich nutzen, Punkt.“ (Zwischenerhebung, Region 6)

6.6 Fazit und Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse und Schlussfolgerungen strukturiert nach den Forschungsfragen zusammengefasst (Kapitel 6.6.1). Darauf aufbauend werden Handlungsempfehlungen zur Förderung von Lernprozessen gegeben (Kapitel 6.6.2).

6.6.1 Zusammenfassende Beantwortung der Forschungsfragen

Forschungsfrage 1: Was wird in den regionalen Partnerschaften gelernt?

Für das Lernen in regionalen Entwicklungsprozessen können drei Reichweiten unterschieden werden (Kundolf et al. 2016). Das instrumentelle Lernen auf der ersten Stufe bezieht sich auf die korrekte Anwendung der zur Verfügung gestellten Instrumente, wie beispielsweise des Steuerns über Ziele. Als vertieftes Lernen werden auf der zweiten Stufe Prozesse gewertet, die die Problemwahrnehmung, Zielsetzung und Handlungsorientierung verändern sowie neue Wege zur Zielerreichung etablieren. Unter institutionellem Lernen werden auf der dritten Stufe Prozesse verstanden, die die formellen und informellen Regelungen ändern, um die regionale Handlungsfähigkeit dauerhaft zu erweitern.

Die befragten Akteure benannten, wie schon bei LandZukunft, vor allem instrumentelles Lernen. Dieser Lernprozess umfasst in erster Linie die korrekte Abwicklung des Regionalbudgets. Hierfür waren Kenntnisse der Förderlandschaft, des Zuwendungs-, Beihilfe- und Vergaberechts entscheidend. Diese Kenntnisse können auch im Rahmen künftiger regionaler Vorhaben genutzt werden. Dieses Wissen ist allerdings stark kontextabhängig, sodass hier zwar der Einsatz von Bundesmitteln eingeübt wurde, diese Regelungen aber nicht unbedingt mit den sonst geltenden EU- und Landesregelungen übereinstimmen müssen. Zudem finden laufende Änderungen statt, sodass ein erheblicher Aufwand betrieben werden muss, um hierbei immer den aktuellen Wissensstand verfügbar zu haben. Schließlich blieb das erarbeitete Wissen an die unmittelbar beteiligten Personen gebunden, sodass Personalwechsel zu erheblichen Problemen führten und in Zukunft führen werden.

Punktuell fand auch vertieftes Lernen statt. So gaben die Akteure mehrerer Modellregionen an, die Strategien bezüglich bestimmter Themen, vor allem bei Mobilität und Digitalisierung, geändert zu haben und diese Themenfelder aufgrund ihrer Komplexität oder nicht beeinflussbarer Rahmenbedingungen verstärkt außerhalb des Modellvorhabens zu bearbeiten. Zudem änderte sich teilweise die Problemwahrnehmung, wenn sich der vermutete Handlungsbedarf im Projektverlauf nicht bestätigte. Des Weiteren fand auch vereinzelt Lernen am Modell statt, wenn Projektverantwortliche sich mit anderen Verantwortlichen in der Region austauschten oder die regionalen Verantwortlichen sich von anderen Regionen inspirieren ließen. Einschränkend muss hierbei aber erwähnt werden, dass zwar alle Befragten die Bedeutung des gegenseitigen Austausches betonten und umfangreiche Lernprozesse postulierten, auf Nachfrage aber selten konkrete Veränderungen benannt werden konnten.

Neben dem intensiven Aufbau abwicklungsbezogenen Wissens war die Vernetzung ein weiterer wesentlicher Effekt des Modellvorhabens, womit die Ergebnisse von Scott (2004) bestätigt werden. Im Verlauf des Vorhabens wurde ebenfalls sowohl im Entscheidungsgremium als auch zwischen den Vertretern der regionalen Partnerschaften ein zunehmender Vertrauensgewinn erlebt, was die Ergebnisse von Dargan und Shucksmith (2008) hinsichtlich der Netzwerkbildung bestätigt. Diese Vernetzung und dieses Vertrauen sind wesentliche Voraussetzungen für kollektives Handeln und können daher auch als institutionelles Lernen verstanden werden. Allerdings bleibt es hier, ähnlich wie beim vertieften Lernen, schwierig, konkrete Effekte z. B. in Form neuer Kooperationen oder Organisationen nachzuzeichnen. Stattdessen ist davon auszugehen, dass Land(auf)Schwung in den Regionen, in denen das Entscheidungsgremium für den LEADER-Prozess verwendet wird, das Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren reproduziert und teils auch verstärkt haben dürfte, was die Handlungsfähigkeit im Rahmen der LEADER-Förderung aufrechterhält und ggf. verbessert. Für Land(auf)Schwung gewonnene Akteure im Entscheidungsgremium konnten in der Regel auch für den LEADER-Prozess gewonnen werden, was für eine Verbesserung der Vernetzung spricht. Entscheidungsgremien, die nur für Land(auf)Schwung eingerichtet wurden, wurden hingegen nach dem Auslaufen der Förderung nicht weiter fortgeführt. Daran zeigt sich, dass die regionale Vernetzung aus Sicht der Akteure als Zweck nicht für eine Verstetigung ausreicht bzw. die externen Fördermittel für die regionale Handlungsfähigkeit weiterhin benötigt werden.

Im Gegensatz dazu wurde in zwei Fällen die Position des Förderlotsen verstetigt, sodass auch hier von einem institutionellen Lernen gesprochen werden kann. Demgegenüber strebte eine Region kommunalrechtliche Änderungen an, die aber zum Abschluss der Erhebung noch nicht zu einem Ergebnis geführt hatten. Eine weitere Region strebte die Verstetigung der Regionalentwicklung an, musste aber aufgrund fehlender Eigenmittel und Fördermöglichkeiten dieses Ziel zunächst aufgeben. Insgesamt konnte nur selten institutionelles Lernen beobachtet werden.

Forschungsfrage 2: Welche Faktoren beeinflussen das Lernen und welche davon lassen sich durch Förderpolitiken beeinflussen?

Aus der theoretischen Diskussion ist bekannt, dass Vertrauen zwischen den beteiligten Personen, zielgerichtete und zufällige Lerngelegenheiten sowie ein ausreichendes Vorwissen für Lernprozesse entscheidend sind. Vertrauen ermöglicht die offene Kommunikation von eigenem Wissen, eignen Wissenslücken und Fehlern, ohne dass dieses gegen die entsprechende Person verwendet wird. Für den regionsinternen Vertrauensaufbau ist die personelle und zeitliche Kontinuität eine Voraussetzung, wenngleich Vertrauen auch schnell zerstört werden kann. Durch externe Förderpolitiken lässt sich dieser Vertrauensaufbau nur begrenzt beeinflussen. Lediglich die Dauer des Fördervorhabens und die Freiheit, Entscheidungsstrukturen wie bei Land(auf)Schwung selbst zu wählen, können zu einem hohen Vertrauen unter den regionalen Verantwortlichen beitragen. Letzteres kann aber im Widerspruch zum Ziel der Aktivierung neuer Akteure und zur Legitimation der Entscheidungsstrukturen stehen.

Zum Aufbau des Vertrauens zwischen den Vertretern der Modellregionen hat die Förderpolitik erheblich beigetragen, indem Zeit für den informellen Austausch am Rande von Vernetzungstreffen, Schulungen und Exkursionen bereitgestellt wurde. Ein Problem bestand darin, dass mit der Dauer des Modellvorhabens zwar das Vertrauen anstieg, gleichzeitig aber auch immer mehr Entscheidungen bereits getroffen und Mittel gebunden waren, sodass der Bedarf nach gegenseitigem Austausch und interregionaler Kooperation abnahm. In der Folge konnten über die entstandenen informellen persönlichen Netzwerke hinaus auch keine regionsübergreifenden Arbeitsgruppen über Land(auf)Schwung hinaus initiiert werden.

In Bezug auf die Lerngelegenheiten lässt sich zunächst festhalten, dass das BMEL und die Geschäftsstelle viele solche Gelegenheiten bereitgestellt haben, da der Kapazitätsaufbau in den Regionen ein explizites Ziel von Land(auf)Schwung als Hilfe zur Selbsthilfe darstellte. Dazu zählen zunächst die Schulungen, Vernetzungstreffen, Telefonkonferenzen und Exkursionen, die als Lerngelegenheiten angelegt waren. Hierbei wurde teilweise kritisiert, dass bestimmte Informationsangebote zu spät oder zu selten erfolgten. Allerdings können Informationsangebote auch zu früh erfolgen, wenn die umsetzenden Personen noch nicht beteiligt sind oder sich bestimmte Fragen erst im Laufe konkreter Prozesse ergeben. Ein weiterer Ansatzpunkt, um den Zugang zu regionsexternem Wissen zu erleichtern, bestand darin, einen Teil des Regionalbudgets für diese Lernprozesse zu reservieren, wie es nur eine Region getan hat. Hier könnte ein Fördermittelgeber eine entsprechende Vorgabe machen, wie es z. B. bei dem Modellvorhaben „Regionen Aktiv“ der Fall war.

Weitere Gelegenheiten für vertiefte und institutionelle Lernprozesse, die aber kaum genutzt wurden, boten der Ressourcenplan und der Prozess zur Verlängerung des Modellvorhabens. Anhand des Ressourcenplanes hätten die regionalen Akteure gezielt nach Wissenslücken und Kapazitätsengpässen suchen können sowie nach Wegen, diese mit Hilfe des Modellvorhabens zu schließen. Durch unglückliche Vorlagen wurde der Ressourcenplan in der Praxis dann aber weitgehend auf die Darstellung der Eigen- und Fördermittel begrenzt, sodass das theoretische Potenzial dieses Instruments nicht erprobt wurde. In Bezug auf die Verlängerung wurden potenzielle Lernprozesse durch die Vorgabe zur Kontinuität der strategischen Ziele und durch die Zeitknappheit weitgehend unterbunden. Auch hier hätte die Förderpolitik einen wichtigen Anreiz zur Reflexion und zum vertieften Lernen geben können.

Zwei weitere förderpolitische Rahmenbedingungen haben vermutlich dazu beigetragen, dass die Lernprozesse im Rahmen von Land(auf)Schwung größtenteils von begrenzter Reichweite waren. Erstens bestand von Beginn an ein erheblicher Druck zur Verausgabung der Mittel, da die bereitgestellten Fördersummen in jedem Jahr gleich waren und aufgrund der Jährlichkeit des Haushaltes nicht verausgabte Mittel zu verfallen drohten. Dieser Druck hat sicherlich das instrumentelle Lernen beschleunigt, gleichzeitig aber erhebliche Kapazitäten gebunden, die dann für inhaltliche Reflexionen und strategische Diskussionen fehlten. Zweitens gab es zwar die Vorgabe, dass sich die regionalen Partnerschaften inhaltlich auf zwei Themen fokussieren sollten. Diese Vorgabe wurde aber in der Praxis nicht umgesetzt und auch nicht vom Fördermittelgeber durchgesetzt, indem die vorgegebenen Themen so breit formuliert und interpretiert wurden, dass praktisch nahezu jedes

Thema darunter verstanden werden konnte. Angesichts der Themenvielfalt innerhalb der Regionen war ein strategischer Wissens- und Kapazitätsaufbau kaum möglich. Zudem variierten die Aktivitäten zwischen den Regionen erheblich, sodass es neben den länderspezifischen Besonderheiten auch inhaltlich schwierig war, gemeinsame Themen für den Austausch und die Vermittlung von Expertenwissen zu finden.

Schließlich stellt das Vorwissen einen wesentlichen Faktor dar, der Lernprozesse erleichtern kann. So zeigte sich bei den Informationsangeboten durch die Geschäftsstelle, dass regionale Vertreter mit umfangreichem Vorwissen in regionalen Entwicklungsprozessen eher die für sie wesentlichen Informationen herausfiltern konnten und ggf. die richtigen Fragen stellen konnten. Hier scheinen möglichst frühe Schulungsangebote zentral zu sein, um alle regionalen Partnerschaften auf den gleichen Stand zu bringen. Des Weiteren war das Vorwissen dafür ausschlaggebend, was die regionalen Verantwortlichen als genug innovativ und aussichtsreich bewerteten, um erprobt zu werden. Dadurch, dass die regionalen Partnerschaften vom Fördermittelgeber weitreichende Kompetenzen erhalten hatten, konnten Projekte gefördert werden, die bereits in anderen Regionen erprobt oder wenig erfolgreich waren. In diesem Zusammenhang ist auch das Wissen darüber entscheidend, welche Daten erhoben werden müssen, um den Erfolg von Entwicklungsansätzen beurteilen und auf dieser Basis lernen zu können.

Forschungsfrage 3: Welche Rolle spielt die interregionale Vernetzung für die regionalen Lernprozesse?

Die interregionale Vernetzung und der damit einhergehende interregionale Lernprozess verstärkten zum Teil die Lernprozesse innerhalb der Regionen. Gerade bezüglich der finanztechnischen Abwicklung gab es besonders in der Anfangsphase von Land(auf)Schwung viel Austausch zwischen den Vertreter*innen der verschiedenen Modellregionen. Ein tieferer thematischer Austausch konnte jedoch kaum beobachtet werden. Das lag zum einen an großen Unterschieden zwischen den Regionen hinsichtlich der landesrechtlichen Rahmenbedingungen, den regionalen Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten sowie der thematischen Heterogenität zwischen den Regionen. Zum anderen waren die zeitlichen Kapazitäten eng begrenzt (siehe auch Kapitel 5 dazu), sodass kaum Möglichkeiten für weitere Treffen und Gespräche zur interregionalen Vernetzung gesehen wurden.

Forschungsfrage 4: Wie können wertvolle Lernprozesse und -ergebnisse verstetigt bzw. verankert werden?

Als zentrales Instrument, um mit dem Modellvorhaben erarbeitetes Wissen in den Regionen zu halten, hatte das BMEL die regionalen Partnerschaften dazu verpflichtet, die Funktion eines Förderlotsen einzurichten. Dieser sollte unbefristet in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt sein, sodass der Wissensverlust mit dem Auslaufen der Finanzierung der Entwicklungsagentur vermieden werden sollte. Dabei zeigte sich jedoch, dass nur wenige regionale Partnerschaften Bedarf hatten, eine solche Funktion neu einzurichten, sondern dafür bestehende Stellen nutzten. Zudem

konnten auch hier Personalwechsel zum Wissensverlust führen. Des Weiteren gab es Entwicklungsagenturen, die ihre Region als externes Büro seit vielen Jahren begleiten, sodass auch diese für Kontinuität sorgen können. Schließlich waren die Förderlotsen sehr unterschiedlich stark in die Prozesse involviert bzw. hatten noch zahlreiche weitere Aufgaben, sodass sich auch die Verankerung des Wissens sehr unterschiedlich gestaltete. Neben der Kontinuität von Förderlotse, Abwicklungspartner und Entwicklungsagentur blieben auch die Mitglieder in den Entscheidungsgremien, wenn diese auch für LEADER zuständig waren, der Regionalentwicklung erhalten. Damit konnten auch diese Akteure zur Verstetigung des Wissens beitragen. Darüber hinaus fand jedoch wenig institutionelle Verstetigung statt.

Des Weiteren gab es kaum systematische Anstrengungen, das Wissen zu codifizieren und so für die Zukunft zu sichern. Neben der Ablage von Dokumenten, Vorlagen und Berichten hat lediglich die Region Elbe-Elster einen Förderleitfaden, der in diese Richtung geht, erstellt und kontinuierlich fortgeschrieben. Die Geschäftsstelle hat zwar versucht, durch die abgefragten Berichte Wissen aus den Regionen zu systematisieren und zu verschriftlichen. Diese Berichte dienten aber in erster Linie der Außendarstellung der regionalen Partnerschaften, sodass hier vor allem Erfolge dargestellt wurden und weniger eine vertiefte Reflexion stattfand. Die Abgabefrist der Berichte am 31.12. jedes Jahres erschwerte vermutlich eine mögliche Reflexion im Rahmen der Berichterstellung, da in der Regel durch die Weihnachtsferien weniger zeitliche Kapazitäten zum Monatsende hin zur Verfügung standen und viele Daten nur vorläufig vorlagen.

Schließlich könnte auch kritisch diskutiert werden, inwieweit das erlernte, insbesondere instrumentelle Wissen überhaupt als „wertvoll“ bezeichnet werden kann. Denn die Verbesserung der Fähigkeiten, Fördermittel einzuwerben und zu verwalten, kann sicherlich die Handlungsfähigkeit regionaler Partnerschaften erhöhen und die Umsetzung regionaler Strategien erleichtern. Es besteht aber auch die Gefahr, dass eine „Förderwirtschaft“ oder „Projektitis“ (Kundolf et al. 2016) entsteht, in der die Einwerbung von Förderung zum Selbstzweck wird, um aufgebaute Kapazitäten zu erhalten und zu rechtfertigen. Damit wäre dann aber die mögliche Aufgabe einer regionalen Strategie verbunden, wenn nur Aktivitäten verfolgt werden, die aktuell förderfähig sind.

6.6.2 Handlungsempfehlungen zur Förderung von Lernprozessen

Aus den Erfahrungen zum Lernen in den regionalen Partnerschaften von Land(auf)Schwung lassen sich Handlungsempfehlungen für einen Fördermittelgeber sowie die regionalen Akteure ableiten. Wie bereits in Kapitel 2 beschrieben, sollte der Fördermittelgeber eine enge thematische Fokussierung regionaler Konzepte einfordern und durchsetzen, um die Lernmöglichkeiten zur Selbsthilfe wirkungsvoll zu gestalten. Wenn interregionale Lernprozesse angestrebt werden, muss gewährleistet sein, dass mehrere regionale Partnerschaften an denselben Themen arbeiten. In diesem Zusammenhang könnte auch eine Auflage an die regionalen Vertreter*innen darin bestehen, einen Teil des Budgets für den interregionalen Austausch, Kooperationsprojekte, die Einbindung überregionaler Experten oder die Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen zu reservieren, um die Vernetzung und den Wissensaufbau zu fördern. Des Weiteren könnte der Mittelgeber die externe

Evaluierung eines Projektes aus jeder Region, das von der jeweiligen regionalen Partnerschaft vorgeschlagen wird, finanzieren, um den Erfolg und die Möglichkeit zur Übertragung auf andere Regionen zu untersuchen. Diese Projekte könnten dann als Modell für andere Regionen dienen.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung, auf die der Fördermittelgeber achten sollte, besteht darin, die zu verausgabenden Mittel in der Anfangsphase stark zu begrenzen, damit die finanztechnische Abwicklung nicht den Großteil der Kapazitäten bindet und Projekte zum Zuge kommen, von denen aufgrund geringer Innovativität wenig gelernt werden kann. So könnte das Regionalbudget im ersten Jahr z. B. nur 100.000 bis 200.000 Euro betragen, um zwar erste Aktivitäten anschieben zu können, jedoch ohne die Mittelverausgabung in den Vordergrund zu rücken. Stattdessen sollte diese Anfangsphase genutzt werden, um die regionalen Verantwortlichen im Umgang mit den zur Verfügung gestellten Instrumenten zu schulen und alle Beteiligten auf einen gemeinsamen Wissensstand zum bearbeiteten Thema, der Mittelverwaltung oder der Selbstevaluierung zu bringen. Bei den Schulungen ist besonders darauf zu achten, dass den Beteiligten der Sinn der Instrumente für die regionale Entwicklung verdeutlicht wird. Darüber hinaus können informelle Programmpunkte oder auch internationale Exkursionen in der Startphase dazu beitragen, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Vertretern der verschiedenen Regionen frühzeitig zu steigern, um die Qualität des interregionalen Austausches und gemeinsame Lernprozesse zu verbessern.

Die Einführung eines Ressourcenplanes könnte das Potenzial bieten, Lernprozesse zu unterstützen, wenngleich die konkrete Ausgestaltung und Anwendung bei Land(auf)Schwung sich als ungeeignet erwiesen hat. Stattdessen sollten die nicht-finanziellen Ressourcen im Vordergrund stehen. Nach einer umfassenden Analyse des Ausgangszustandes in Bezug auf die benötigten Organisationsstrukturen, Personalkapazitäten und Wissensbestände hinsichtlich der zu bearbeitenden Problematik, wären Fehlstellen auszumachen und zu überlegen, wie das Vorhaben zum Füllen der identifizierten Lücken genutzt werden soll. Dieser angestrebte Kapazitätsaufbau könnte dann auch als Lernziel im Rahmen eines Zielsystems konkretisiert werden. Dabei sollte betont werden, dass es sich um ein regionsinternes Instrument zur Reflexion handelt und nicht um abzufragende „Hausaufgaben“, um an die Förderung zu gelangen.

Da vertiefte Lernprozesse gegenseitiges Vertrauen voraussetzen, sollten regionale Partnerschaften auf etablierten Strukturen aufbauen können. Dennoch sollten die für das zu bearbeitende Thema entscheidenden Akteure beteiligt sein, sodass ggf. neue Akteure eingebunden werden müssen. Des Weiteren benötigen Vertrauensbildungsprozesse Zeit, sodass der ursprüngliche 3-Jahres-Zeitraum für das Fördervorhaben zu kurz bemessen war. Mit längeren Vorhaben können auch aufwendigere Projekte konzipiert und umgesetzt werden. Zudem lassen sich so die längerfristigen Effekte von Projekten besser abzuschätzen. Die Dauer des Vorhabens sollte dabei von Beginn an feststehen. Allerdings sollten Phasen zur Reflexion der verfolgten Strategie eingeplant werden. Dabei könnten Fördermittelgeber und regionale Verantwortliche zu dem Ergebnis kommen, dass der Förderzweck mit den gewählten strategischen Zielen nicht mehr erreicht werden kann und entweder das Vorhaben in der jeweiligen Region beendet oder die strategischen Ziele grundlegend geändert werden sollten, was auch praktisch möglich sein sollte (Abbruchmeilensteine).

Die regionalen Akteure sollten sich überlegen, wie sie Expertenwissen gezielt einbinden können. Zum einen sind die für die Region in dem jeweils gewählten Thema entscheidenden Schlüsselakteure zu beteiligen. Zum anderen müssen Wege gefunden werden, regionsexterne Experten bspw. durch die Übernahme von Fahrtkosten oder durch hybride Sitzungen (Präsenz und digital kombiniert) möglichst kontinuierlich einzubinden. Zudem sollten Strukturen aufgebaut werden, die unabhängig von einem speziellen Fördervorhaben langfristig die ländliche Regionalentwicklung steuern sollen.

Darüber hinaus sollten die regionalen Akteure Verfahren festlegen, um Wissen personenunabhängig abrufbar zu halten, um Personalwechsel ohne große Wissensverluste kompensieren zu können. Dazu kann die Beteiligung möglichst vieler Personen zählen, die Ablage von Dokumenten an einem zentralen Ort mit entsprechenden Erläuterungen, die regelmäßige Abfrage von Feedback bei den Beteiligten oder gemeinsame Reflexionsworkshops mit Ergebnissicherung oder die Verschriftlichung von Leitfäden oder Handbüchern.

Generell sollten die regionalen Akteure regelmäßig hinterfragen, ob sich die zentralen Probleme in ihrer Region verändert haben, Ziele überdacht werden sollten, neue Lösungsmöglichkeiten bestehen und die Organisationsstrukturen noch geeignet sind. Dabei kann auch ein Blick von außen helfen, indem externe Experten gezielt in diesen strategischen Reflexionsprozess eingebunden werden.

7 Governance-Muster und darauf abgestimmte Fördermöglichkeiten

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Differenzierung von unterschiedlichen Governance-Mustern in den Modellregionen von Land(auf)Schwung, um auf solche Muster abgestimmte Handlungsoptionen der Förderpolitik in unterschiedlichen Phasen von Modellprojekten oder partizipativen Regionalentwicklungsprozessen herauszuarbeiten. Als Bestandteile der Muster werden einzelne Merkmale von Governance über spezifische Indikatoren beschrieben.

Zunächst werden die einschlägigen Begrifflichkeiten und bisher üblichen Differenzierungen von Governance-Arrangements aus der Literatur dargestellt, dazu gehört ein Phasenmodell der zeitlichen Entwicklung von Governance-Prozessen (Kapitel 7.1). Im Anschluss werden die Forschungsfragen herausgearbeitet und das Untersuchungsdesign dargestellt (Kapitel 7.2). In Kapitel 7.3 werden die Systematisierungsoptionen und Indikatoren erörtert. In Kapitel 7.4 erfolgt eine Erörterung der Differenzierung anhand der empirischen Beobachtungen in den Land(auf)Schwung-Regionen. Abschließend werden in Kapitel 7.5 ein Resümee gezogen und Handlungsempfehlungen in einer Übersichtsmatrix dargestellt.

7.1 Einleitung: Begriffsklärung und Stand des Wissens

7.1.1 Governance und Governance-Muster

Der Governance-Begriff wird in unterschiedlichen räumlichen und thematischen Kontexten genutzt und die Beteiligungsprozesse bei Land(auf)Schwung können als Governance-Prozesse verstanden werden (siehe Kapitel 5.1.1). Mit Governance werden Institutionen und Entscheidungsprozesse beschrieben, die sich idealtypisch auf eine netzwerkartige Selbststeuerung beziehen. Um Governance im Kontext von Mehrebenenverflechtungen zu thematisieren, wird der Begriff der „Multilevel-Governance“ genutzt (Bache und Flinders 2004; Benz 2004). Geht es um das Zusammenwirken von Akteuren und Institutionen in einer Region, wird dies mit den Begriffen „Local“ oder „Regional“ Governance fokussiert (Fürst 2001; Pollermann 2021). Die hier zu erörternden Governance-Muster beziehen sich auf das Zusammenwirken von Akteuren und Institutionen in der jeweiligen Land(auf)Schwung-Region.

Die Einbindung in Mehrebenensysteme ist eine wesentliche Rahmensetzung für Governance-Muster, wie sie durch Modellvorhaben wie Land(auf)Schwung entstehen. Dabei ist die Passfähigkeit zwischen Förderausgestaltung und den lokalen Strukturen eine wichtige Einflussgröße für den Erfolg solcher Modellvorhaben.

Im Modellvorhaben Land(auf)Schwung bezieht sich der Begriff Governance auf die Zusammenarbeit in der Region mit den Entscheidungsgremien, Entwicklungsagenturen und Abwicklungspartnern als Kern des Governance-Arrangements. Als ein Governance-Arrangement wird die konkrete

Ausprägung von Akteuren, Akteurskonstellationen und Institutionen in einer bestimmten Region bezeichnet (Mayntz und Scharpf 1995; Diller 2013; Pollermann 2021). Diese Arrangements sind als Ausschnitt des gesamten Institutionensystems der Region (und weiterer verbundener Ebenen) zu analysieren. Für dieses Kapitel wird auf die konkreten Ausprägungen dieser Elemente in den Regionen fokussiert, während der allgemeine Institutionenrahmen (wie etwa der Mehrebenenkontext in Bezug auf die Land(auf)Schwung-Förderung des BMEL), der für alle Modellregionen gleich ist, nicht untersucht wird.

Bestimmte Ausprägungen der Governance-Arrangements im Sinne von in verschiedenen Regionen auftretenden Merkmalskombinationen lassen sich als Governance-Muster beschreiben. Dabei geht es nicht um eine ganz konkrete (idiosynkratische) Ausprägung, sondern um verallgemeinerbare, abstrahierte Beschreibungen und Zusammenhänge. So kann fallübergreifend anhand spezifischer Merkmale der Governance-Arrangements nach gemeinsamen Mustern gesucht werden. Damit wird das empirisch vorgefundene Muster (bei mehreren Fallstudien fallübergreifend) mit theoretisch erwarteten Annahmen verglichen. Sollte es in der Praxis klar abgrenzbare Governance-Muster geben, könnte daraus eine Typisierung abgeleitet werden. Jedoch sind die vorfindbaren Governance-Muster sehr vielfältig, weil sie sich aus der Kombination von Governance-Mechanismen im Rahmen konkreter Institutionenkontexte und in Abhängigkeit von historischen Entwicklungspfaden regionaler Zusammenarbeit formieren (Fürst et al. 2005). Das Ziel der Analyse besteht darin, Hinweise zu geben, wie die Förderpolitik auf regionsspezifische Merkmalsausprägungen, d. h. auf das jeweilige Governance-Muster, abgestimmt werden kann.

7.1.2 Differenzierungen von Governance-Arrangements

Regionale Governance-Arrangements hängen nicht nur vom bestehenden Institutionenrahmen ab, sondern auch von Interaktionsorientierungen (z. B. aufgrund von Kooperationstraditionen oder historischen Freund-Feind-Beziehungen), Akteurskonstellationen (z. B. zu Promotoren) und letztlich auch von situativen Einflüssen (z. B. Kooperationszwängen und -anreizen). Daher sind die Arrangements in jeder Region spezifisch und es stellt sich die Frage, welche Merkmale zur Erklärung der Governance-Ergebnisse relevant sind (Fürst 2001, S. 376). Wie oben dargestellt, sind für die Analyse von Governance-Mustern sowohl Akteursbeziehungen als auch der jeweilige Institutionenrahmen mit ihren Merkmalsausprägungen relevant. Im Folgenden werden die zentralen Merkmale, die in der wissenschaftlichen Literatur zur Unterscheidung von Governance-Arrangements herangezogen werden, vorgestellt.

Bisherige Abgrenzungen von unterschiedlichen Governance-Typen oder -Kategorisierungen werden zumeist als Gegensatzpaar oder anhand von Merkmalsgradienten vorgenommen. Ein wesentliches Differenzierungsmerkmal ist das Vorhandensein bzw. Gewicht der drei Akteursgruppen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. In der Literatur findet sich darüber hinaus eine Vielzahl von

Kategorisierungen, die anhand funktionaler Aspekte die Bandbreite von Regional Governance eröffern (vgl. Blatter 2005; Blatter und van der Heiden 2010; Pollermann 2021):⁴⁷

- Institutionalisierungsgrad (formell vs. informell) und Rechtsform des organisatorischen Kerns (privatrechtliche vs. öffentlich-rechtliche Form), harte vs. weiche Institutionalisierung (Diller et al. 2009),
- die Aufgabenbreite (sektoral-spezialisiert vs. querschnittsorientiert-integrativ) (vgl. z. B. Danielzyk 1999),
- die Aufgabenart (Planungsaufgaben vs. Trägerschaftsaufgaben, vgl. Blatter 2005),
- Finanzierung (direkte vs. indirekte) (vgl. z. B. Heinz 2000),
- Zusammensetzung der Entscheidungsorgane (vgl. z. B. Heinz 2000),
- Form der Beziehungen (hierarchische vs. horizontale) (vgl. z. B. Savitch und Vogel 2000),
- regionalspezifische Prägung der Kooperationskultur und entsprechender Interaktionsorientierungen (vgl. z. B. Jørgensen et al. 2020) sowie
- Rolle/Stellung von Einzelpersonen, Zentralität (Mose et al. 2014).

Auch für die Initiierung der Prozesse lassen sich formal unterschiedliche Vorgehensweisen abgrenzen (vgl. Behrens et al. 2002, S. 40; Fürst et al. 2006, S. 36; Pollermann et al. 2014a):

- „*Bottom-up*-Prozesse“ durch Initiativen „von unten“,
- „*Top-down*-Prozesse“ durch Vorgaben „von oben“,
- „*Down-up*-Prozesse“ durch einen Anstoß „von oben“, der „von unten“ weiter gestaltet wird.

Auch aus der empirischen Forschung zu **Netzwerken** sind vielfältige Merkmale zu Governance-Arrangements ableitbar, wobei auch hier darauf verwiesen wird, dass sich Netzwerke in verschiedenen Phasen dynamisch entwickeln (Klijn und Koppenjan 2012). Idealtypisch haben netzwerkförmige Kooperationen Vorteile im Austausch von Ideen und der Mobilisierung von Ressourcen. Netzwerke können bei transformativen Prozessen durch funktionale, kognitive und politische Blockierungen aber auch hemmend wirken (vgl. Graziano und Vesan 2008). So entstehen „Negativ-Allianzen“, welche innovative Entwicklungen verhindern, indem sie eine Art „Strukturkonservierungskartell“ bilden (Grabher 1993; Fürst und Schubert 1998). In der Praxis ländlicher Entwicklung sind generell verschiedene Netzwerke in einer Region relevant, die Charakteristika variieren dabei. So beschreiben Jørgensen et al. (2020) für ein Fallbeispiel die kontinuierlichen „*Long lasting networks of cross-sectoral membership*“, die anlassbezogenen „*Single-issue networks*“ und traditionsgebundenen „*Closed old boys networks*“.

⁴⁷ Weitere Erörterungen bei: Benz und Meinke (2007, S. 12 ff.); Pohn-Weidinger (2003).

Insgesamt basieren solche Systematisierungen zunächst oft auf einfachen **deskriptiven Kategorisierungen**, die bei einzelnen Vorhaben wie Land(auf)Schwung in der Regel relativ ähnlich ausgeprägt sind.

Zwei empirische Beispiele

Es gibt nur wenige empirische Studien, die Typologien zur Differenzierung regionaler Governance-Arrangements in Deutschland nutzen. Zur Verdeutlichung der Problematiken und des Wissensstandes werden hier die Typologie von Blatter und van der Heiden (2010) zu Metropolregionen in Deutschland und die Analyse von lokalen Aktionsgruppen in drei europäischen Staaten von Mose et al. (2014) vorgestellt. In der ersten Studie wird zunächst eine Typologie theoretisch entwickelt, um dann empirisch vorgefundene Fälle diesen Typen zuzuordnen. Die zweite Studie entwickelt eine empirisch begründete Typologie anhand weniger realer Fälle.

Ausgehend von einer Kritik bisheriger Typisierungen entwickeln Blatter und van der Heiden (2010) eine **Typisierung zu Metropolregionen** auf Basis einer handlungstheoretischen Grundlage. Als wesentliche Differenzierungsmerkmale werden zum einen Handlungstypen und zum anderen die strukturelle Logik der Kooperation definiert. Dabei werden die vier differenzierten Handlungstypen zusätzlich mit unterschiedlichen prozessualen Kooperationslogiken verbunden. Die strukturelle Logik der Kooperation wird in zwei Ausprägungen eingeteilt (fest und lose), dies bezieht sich v. a. darauf, ob die Mitglieder fest definiert sind oder ein loser Zusammenhang und somit eine Offenheit der Akteurskonstellation gegeben ist. Daraus ergeben sich insgesamt acht idealtypische Kooperationsstrukturen, die in Tabelle 7.1 abgegrenzt werden und mit entsprechenden Ausprägungen der stadtreionalen Politik als Beispiele illustriert sind (Blatter und van der Heiden 2010).

Eine mögliche Anwendung der Typologie auf die Land(auf)Schwung-Regionen weist zwei Ansatzpunkte auf:

- Die strukturelle Logik der Kooperation ist bei allen Land(auf)Schwung-Regionen zunächst im Feld „Feste Kopplung“ zu verorten, da es eine feste Mitgliedschaft in einem Entscheidungsgremium gibt, wobei keine wesentlichen Änderungen vorgesehen sind. Als Differenzierungsmerkmal wären hier die Beteiligungsmöglichkeiten und die Offenheit gegenüber neuen Akteuren als Projektverantwortliche denkbar.
- Einen spezifischen Handlungstyp den Land(auf)Schwung-Regionen zuzuordnen, erscheint hingegen schwierig, da in der Praxis regionaler Prozesse Mischformen vorliegen dürften. So hat ein Modellprojekt immer das Element „dramaturgisches Handeln“ (d. h. den Wunsch nach positiver Außendarstellung), zugleich spielen das kommunikative und zweckrationale Handeln eine Rolle. Insgesamt ist der Mehrwert für die Förderpolitikgestaltung durch die Typisierung nur begrenzt erkennbar.

Tabelle 7.1: Handlungstypen und die entsprechenden Logiken der regionalen Kooperation

Handlungstyp (prozessuale Kooperationslogik):	Strukturelle Logik der Kooperation	
	Feste Koppelung	Lose Koppelung
Norm-orientiertes Handeln (Deduktion)	Hierarchische Organisation <i>Regionalstadt</i>	Mehrebenensystem <i>Stadt-Umland-Verband</i>
Zweckrationales Handeln (Evolution)	Club <i>Regionaler Zweckverband</i>	Verhandlungssystem <i>Rahmenvereinbarung</i>
Kommunikatives Handeln (Kreation/Konstruktion)	Konsensorient. Dialog <i>Regionalkonferenz</i>	Diskursives Feld <i>Regionale Allianzen</i>
Dramaturgisches Handeln (Induktion)	Vereinigung <i>Marke(ting-Gesellschaft)</i>	Bewegungen <i>Reg. Leuchtturmprojekte</i>

Quelle: Verändert nach Blatter und van der Heiden (2010).

Im zweiten Beispiel untersuchen Mose et al. (2014) anhand von einer qualitativen Fallstudie die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) dreier peripherer ländlicher Regionen (aus Polen, Spanien und Schottland) mit dem Ziel, verschiedene „**Regional-Governance-Stile**“ zu identifizieren. Dabei legen sie vier Dimensionen der Differenzierung zugrunde:

- (1) Entstehung der Governance-Arrangements,
- (2) die Interaktionsorientierungen der involvierten Akteure,
- (3) die Art und Weise, in der das Akteursnetzwerk agiert (unterschieden in institutionellem Rahmen sowie der Akteurskonstellation) sowie
- (4) den Legitimationsgrundlagen, womit die Repräsentativität der vertretenen Akteursgruppen, die Mechanismen der Mitgliedergewinnung sowie die Art der Interaktionen in den Entscheidungsprozessen gemeint sind (Mose et al. 2014).

Die Autoren gehen davon aus, dass trotz vergleichbarer gesetzlicher Rahmenbedingungen unterschiedliche regionalspezifische Steuerungsformen entstehen. Diese Annahme wurde empirisch bestätigt. Dabei wurden drei Regional-Governance-Stile identifiziert: Klientelistisch-elitär (Spanien): Vorstand und Geschäftsführer weisen eine hohe Dominanz auf, wobei der öffentliche Sektor im Gremium bestimmend ist. Neue Mitglieder werden durch gezielte Einladungen gewonnen, die Interaktionsformen sind solidarisch-kooperativ. Insgesamt wird für das Gremium eine hohe Repräsentativität wahrgenommen. In dem Fallbeispiel in Polen wurde ein charismatisch-personenbezogener Stil identifiziert: Das Gremium ist offen für alle, die in der Region ihren Wohnsitz haben, außerdem gibt es öffentliche Aufrufe in der Presse. Der Rat sowie der Geschäftsführer haben eine starke Position inne, weiterhin ist der private Sektor dominant. Die Interaktionsformen sind überwiegend solidarisch-kooperativ, gelegentlich kompetitiv. Für das Fallbeispiel in Schottland wird ein exklusiv staatlich dominierter Stil konstatiert: Es herrschen starke lokale Interessen vor, wobei nicht alle Gebiete der LAG vertreten sind. Weiterhin ist der zivilgesellschaftliche Sektor kaum vertreten, der private fehlt gänzlich. Neue Mitglieder werden qua Amt verpflichtet

(Bürgermeister*innen) sowie einflussreiche Persönlichkeiten gezielt eingeladen. Die Interaktionsformen sind auch hier solidarisch-kooperativ, gelegentlich kompetitiv.

Auch zu diesen Stilen ist eine mögliche Zuordnung von Land(auf)Schwung wenig praktikabel bzw. zielführend für die Gestaltung von Förderpolitik. Diese Zuordnung zu Governance-Stilen ist zunächst vorrangig deskriptiv, die Stil-Identifizierung setzt zudem teils umfangreiche empirische Untersuchungen voraus. Daher kann dies nicht als Grundlage für solche Governance-Muster dienen, die eine Berücksichtigung bereits vor Förderbeginn erfordern.

Dennoch zeigt die Abgrenzung der Stile auch relevante Aspekte auf. So ist die Akteurskonstellation sicherlich ein relevanter Aspekt, da auch weitere Quellen (u. a. aus Forschung und Evaluierung zu LEADER) die Relevanz verschiedener Ausprägungsmöglichkeiten bestätigen:

- im Spannungsfeld öffentlich vs. Privat: hier ist der Einfluss der Lokalpolitik ein wesentlicher Faktor (Falkowski 2013, S. 77; Teilmann und Thuesen 2014; Pollermann et al. 2014b; Navarro et al. 2015; Lukić und Obad 2016; Chevalier et al. 2017, S. 324),
- bezüglich (lokalistischen) Territorialbezügen: hier können entweder einzelne Teilräume (z. B. die ökonomisch besser aufgestellten (Cañete et al. 2018)) dominieren und eine kleinräumige, lokale ist gegenüber einer gesamtregionalen Perspektive zu unterscheiden (Esparcia et al. 2015; Peter und Pollermann 2019, S. 61),
- zudem wäre eine Ausprägung als klientelistisch-elitärer „closed shop“ zu prüfen, dies knüpft auch an Diskurse zu einer für LEADER beschriebenen „project class“ (d. h. Akteure, die sich über wiederholte Projektfinanzierungen etablieren) an (Dargan und Shucksmith 2008; Mose et al. 2014; Esparcia et al. 2015; Lukić und Obad 2016; Kováč und Kučerová 2009).

Ein naheliegender Schritt ist daher eine Prüfung, inwieweit die Akteurskonstellationen durch verschiedene Dominanzen geprägt werden. Dies könnte dann der Ausgangspunkt für eine weitergehende Analyse sein, inwieweit Fehlallokationen der Mittelverwendung auftreten.

Vor dem Hintergrund des Forschungsinteresses ist es auch wesentlich, eine Ressourcenperspektive (vgl. Konzept zu „resourcefulness“ bei MacKinnon und Derickson 2012) in die Differenzierungsansätze zu integrieren. Zum einen geht es darum, welche Ressourcen in der lokalen Partnerschaft vorhanden sind, um so ggf. Förderbedarfe, die bestimmte Unterstützungsleistungen erfordern, zu identifizieren. Zum anderen geht es um die Ressourcenverteilung der Fördermittel und mögliche Problematiken aus den eben geschilderten Dominanzen.

Zwischenfazit

Es gibt in der Literatur bislang keine passende Typisierung von Governance-Arrangements, die Ansatzpunkte für die Förderpolitik bietet. Die Erörterung einzelner Merkmale weist auf Probleme einer aggregierten Typenbildung hin, die wegen zu hoher Abstraktionserfordernisse kaum für die Politikgestaltung nutzbar wäre. Zudem sind viele mögliche Merkmale solcher Typisierungen nur aufwendig und oft auch erst während des Prozesses zu erfassen, sodass sie noch nicht ex-ante zur

Identifizierung des spezifischen Unterstützungsbedarfes zur Verfügung stehen können. Weiterhin haben die Typologien einen rein deskriptiven Charakter. Daher können keine kausalen Beziehungen zwischen verschiedenen Merkmalsausprägungen angenommen werden. Daher ist zu vermuten, dass auch die Land(auf)Schwung-Regionen jeweils spezifische Merkmalskombinationen aufweisen, sodass eine Komplexitätsreduktion, die mit Typologien angestrebt wird, nicht erreicht werden kann. Darüber hinaus lassen sich aus den bestehenden Typologien keine theoretisch plausiblen Vermutungen ableiten, wie einzelne Typen mit Ergebnissen der Governance-Prozesse in Verbindung stehen, sodass die Zuordnung zu einem bestimmten Typ keinen spezifischen Unterstützungsbedarf seitens der Förderpolitik anzeigt. Somit lässt sich kein direkter Handlungsbedarf ableiten: Wenn „Governance-Typ X“ dann ist „Unterstützungsbedarf Y“ erforderlich.

Viele der in der Literatur genannten Differenzierungsmerkmale treffen auf alle Land(auf)Schwung-Regionen gleichermaßen zu: So sind die Prozesse alle down-up entstanden, es gibt eine formelle Institutionalisierung und eine klare Aufgabenart (nämlich die Projektauswahl und Begleitung der Umsetzung). Zu anderen Merkmalen, wie der Erfahrung der Region, dem Gewicht der Akteursgruppen im Entscheidungsgremium und die Rolle von Einzelpersonen, lassen sich zwischen den Regionen Unterschiede identifizieren. Daran anknüpfend können Differenzierungen von Governance-Mustern und mögliche Folgen der Unterschiede analysiert werden.

Die Aufgabe der Differenzierung ist, dass aus den relevanten Merkmalen einfach zu erfassende Indikatoren abgeleitet werden, die Entscheidungshilfen für die Förderpolitikgestaltung bieten. Dazu gilt es zu eruieren, ob diese Arrangements über Förderpolitiken positiv beeinflusst werden können. So kann z. B. bei neuen Strukturen der Kapazitätsaufbau gefördert werden. Bei etablierten Strukturen wird oft auf die Nachteile durch die Dominanz bestimmter Akteursgruppen verwiesen (Falkowski 2013; Pollermann 2021).

Insgesamt ergeben sich aus der Forschung zu Governance und Netzwerken unter Einbeziehung einer Ressourcenperspektive zwei zentrale Aspekte:

- Zum einen ist dies die organisatorische Ausgestaltung und feste/lose Kopplung (Blatter und van der Heiden 2010), die die Ressourcenausstattung (MacKinnon und Derickson 2012) und darauf aufbauende Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Strukturen bestimmen. Diese Aspekte sind wesentlich mitbestimmend für die **Kapazität**, die insbesondere auch das Vorhandensein von Ressourcen und deren Mobilisierbarkeit über die vorhandenen Strukturen beschreibt.
- Zum anderen sind es die Akteure mit ihren Interessen und Einflussmöglichkeiten, deren Zusammenspiel sowohl zu Synergieeffekten und Kooperationsvorteilen, aber auch zu Konkurrenzen um die Ressourcen führen können. Dies kann in verschiedene Dominanzverhältnisse münden (hinsichtlich der Zugehörigkeit zu den gesellschaftlichen Sektoren, Territorialbezüge, „closed shops“). Dieser Aspekt knüpft damit auch an die Frage nach dem Handlungstyp (Blatter und van der Heiden 2010), Kooperationstraditionen sowie einer kooperativen bzw. kompetitiven Interaktionsorientierung (Küpper 2011) an. Diese **Interaktionsmuster** beschreiben die konkrete Verteilung und Nutzung der Ressourcen.

Die tatsächlich anwendbaren Differenzierungsmerkmale werden in Kapitel 7.3 diskutiert. Aufgrund der absehbaren Probleme, die resultierend aus den Erfahrungen mit bestehenden Typologien einer Typisierung von Land(auf)Schwung-Regionen entgegenstehen, werden in diesem Kapitel aus bestimmten Merkmalsausprägungen Handlungsbedarfe seitens der Förderpolitik abgeleitet und auf eine Typisierung der Modellregionen verzichtet. Da sich regionale Governance-Prozesse zeitlich entwickeln, ist davon auszugehen, dass für unterschiedliche Phasen unterschiedliche Merkmale relevant sind und unterschiedliche Unterstützungsbedarfe und -möglichkeiten bestehen.

7.1.3 Phasen im Governance-Prozess

Die Versuche, typische Phasen in Governance-Prozessen abzugrenzen, führten zumeist zu relativ ähnlichen Ergebnissen, oft angelehnt an bekannte Phasen in Planungs- und Organisationsprozessen. Demnach sind idealtypisch die folgenden Phasen zu unterscheiden (vgl. Fuchs et al. 2002, S. 46; Diller 2002; Fürst et al. 2006; Diller 2016): 1. Initiierungsphase, 2. Konzeptphase, 3. Umsetzungsphase und 4. Konsolidierungsphase.

Diese Phasen müssen nicht zwangsläufig nacheinander ablaufen, sondern können zumindest teilweise auch parallel stattfinden. Die Phasen unterscheiden sich insbesondere durch die vorrangige Aufgabenstellung. Daraus ergeben sich dann typische Varianzen z. B. hinsichtlich der beteiligten Akteurskreise oder der Motivationen der Akteure (Jungsberg et al. 2020; Pollermann 2021). Im Einzelnen lassen sich die Phasen bei Förderinitiativen wie Land(auf)Schwung wie folgt charakterisieren:

- Die **Initiierungsphase** war durch die Ausschreibung und Anerkennung bei Land(auf)Schwung bestimmt. Hier regeln sich die Akteurskonstellationen und die Regionsabgrenzung. Auch externe Impulse können die Ausprägung des Governance-Arrangements mitbestimmen.
- Die **Konzeptphase** dient den Planungen mit Analyse- und Bewertungsschritten und der Ideensammlung, die in ein Konzept mit Zielen und Maßnahmen münden. Bei Land(auf)Schwung endete diese Phase mit dem Abschluss der Start- und Qualifizierungsphase.
- In der **Umsetzungsphase** erfolgt die Umsetzung von Projekten. In der Regel gibt es einen fließenden Übergang zur Konsolidierungsphase. Bei Land(auf)Schwung kann hier der Abschluss der Förderphase I als Endpunkt gesetzt werden.
- Für die **Konsolidierungsphase** sind die „Alterungsprozesse“ relevant. Dabei besteht ein Spannungsfeld zwischen der erforderlichen Kontinuität und Verlässlichkeit solcher Prozesse gegenüber Anforderungen an hohe Innovationsfähigkeit und Flexibilität (Fürst et al. 2006). Zu prüfen ist auch, inwieweit negative Konsequenzen einer „zu gut etablierten“ Zusammenarbeit entstehen, in dem Sinne, dass z. B. nur noch wenige neue Impulse aufgenommen werden, weil alles so gut eingespielt ist oder die Personenkonstellation „Geschlossenheit“ ausstrahlt. Infolgedessen bestünde ein mögliches Hemmnis für innovative Entwicklungen (Graziano und Vesan 2008; Noack und Federwisch 2019). Dies war bei Land(auf)Schwung in den Regionen besonders relevant, die vorrangig an etablierte Strukturen anknüpften.

Das Herausbilden von Entwicklungspfaden in den Prozessen vollzieht sich zum einen über aktives Handeln der Beteiligten, zum anderen über „schleichende“ Entwicklungen (z. B. die Verfestigung von Machtstrukturen) oder sich wandelnde externe Einflüsse. Analytisch sind also Entscheidungen wichtig, die als aktive Weichenstellungen gelten können („*decision points*“). Bei allmählichen Entwicklungen können bestimmte Kipp- und Wendepunkte auftreten („*tipping points*“), die mit darüber entscheiden, ob sich solche Prozesse in positiver (oder negativer) Weise stabilisieren. Ein tipping point in positiver Richtung läge beispielsweise vor, wenn eine extrinsische Motivation (induziert durch Fördermittel) umschlägt in intrinsische Motivation (sich selbst für die Aufgabe verantwortlich zu fühlen). Während die decision points direkt über einzelne Entscheidungen zu gestalten sind, können für tipping points zumindest geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden (Fürst et al. 2006, S. 202).

Die Tabelle 7.2 fasst die **Phasen bei Land(auf)Schwung** mit typischen Aufgaben sowie Weichenstellungen und Entwicklungen zusammen. Die späteren Handlungsoptionen der Förderpolitik sind dann zumeist nach Abschluss der jeweiligen Phase zu verorten, da dann jeweils die relevanten Informationen erfassbar sind.

Tabelle 7.2: Phasen regionaler Governance-Prozesse mit typischen Aufgaben sowie Weichenstellungen und Entwicklungen angewandt auf Land(auf)Schwung

	Phase bei Land(auf)Schwung	Typische Aufgaben	Typische Weichenstellungen und Entwicklungen
Initiierungsphase	Start- und Qualifizierungsphase (Initiierung mit dem Aufruf zur Teilnahme am Wettbewerb)	Regelung der Akteurskonstellation, Problem- und Aufgabendefinition	Ein- bzw. Ausschluss von Akteuren zur Teilnahme, priorisierte Themenfelder, Abgrenzung der Region
Konzeptphase	Start- und Qualifizierungsphase (Erstellung der Konzepte, Beratung)	Analysen und Handlungsentwurf mit Zielen und Umsetzungsschritten	Beschluss über Konzept und Zielformulierungen
Umsetzungsphase	Förderphase I (Beginn: Unterzeichnung des Entwicklungsvertrages)	Umsetzung der Handlungsentwürfe Nachsteuern der Akteurskonstellationen / Reaktion auf Wegbleiben von Akteuren	Projektauswahl, weitere Entscheidungen über Ressourcenzuteilungen und -bereitstellungen, Suche nach weiteren Ressourcen
Konsolidierungsphase	Förderphase II (Beginn: Vertragsverlängerung)	Weitere Umsetzungen, Reflexion, Neudefinitionen	Entscheidungen zu Rücksprüngen in die vorherigen Phasen (z. B. Überarbeitung der Ziele etc.); Spannungsfeld von Eingespieelt-heit und Offenheit für Neues, Verfestigung von Machtstrukturen

Quelle: Verändert und ergänzt nach Pollermann (2021), Fürst et al. (2006).

Durch die verschiedenen Aufgaben und typischen Herausforderungen der Phasen wird auch die Motivation der Akteure geprägt (z. B. Motivationsverluste durch Wartezeiten, Steigerung durch Erfolge). Dabei können „Motivationskurven“ im Sinne einer Beschreibung, wie motiviert die Akteure bei den Prozessen dabei sind, sehr unterschiedlich sein (Pollermann 2008).

Zwischenfazit

Da Förderinitiativen wie Land(auf)Schwung in Prozessen mit unterschiedlichen Phasen ablaufen, könnte die Förderpolitik in unterschiedlichen Phasen unterschiedliche Akzente setzen. Wichtig ist zu beachten, dass empirische Beobachtungen zu bestimmten Zeitpunkten nur eine Momentaufnahme darstellen, die sich im weiteren Phasenverlauf wieder ändern können. Wesentlich ist die passende Abstimmung auf die regionsspezifische Situation v. a. in der Initiierungs- und Konzeptphase, da hier auch für die spätere Arbeit wesentliche Weichenstellungen erfolgen. In der Umsetzungsphase sind wiederum andere Akzentuierungen möglich, um negative oder positive Wirkungen durch die – aus der Netzwerkforschung bekannten – „Alterungsprozesse“ der sich verfestigenden Strukturen in einer Konsolidierungsphase zu adressieren.

7.2 Forschungsfragen und methodisches Vorgehen

Vor diesen Hintergründen sind Merkmale von Governance-Arrangements herauszuarbeiten, die es erlauben, Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Governance-Muster der 13 Modellregionen empirisch zu begründen und systematisch abzubilden. Die dazu verwendeten Indikatoren sollen dazu dienen, bei zukünftigen Förderregionen spezifische Förderbedarfe in den unterschiedlichen Phasen zu identifizieren.

Die Grundlage für die Differenzierung sollen zum einen die bereits vor Land(auf)Schwung existierenden Organisationsstrukturen, Akteurskonstellationen, strategischen Vorarbeiten sowie Erfahrungen in der ländlichen Regionalentwicklung und zum anderen die im Rahmen von Land(auf)Schwung gewählten Strategien, Organisationsstrukturen und Beteiligungsverfahren sein. Ein besonderes Erkenntnisinteresse besteht dabei zur Rolle des Förderlotsens (siehe Kapitel 6.3.1). Aufgrund des verlängerten Projektzeitraums können die geschaffenen Strukturen nun besser hinsichtlich nachhaltiger, über die Förderphase hinausgehender Effekte bewertet werden.

Die Analysen werden durch die folgenden Forschungsfragen strukturiert:

- Welche Merkmale können zur Differenzierung der Governance-Arrangements der Regionen genutzt werden und welche Indikatoren sind in welcher Phase verfügbar? Dazu gehört die Erörterung, welche Merkmale mit bestimmten Leistungen zur Zielerreichung in Verbindung stehen. Dazu wird diskutiert, für welche Merkmalsausprägungen eine Reaktion der Förderpolitik anzuraten ist.
 - Hierzu erfolgt vor dem Hintergrund der Forschung zu ländlichen Entwicklungsprozessen und zu Differenzierungen zu Netzwerken und Governance-Arrangements eine Auswahl

der theoretisch herleitbaren und zugleich empirisch erfassbaren Merkmale und Indikatoren (Kapitel 7.3).

- Wie sind die Merkmale und Indikatoren bei Land(auf)Schwung ausgeprägt und sind die Indikatoren auch tatsächlich geeignet, die Realität angemessen widerzuspiegeln?
 - Hierzu werden empirische Erkenntnisse aus der Befragung der Gremienmitglieder und der Erfassung der Strukturmerkmale von Land(auf)Schwung genutzt (Kapitel 7.4).
- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich zu den verschiedenen Merkmalen zur Unterstützung unterschiedlicher Governance-Arrangements in den Regionen für die unterschiedlichen Phasen ableiten?
 - Dazu werden die theoretisch denkbaren und z. T. in anderen Förderkontexten genutzten Optionen erörtert. Zu einzelnen Aspekten können hier auch die bei Land(auf)Schwung angewandten Unterstützungsangebote (Schulungen, Förderlotse) reflektiert werden (Kapitel 7.5).

Das methodische Vorgehen zur Beantwortung der Forschungsfragen beinhaltet die Auswertung der folgenden empirischen Erhebungen:

- Die Befragung aller Mitglieder der 13 Entscheidungsgremien in der Online-Befragung mit 200 ausgewerteten Fragebögen (siehe ausführliche Darstellung in Kapitel 5.3).
- Die Auswertung von Strukturdaten der 13 Regionen (z. B. Angaben zur Mittelverausgabung und den etablierten Strukturen: Anzahl Personen im Entscheidungsgremium, Sitzungen pro Jahr, zusätzliche Partizipationsangebote) sowie Angaben zu Projekten (Postleitzahl der Adresse des Projektträgers, Anzahl pro Region). Diese Angaben basieren direkt auf Datenlieferungen der Entwicklungsagenturen und z. T. erfolgten ergänzend eigene Kategorisierungen anhand der Projektskizzen (z. B. inwieweit sich der Fokus auf einzelne Gemeinden oder die ganze Region bezieht).
- Die Interviews mit Schlüsselakteuren in den 13 Regionen (siehe Kapitel 1.5), die v. a. dazu dienen, qualitativ-praxisnahe Einschätzungen einbeziehen zu können.

Als Ergebnis werden Erkenntnisse erwartet, wie verschiedene Governance-Merkmale mit Bezug zur regionalen Entwicklung identifiziert und entsprechend ihrer Ausgangsbedingungen unterstützt werden können, um ihren Kapazitätsaufbau optimal zu fördern. Zugleich sind aber auch möglicherweise ungünstige Entwicklungen von Governance-Prozessen denkbar, sodass auch Empfehlungen zu erörtern sind, die beispielsweise auch Fehlallokationen vermeiden könnten.

Zudem ist die Praxistauglichkeit der Indikatoren zu prüfen, um so Hinweise für ein Governance-Arrangement-Monitoring im Rahmen von Förderpolitiken zu erhalten. Sofern hier Erkenntnisse aus Befragungen der Beteiligten genutzt werden, ist ein Validitätsproblem zu erwarten. Sobald den regionalen Akteuren klar ist, dass bestimmte Indikatoren für Reaktionen des Fördermittelgebers

relevant sind, dürften strategische Antworten zusätzlich zur sozialen Erwünschtheit wahrscheinlich werden.

7.3 Identifizierung von Merkmalen und Indikatoren

Im folgenden Kapitel werden die Merkmale beschrieben, über die eine Differenzierung von Governance-Arrangements erfolgen kann. Dazu sind jeweils Indikatoren zu bestimmen, die mit praktikablem Aufwand erfassbar sind und bei Land(auf)Schwung über die Befragung der Gremienmitglieder und die Abfragen bei den Entwicklungsagenturen erfasst wurden.

Hinsichtlich möglicher Reaktionen der Förderpolitik sind anknüpfend an das Fazit in Kapitel 7.1.2 zwei grundlegende Aspekte hervorzuheben, die sowohl die Strukturen als auch die Einflussnahme der Akteure abbilden.

- **Vorhandensein der Ressourcen:** Hierbei geht es um die von Fördermittelgebern ggf. zu unterstützende „**Kapazität**“. Mit Kapazität wird hier die Handlungsfähigkeit der organisatorischen Strukturen in qualitativer und quantitativer Hinsicht beschrieben. Dazu sind die vorhandenen Ressourcen der Beteiligten und der aufgebauten Strukturen zu analysieren (MacKinnon und Derickson 2012). Zu beachten sind auch Netzwerkressourcen und das Personal im organisatorischen Kern (vgl. Erörterungen zu Rolle und Kapazitäten des Regionalmanagements bei Fengler und Pollermann (2019) oder zur Bedeutung einer „technical unit“ bei Graziano und Vesan (2008)), im weiteren Sinne auch regionale Spezifika wie Kommunalfinanzen und Verwaltungskapazität. Sofern hier Limitierungen zu erkennen sind, kann ein entsprechender Kapazitätsaufbau unterstützt werden.
- **Nutzung der Ressourcen:** Dazu sind die „**Interaktionsmuster**“ entscheidend. Prinzipiell lassen sich kooperative oder kompetitive Interaktionsorientierungen der beteiligten Akteure unterscheiden (Küpper 2011; Pollermann 2021). Des Weiteren können Dominanzverhältnisse die Akteurskonstellationen in Form von Interessenskoalitionen bestimmen und damit netzwerkförmige Governance-Arrangements beeinträchtigen. Die Bedeutsamkeit dieser Kategorie ergibt sich zum einen aus der Literatur zu „Alterungsprozessen“ von Netzwerken, Kooperationen bzw. Governance-Arrangements. Zum anderen weist die internationale Literatur zu partizipativen Ansätzen in der ländlichen Entwicklung (insbesondere mit Bezug zu LEADER) immer wieder auf verschiedene Facetten von Dominanzen hin, die die idealtypischen Vorteile von offenen Bottom-up-Prozessen limitieren können. Sofern hier Fehlentwicklungen zu vermuten sind, kann die Mittelverteilung, d. h., welche Akteure wie viele Finanzmittel für ihre Projekte erhalten, beobachtet werden, da dadurch Dominanzen sichtbar werden können.

Diese beiden Aspekte werden fokussiert, da sie zentrale Wirkungsvoraussetzungen und Problemstellungen beschreiben. Der erste Aspekt beschreibt das Vorhandensein von Ressourcen als prinzipielle Handlungsfähigkeit und der zweite Aspekt die durch die Interaktionsmuster der Akteure bestimmten Bedingungen zur tatsächlichen Nutzung der Ressourcen. Damit wird zum einen im

positiven Sinne die notwendige Handlungsfähigkeit, um die gewünschten Ergebnisse erzielen zu können, analysierbar. Zum anderen werden Restriktionen betrachtet, die optimale regionale Ergebnisse durch konfligierende Eigeninteressen und verzerrende Einflüsse der Akteure negativ beeinflussen.

In diesem Kapitel wird auch ein erster Ausblick auf im Prinzip mögliche Reaktionen der Förderpolitik gegeben. Dabei unterscheidet sich die Logik der Reaktionen: Bei der Kapazität geht es vor allem um Unterstützung, bei den Interaktionsmustern geht es vor allem darum, Warnsignale einer Fehlallokation zu identifizieren und durch externe Impulse zur Reflexion in den regionalen Arenen und Anpassungen der Umsetzungsprozesse beizutragen.

7.3.1 Aspekt „Kapazität“

Hinweise auf die Kapazität lassen sich in einem frühen Stadium anhand der regionalen Förder- und Kooperationsbiographie sowie der Erfahrungen der beteiligten Personen ableiten. In der späteren Umsetzung kann auch der Umsetzungserfolg Hinweise bieten. Dieser Erfolg ist in Prozessen mit komplexem Output und Ergebnissen wie bei Land(auf)Schwung jedoch nur schwer vergleichend quantifizierbar, sodass hierzu als einziger Behelf die Mittelverwendung zur Einschätzung der Umsetzung genutzt wird.

Teilaspekt A: Erfahrung

Hier geht es darum, die Erfahrung und infolge auch eine gewisse Qualifikation zur Umsetzung von gebietsbezogenen, partizipativen Förderansätzen durch die regionalen Akteure als begünstigenden Faktor einer schnellen (d. h. geringere Lernkosten, um arbeitsfähig zu werden) und zweckgemäßen Umsetzung einzubeziehen.

- A1 Förderbiographie: Neugründung oder Anknüpfung an bereits existierende Förderstrukturen z. B. LEADER (erfassbar vor Initiierungsphase)
- A2 Personen mit Erfahrung: erfassbar nach Initiierungsphase (sofern extra abgefragt), einfacher ist die Dokumentation in der Konzeptphase

Denkbare Reaktion: Je geringer die Erfahrungen bei A1 und A2 sind, desto eher sind unterstützende Maßnahmen sinnvoll (z. B. Beratung, mehr Personalkapazität für ein Regionalmanagement / eine Entwicklungsagentur, Förderlotse).

Teilaspekt B: Mittelverausgabung

Während die Erfahrung bereits zu Beginn der Prozesse festgestellt werden kann, könnte im weiteren Verlauf als weiterer Teilaspekt auch die Umsetzung betrachtet werden. Eine Annahme ist, dass kleine und etablierte Partnerschaften schnell in der Lage sind, das Modellvorhaben umzusetzen und die Mittel entsprechend zu verausgaben. Sie benötigen in der Tendenz wenig Zeit, Entscheidungsregeln aufzustellen, kennen die Interessen der anderen und haben Erfahrungen im Hinblick auf Förderprogramme. Große Entscheidungsgremien und solche, die viele neue Akteure

einbinden, benötigen mehr Zeit, um die eigene Arbeitsfähigkeit herzustellen. Diese sind durch die bisher unverbundenen Erfahrungen ihrer Mitglieder in der Tendenz dafür offener für Neues. Nun ist die Qualität der Umsetzung nur schwer mit einfachen Indikatoren zu erfassen, als einfache Annäherung könnte aber betrachtet werden, inwieweit die Mittelverausgabung erfolgt.

- B1 Mittelverausgabung: Anteil verausgabter Mittel nach zwei Jahren (gerechnet ab der Übergabe der Zuweisungsbescheide Mitte 2015, somit spätestens feststellbar nach der Umsetzungsphase)

Denkbare Reaktion: Hier ist eine Bewertung ambivalent: Eine schnelle Mittelverausgabung ist einerseits „gut“, d. h. die Region war schnell arbeitsfähig und konnte förderfähige Projekte entwickeln. Andererseits könnte es aber auch Indiz für eine etablierte „Beutegemeinschaft“ (siehe Kapitel 7.3.2) sein, die das Geld schnell verteilt, statt anspruchsvolle, im Sinne des Fördermittelgebers passende Projekte zu beschließen. Dennoch ist eine Mittelverausgabung, mit der nur ein geringer Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel abgeflossen sind, tendenziell ein Hinweis auf einen Unterstützungsbedarf.

7.3.2 Aspekt „Interaktionsmuster“

Idealtypisch sollen die Fördermittel durch die regionalen Gremien nach Qualität und Beiträgen zum Förderzweck vergeben werden. Dazu wird in Modellvorhaben wie Land(auf)Schwung dem Ausprobieren von Neuem ein hoher Stellenwert zugeschrieben. Durch die Entscheidungsverlagerung in die Regionen kommt den Interaktionen der regionalen Akteure eine entscheidende Bedeutung zu. So sollen einerseits regionsangepasste Entscheidungen ermöglicht werden, andererseits können lokale Akteurskonstellationen aber auch verschiedene Problematiken aufweisen (siehe die in Kapitel 7.1.2 genannte Literatur zu LEADER).

So könnte die Offenheit für Neues wenig ausgeprägt sein (Jørgensen et al. 2020) oder die finanziellen Ressourcen könnten entsprechend den partikularen Interessen der Beteiligten und deren Einflussmöglichkeiten (Mewhirter et al. 2018; Kovách und Kučerová 2009) auf die Entscheidungsfindung verteilt werden. Dies kann dann im Widerspruch zum idealtypischen Anspruch deliberativer Verfahren stehen.

Das Ergebnis suboptimaler Entscheidungen kann sich dann als Allokationsproblematik der Mittelverteilung zeigen. Dabei können verschiedene Varianten vorliegen: territoriale Verteilungsmuster oder Dominanz bestimmter Akteursgruppen wie „Öffentliche“. Bestehen diesbezüglich kontinuierliche Allianzen, die den Prozess dominieren, kann von einer „Beutegemeinschaft“ gesprochen werden.

Teilaspekt C: Offenheit

Hier werden zum einen strukturelle Faktoren erfasst (Art der Projektakquise z. B. mittels eines Wettbewerbsaufrufes, Partizipationsintensität) und zum anderen akteursbezogene Faktoren analysiert (z. B. inwieweit es Unterschiede hinsichtlich der Innovationsneigung gibt, was sich über

deren Selbsteinschätzungen näherungsweise erfassen lässt). Wichtig ist eine Offenheit gegenüber neuen Akteuren (vgl. Noack und Federwisch 2019).

- C1 Partizipationsintensität: Anzahl Partizipationsangebote bei der Konzepterstellung (Phase 2) und in der darauffolgenden in der Umsetzungsphase (Phase 3) (Offenheit der Angebote, Elemente gezielter Ansprache etc.); Anzahl der Entscheidungsgremiensitzungen pro Jahr und Anzahl Gremienmitglieder (Phase 3)
- C2 Offenheit der Mitglieder der Entscheidungsgremien gegenüber unbekannten Projektverantwortlichen nach Selbsteinschätzung der Befragten (Phase 3)

Denkbare Reaktion: Hier kann ein externer Impuls zur Förderung von Offenheit erfolgen, dieser könnte in der Anregung bestehen, noch Änderungen in der Akteurskonstellation vorzunehmen. Eine weitere Option kann in der Verpflichtung zur offenen Bekanntmachung der Förderoptionen mit transparenten Verfahren liegen (im Sinne eines offenen Wettbewerbsaufrufes).

Teilaspekt D: Allokationsproblematiken der Mittelverteilung

Anknüpfend an mögliche Problematiken einer „Beutegemeinschaft“ aus eng verflochtenen, einflussreichen Akteuren, die die Fördermittel untereinander aufteilen könnte – ohne wirklich offen für neue und innovative Ideen zu sein –, wird überprüft, inwieweit anhand der Akteurskonstellation, Projektauswahl und Präferenzen der Mitglieder diesbezügliche Warnsignale zu erkennen sind:

- D1 Territoriales „Kirchturmdenken“: Anteil der Projekte, deren Wirkungskreis einen größeren „regionalen“ oder kleineren „lokalen“ (d. h. einzelne Gemeinde betreffenden) Fokus⁴⁸ hat (feststellbar nach der Umsetzungsphase)
- D2 Territoriales „Ungleichgewicht“: Hier sind die Fördervolumina pro Postleitzahlbezirk zu betrachten, um Ungleichgewichte festzustellen (Umsetzungsphase)
- D3 Verteilung der Mitglieder: öffentlich vs. nicht-öffentlich im Entscheidungsgremium (Zusammensetzung laut Konzept) (Ende der Konzeptphase)
- D4 Verteilung der Mittel: öffentliche vs. nicht-öffentliche Projekte gemessen am Anteil der Projektverantwortlichen und der Finanzmittel (Umsetzungsphase)
- D5 Interessenskonflikte im Entscheidungsgremium: Anteil der Projekte, die in Verantwortung von Mitgliedern des Entscheidungsgremiums umgesetzt werden (Umsetzungsphase)

Denkbare Reaktionen: Sollten Allokationsproblematiken sichtbar werden, könnte ein „Zwang“ zur externen Reflexion im Rahmen einer Halbzeitbewertung eine Option sein. Diese kann durch öffentliche Veranstaltungen oder die Beauftragung eines externen Büros unterstützt werden, sodass eine Außensicht einbezogen wird. Auch wären Anregungen oder Vorgaben zu einer ausgeglicheneren Akteurskonstellation denkbar, um Interessenskonflikte bei einzelnen Personen bzw. Dominanzen zu reduzieren.

⁴⁸ Mit den vier Stufen: eine Gemeinde, mehrere Gemeinden, ganze Region sowie über Region hinaus.

7.4 Analyse der Merkmale bei Land(auf)Schwung

7.4.1 Aspekt „Kapazität“

Hier erfolgt eine zusammenfassende Darstellung der drei Indikatoren zu den Teilaspekten A „Erfahrung“ (A1, A2) und B „Mittelverausgabung“ (B1):

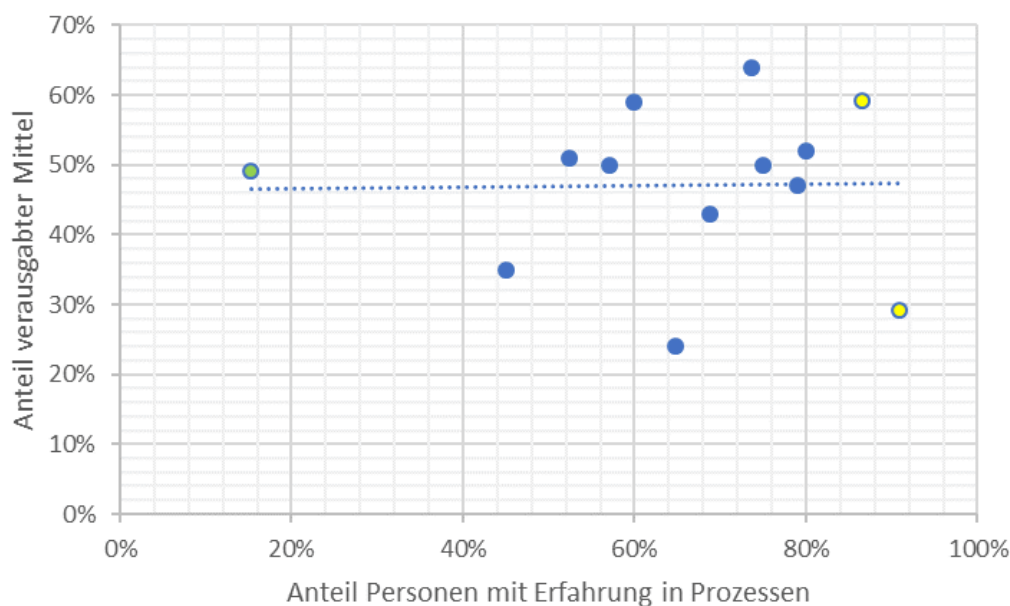
- A1 Neugründung oder Anknüpfung an bereits existierende Förderstrukturen, wie z. B. LEADER
- A2 Personen mit Erfahrung (Angaben der Antwortenden der Gremienbefragung, zur Teilnahme an Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung, siehe Fragebogen in Anhang II: Frage 7)
- B1 Mittelverausgabung als Anteil verausgabter Mittel an den bis dahin (Mitte 2017) zur Verfügung stehenden Mitteln (hier ca. 1,5 Mio. Euro) nach zwei Jahren Umsetzungsphase

Die Ausprägungen der Indikatoren A1, A2 und B1 sind zusammenfassend in Abbildung 7.1 dargestellt. Es zeigen sich die folgenden Ausprägungen, wobei in der Darstellung ein Punkt jeweils eine Region repräsentiert:

- A1: Von den 13 ausgewählten Regionen nutzten zwei die vorhandene LEADER-Struktur in identischer Form (in der Abbildung 7.1: gelbe Punkte), in zehn Regionen basierten die Gremien zwar auf etablierten Strukturen (wie LEADER oder weiteren Fördervorhaben), sodass es sich größtenteils um etablierte Akteure handelte, es wurden aber auch neue Akteure ergänzend aufgenommen (blau). Lediglich eine Region gründete das Entscheidungsgremium aus größtenteils neuen Akteuren (grün).
- A2: Infolge dieser Entstehungsgeschichten variiert der Anteil von in solchen Prozessen erfahrenen Beteiligten in den Gremien. Die Bandbreite reicht von 15 % bis 91 % erfahrenen⁴⁹ Personen (entnommen der Gremienbefragung aus Kapitel 5), wobei nur die an der Befragung Teilnehmenden berücksichtigt werden konnten. Dabei wird hier der naheliegende Zusammenhang sichtbar, dass die neu etablierte Struktur den niedrigsten Wert, die 1:1 aus bestehenden Strukturen übernommenen Gremien die höchsten Anteile aufweisen.
- B1: Der Anteil der Mittel, die in den ersten beiden Jahren der Umsetzungsphase ausgezahlt wurden, an den Mitteln, die in den ersten beiden Jahren zur Verfügung standen, zeigt ebenfalls eine große Varianz, die von 24 % bis zu 64 % reicht (entnommen den Dokumenten der Regionen). Allerdings zeigt die in der Abbildung visualisierte Verteilung keinen Zusammenhang zwischen dem Anteil der erfahrenen Entscheidungsgremienmitgliedern und dem Anteil der verausgabten Mittel.

⁴⁹ Eine erfahrene Person wird über die Antworten in der Befragung definiert (= Angabe zur Erfahrung in Prozessen zur ländlichen Entwicklung durch Ankreuzen einer der drei ersten Items, s. Fragebogen in Anhang III).

Abbildung 7.1: Mittelverausgabung bis Mitte 2017 und Erfahrung mit Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung in den 13 Modellregionen



Erläuterung: Linie entspricht der Trendlinie, Farbe der Punkte: gelb=mit LEADER identische Struktur, blau= vorwiegend etablierte Akteure, grün=größtenteils neue Akteure

Quelle: Projektdaten (2017) und Gremienbefragung (2019).

Neben diesen quantitativen Indikatoren können die qualitativen Eindrücke aus den Interviews zur Interpretation herangezogen werden. Diese weisen darauf hin, dass bei den drei Regionen mit der geringsten Mittelverausgabung jeweils die Abwicklungspartner (z. T. aus Unerfahrenheit mit Bundesmitteln) relativ restriktiv agierten. In einem Fall kam erschwerend noch die geringe Personalkapazität der Entwicklungsagentur hinzu. Einige Probleme ergaben sich auch bei weiteren der „erfahrenen Regionen“ durch eine notwendige Eingewöhnungsphase zum Umgang mit den neuen Instrumente bei Land(auf)Schwung (z. B. das Prozedere der Abwicklung oder mit dem Zielsystem).

Diskussion

Die in der Abbildung 7.1 zusammengefassten Daten bieten wenig Erklärungsgehalt: Die drei Kategorien zur Messung der Fördererfahrung in der Region (A1) sind ungünstig verteilt, da zwei der Kategorien nur eine bzw. zwei Regionen zugeordnet sind. Auch die Erfahrung der Entscheidungsgremienmitglieder (A2) lässt bei den 13 Regionen keinen signifikanten Zusammenhang mit der Mittelverausgabung erkennen. Dies weist darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Abfrage zur Mittelverausgabung mögliche Anlaufschwierigkeiten überwunden waren oder aber andere Faktoren – wie z. B. ein restriktiver Abwicklungspartner oder zu geringe Personalkapazitäten – den Zusammenhang überlagern. Generell kann eine erfahrene Entwicklungsagentur sicherlich auch mit in solchen Prozessen unerfahrenen Akteuren bzw. neuen Strukturen schnell und gut handlungsfähig werden. Auch das Vorhandensein einzelner erfahrener Promotor*innen im Gremium könnte wichtiger sein als der dargestellte Anteil mit Bezug auf alle Gremienmitglieder.

Bezüglich der förderpolitischen Reaktionsmöglichkeiten auf die Merkmalsausprägungen zur Erfahrung müssen demnach quantitativ-schematische Mechanismen wie „unerfahrene Region“ = „mehr Kapazitäten für die Regionale Entwicklungsagentur“ oder „kleineres Budget wegen der erwartbaren Anlaufschwierigkeiten“ verworfen werden. Dennoch kann auf die Unterschiedlichkeit der Regionen mit darauf abgestimmten Förderoptionen reagiert werden. Dies kann auf Basis einer Beschreibung der Ausgangslage und Vorerfahrungen erfolgen, um so einen spezifischen Beratungs- und Qualifizierungsbedarf anbieten zu können. Dabei könnte auch der Indikator „Anteil Erfahrener“ mitdiskutiert werden, wobei bei einem sehr hohen Anteil von z. B. 90 % die Frage aufzuwerfen wäre, ob hier nicht noch „Neue“ gezielt mobilisiert werden sollten. Damit kann auch ein Beitrag zur „Nachwuchsförderung“, die einer Überalterung entgegenwirkt, geleistet werden. Bei einem sehr geringen Anteil von z. B. 20 % wäre demgegenüber zu überlegen, wie noch Erfarene mobilisiert oder durch die Entwicklungsagentur sowie Beratungs- und Qualifizierungsangebote mögliche Kapazitätsdefizite ausgeglichen werden können.

Der hier rein quantitativ gefasste Indikator der Mittelverwendung – die Qualität der Projekte ist nur schwer kategorisierbar – zeigt eine große Varianz, sodass auch hier Reaktionsmöglichkeiten zu prüfen sind. Prinzipiell ist die Aussagekraft begrenzt, aber der Indikator ist gut erfassbar und beschreibt einen wesentlichen Sachverhalt der Umsetzung. Unterstützungsbedarf wäre insbesondere für die drei Regionen erwartbar, deren Anteil verausgabter Mittel deutlich unter 40 % der verfügbaren Mittel lag. Dabei wäre eine wichtige Rahmenbedingung ein ausreichend ausgestatteter und flexibler Abwicklungspartner. Der Fördermittelgeber kann auch eine Mindestausstattung für die Entwicklungsagentur festsetzen.

Bei Land(auf)Schwung wurde der Aspekt Kapazität gezielt adressiert, indem z. B. Schulungen zu verschiedenen Aspekten der Fördermittelabwicklung im Modellvorhaben angeboten und genutzt wurden (siehe Kapitel 6 zum Thema Kapazitätsaufbau). Auf diesen Erfahrungen können künftige Fördermittelgeber aufbauen.

7.4.2 Aspekt „Interaktionsmuster“

Zum Aspekt der Interaktionsmuster erfolgen zunächst die Betrachtungen zum Teilaspekt „Offenheit“ und danach zum Teilaspekt „Allokationsproblematiken der Mittelverteilung“.

Teilaspekt C: Offenheit

Der Teilaspekt der Offenheit wird anhand der Indikatoren zur Partizipationsintensität und einer in der Befragung erfassten Selbsteinschätzung der Entscheidungsgremienmitglieder zu ihrer Offenheit gegenüber neuen Akteuren als Projektverantwortliche⁵⁰ erörtert.

⁵⁰ Im Fragebogen wurden die Projektverantwortlichen als „Projektträger“ bezeichnet, da dieser Begriff im sonstigen Förderkontext der ländlichen Entwicklung eher geläufig ist.

- C1 Partizipationsintensität: Anzahl Partizipationsangebote (inkl. deren Offenheit), Anzahl der Entscheidungsgremiensitzungen pro Jahr und Anzahl Gremienmitglieder
- C2 Offenheit der Mitglieder der Entscheidungsgremien gegenüber neuen Projektverantwortlichen nach Selbsteinschätzung der Befragten

Um mögliche Auswirkungen der unterschiedlichen Ausprägungen festzustellen, wird zudem die Anzahl der Projekte in den jeweiligen Regionen in die Diskussion einbezogen (entsprechend dem Jahresbericht 2019 der Regionen).

C1 Partizipationsintensität

Hinsichtlich der Partizipationsintensität zeigen sich große Unterschiede zwischen den Regionen, wobei die einzelnen Indikatoren breit gestreut sind:

- Mitglieder der Entscheidungsgremien: Die Anzahl reicht von elf bis 31. Knapp die Hälfte der Regionen hat weniger als 20 Mitglieder, etwas mehr als die Hälfte liegt darüber.
- Anzahl der Sitzungen der Entscheidungsgremien pro Jahr: Hier reicht die Anzahl von „1–2“ bis hin zu „5–7“ (mit Kopplung an die LEADER-Sitzungen). Neun Regionen haben in der Regel weniger als drei Sitzungen im Jahr, vier haben mehr als drei.
- Anzahl zusätzlicher Partizipationsangebote: Diese sind in fünf Regionen nicht vorhanden, bei den übrigen acht Regionen gab es bis zu drei solcher Angebote (Arbeitskreise, Regionalkonferenz).

Generell bietet die Partizipationsintensität mit den drei genannten Indikatoren ein deutliches Differenzierungsmerkmal, sodass zwischen eher offenen und eher geschlossenen Governance-Mustern unterschieden werden kann. Bei den 13 Regionen gibt es dabei keine klar abgrenzbaren Gruppen, vielmehr gibt es fließende Übergänge. So haben einige große Gremien, die sich seltener treffen, und andere kleine Gremien, die sich öfter treffen.

Die Betrachtung weiterer Aspekte zeigt auch, dass die Regionen mit höherer Partizipationsintensität laut Projektdaten häufiger auch eine höhere Anzahl an Projekten aufweisen. Dies spricht dafür, dass breite Partizipationsangebote eine Umsetzung mit mehr Beteiligten und eher kleinen Projekten, welche im Durchschnitt niedrigere Fördersummen beanspruchen, begünstigt. Zu beachten ist, dass der Indikator „Projektanzahl“ etwas ungenau sein kann, da einige Projekte in der Praxis formal auch auf zwei oder mehr Projekte aufgeteilt werden.

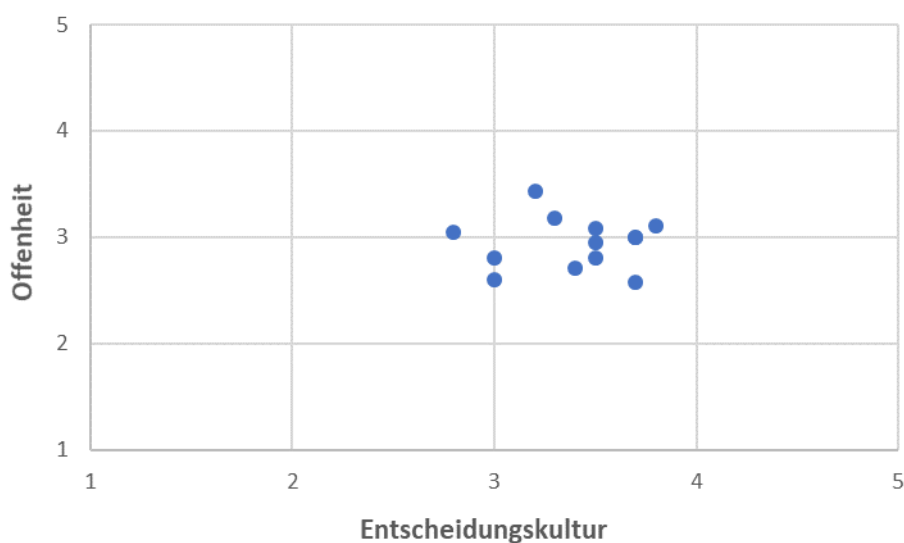
Die Partizipationsintensität wies jedoch keine erkennbaren Zusammenhänge mit der Einschätzung zur „Offenheit gegenüber neuen Projektträgern“ (Definition siehe nächster Abschnitt zu C2) auf. Demnach wäre es nicht so, dass mit einem kleinen Kreis an Beteiligten auch eine Neigung zu Geschlossenheit einhergehen würde.

Die hier verwendeten Indikatoren zur Partizipationsintensität sind geeignet, das Partizipationsgeschehen grob zu differenzieren. Ergänzend wäre es sinnvoll, auch systematisch zu erfassen, inwieweit Elemente gezielter Ansprache von Interessierten außerhalb des Entscheidungsgremiums vorhanden waren. Ein Beispiel aus der Modellregion Greiz ist, dass gezielt Unter-30-Jährige als mögliche Projektverantwortliche akquiriert werden sollten. Im Gegensatz dazu wurden Partizipationsangebote, wie die Mitarbeit im Entscheidungsgremium, oft auf die LEADER-Akteure beschränkt.

C2 Offenheit gegenüber neuen Projektverantwortlichen

Des Weiteren wurde die Offenheit für neue Projektverantwortliche und die Einschätzung der Befragten zur Entscheidungskultur bei der Projektauswahl im Fragebogen erfasst, die Offenheit wurde als Indikator für Innovationsfreundlichkeit herangezogen (siehe Kapitel 7.3.2), die Entscheidungskultur wird als ergänzender Hinweis zur Projektauswahl dargestellt, wobei eine sehr unumstrittene Projektauswahl in Kombination mit geringer Offenheit für einen „closed shop“ sprechen würde. In Abbildung 7.2 sind die Mittelwerte der 13 Regionen zu diesen beiden Aspekten dargestellt, wobei die statistische Aussagekraft aufgrund der z. T. geringen Fallzahlen begrenzt ist.

Abbildung 7.2: Angaben zur Projektauswahl in den 13 Modellregionen



Anmerkung: Es erscheinen nur zwölf Punkte, da zwei Regionen die exakt gleichen Durchschnittswerte aufweisen, so dass beide beim Punkt (X: 3,7; Y: 3) liegen. Erfasst wurden diese Dimensionen im Fragebogen unter E2. Entscheidungskultur bedeutet 1= um Entscheidungen zur Förderung wird hart gerungen, 5= Entscheidungen werden schnell und unumstritten getroffen. Offenheit bedeutet 1= Mir sind bekannte Partner*innen als Projektträger wichtig, 5= Ich will neue Akteure als Projektträger gewinnen.

Quelle: Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien (2019).

Es zeigen sich relativ geringe Unterschiede hinsichtlich der Offenheit gegenüber neuen Projektverantwortlichen zwischen den Regionen. Dabei gilt, je höher der Mittelwert, desto eher bevorzugten die Mitglieder im Entscheidungsgremium die Gewinnung neuer Akteure als Projektverantwortliche gegenüber der Auswahl bewährter Akteure. Demnach nehmen alle Modellregionen eher eine

Mittelposition zwischen neuen und bewährten Akteuren als Projektverantwortliche ein (die Mittelwerte streuen um den Wert 3 auf der fünfstufigen Skala). Die teilnehmenden Beobachtungen einzelner Gremiensitzungen in den jeweiligen Regionen stimmen dabei tendenziell mit den Unterschieden hinsichtlich der angegebenen Offenheit überein.

Die Angaben zur Entscheidungskultur tendieren eher in Richtung schnelle, unstrittige Entscheidungen (siehe Abbildung 7.2). Hier liegt der Großteil der Modellregionen im Durchschnitt zwischen 3 und 4 auf einer fünfstufigen Skala. Das bedeutet, dass die Entscheidungen eher schnell und unstrittig getroffen wurden, anstatt dass hart gerungen werden musste. Die Varianz ist etwas größer als bei der Offenheit gegenüber neuen Projektverantwortlichen. Zwar gibt es nach Angaben der regionalen Akteure sowie der Sitzungsprotokolle häufiger Diskussionen, die des Öffterens in Auflagen für die Zuwendungsempfänger im Bescheid und dergleichen münden, über die Entscheidungsrichtung selbst (Ablehnung oder Annahme) wird jedoch kaum diskutiert.

Die Frage, ob die in der Abbildung gezeigte Streuung zu einer Abgrenzung von Governance-Mustern nutzbar ist, kann verneint werden. Ein deutlicher Hinweis auf eine „closed shop“-Problematik wären klare Verortungen bei „Entscheidungen werden schnell und unstrittig getroffen“.51 Diesbezüglich ist eine Region zwar etwas abgesetzt, aber insgesamt gibt es eine breite Streuung ohne klares Muster.

Ein möglicher – aber in der Praxis nicht festzustellender – Zusammenhang zwischen einer hohen Anzahl an Projektträgern im Gremium und der Offenheit für neue Projektträger wird im nächsten Unterkapitel unter D5 erörtert.

Ein Indikator wie die Selbsteinschätzung zur Bevorzugung bewährter/neuer Projektpartner ist wissenschaftlich im Prinzip interessant, auch wenn hier kein klares Muster abgrenzbar war. Zur Differenzierung der Regionen ist der Indikator aber kaum brauchbar, da dann ein strategisches Antwortverhalten anzunehmen wäre.

Teilaspekt D: Allokationsproblematiken der Mittelverteilung

Der Teilaspekt der Allokation wird anhand verschiedener Indikatoren zur Verteilung der Fördermittel in den einzelnen Regionen und zur Repräsentanz verschiedener Gruppen im Entscheidungsgremium beschrieben. Dies liefert Hinweise zu Macht- und Mittelkonzentrationen zugunsten bestimmter Teilräume oder Gruppen.

- D1 Territoriales „Kirchturmdenken“: Anteil regionaler bzw. lokaler Projekte
- D2 Territoriales „Ungleichgewicht“ der Fördervolumina in den Postleitzahlbezirken
- D3 Öffentliche vs. nicht-öffentliche Gremienmitglieder (laut Konzept)
- D4 Öffentliche vs. nicht-öffentliche Akteure als Projektverantwortliche

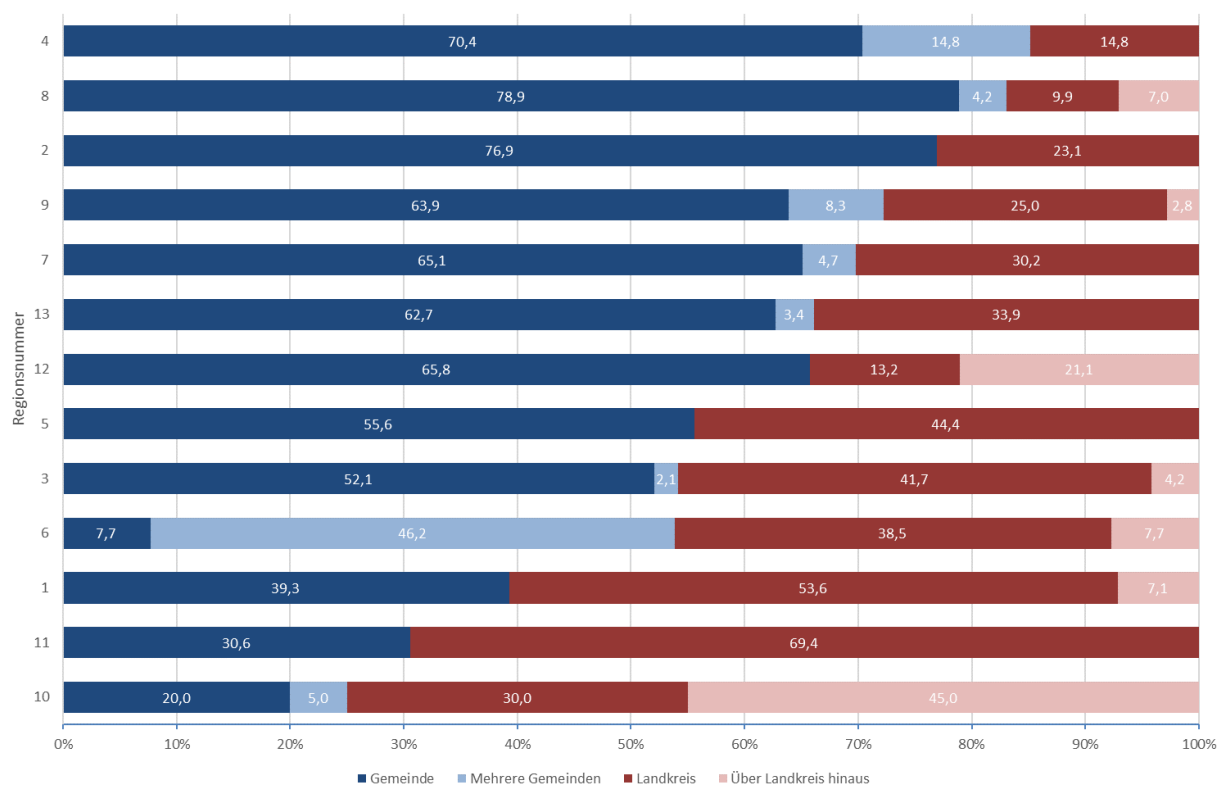
51 Dies entspräche dem Wert 5 auf der Achse „Entscheidungskultur“.

- D5 Interessenskonflikte im Entscheidungsgremium: Anteil der Mitglieder mit eigenen Projekten im Entscheidungsgremium

D1 Territoriales „Kirchturmdenken“: Anteil regionaler bzw. lokaler Projekte

Das Gebiet, auf das ein Projekt wirken soll, kann unterschiedlich groß sein und von lokal bis regional reichen. Hierzu wurden die vier Kategorien „Gemeinde“, „mehrere Gemeinden“, „Landkreis“ sowie „über Landkreis hinaus“ gebildet und alle Land(auf)Schwung-Projekte von der Begleitforschung entsprechend zugeordnet. Die Verteilung der Projekte auf diese Raumbezüge in den Modellregionen ist in Abbildung 7.3 dargestellt. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede. So weisen in drei Regionen über 75 % der Projekte eher lokale Bezüge auf (d. h. auf die Gemeinde oder mehrere Gemeinden bezogen), in vier weiteren Regionen liegen etwa zwei Drittel der Projekte auf dieser lokalen Ebene. Bei den Übrigen liegen die Anteile niedriger.

Abbildung 7.3: Räumlicher Bezug der Projekte in den 13 Modellregionen



Quelle: Eigene Zuordnung anhand der Projektdaten.

Diese unterschiedlichen Verteilungen finden sich auch in den qualitativen Ergebnissen aus den Regionen wieder. So gab es in Höxter, Stendal oder Sigmaringen eine klare regionale Ausrichtung oder auch eine Kooperation mit Nachbarlandkreisen. In anderen Regionen, insbesondere solche, die die Strukturen stärker auf bisherige LEADER-Prozesse aufgebaut hatten, waren dagegen lokale Projekte häufig, die auch nicht unbedingt in eine kohärente Gesamtstrategie für die Region

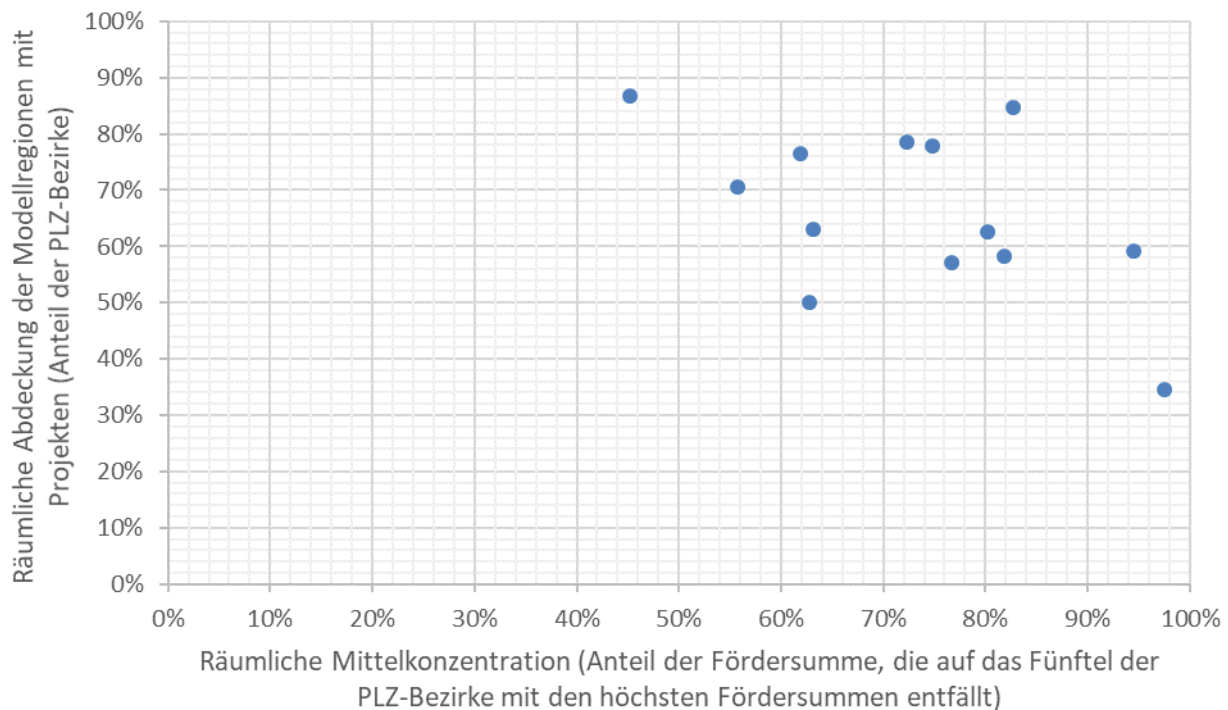
eingebunden waren. Auch wenn Projekte über einen offenen Wettbewerb initiiert wurden, in dem ein regionsweiter Bezug nicht explizit als Auswahlkriterium eingefordert wurde, führte dies zu Projekten mit stärker lokalen statt regionalen Bezügen. Prinzipiell sind in vielen Handlungsfeldern auch kleine lokale Projekte durchaus sinnvoll, wobei dann je nach Aufgabenstellung eine regional kohärente Strategie gegeben sein sollte.

Insgesamt zeigte sich der Indikator geeignet, in einer ersten Annäherung auf möglicherweise zu lokale Ausrichtungen hinzuweisen. Dadurch kann ein Reflexionsbedarf aufgezeigt werden. So sollte in den Regionen z. B. im Rahmen einer Halbzeitbewertung geprüft werden, inwieweit der Anspruch einer regionsweiten Ausrichtung erfüllt wird bzw. lokale Projekte besser regional abgestimmt werden könnten.

D2 Territoriales „Ungleichgewicht“ der Fördervolumina in den Postleitzahlenbezirken

Die Verteilung der Projekte und Fördermittel auf die unterschiedlichen Teilräume wurde über die Postleitzahlen (PLZ) aus den Adressen der Projektverantwortlichen erfasst. Zur Übersicht sind in Abbildung 7.4 zwei Indikatoren zur Verteilung der Mittel dargestellt:

- Auf der X-Achse wird die räumliche Mittelkonzentration ausgewiesen. Dazu wurde von allen PLZ-Bezirken der jeweiligen Region (acht bis 36 PLZ-Bezirke) das obere Fünftel, welches die meisten Mittel auf sich vereinen konnte, zusammengefasst und der Anteil der Fördermittel dieses Fünftels an den Gesamtmitteln dargestellt. Dieser Anteil variierte von 45 % bis zu 96 %. Insgesamt können die in der Abbildung sichtbaren Ungleichgewichte verschiedene Ursachen haben. Je nach Aufgabenstellung ist ein Ungleichgewicht auch nicht problematisch, da eine gleichmäßige Verteilung nach dem „Gießkannenprinzip“ nicht der Zielsetzung entspricht. Zudem basiert die Zuordnung zu den PLZ-Bezirken auf den Adressen der Projektverantwortlichen. Gerade in einigen Modellregionen mit größerer Mittelkonzentration begründet sich dies damit, dass viele Projekte zwar in der Kreisstadt ansässig sind, aber die Projekte ihren Nutzen in der gesamten Region entfalten sollen.
- Auf der Y-Achse wird die räumliche Abdeckung der Modellregion mit Projekten dargestellt. Dazu wurde der Anteil der PLZ-Bezirke, in denen Projekte (unabhängig von der Höhe der Mittel) ansässig waren, an allen in der Modellregion vorhandenen PLZ-Bezirken ermittelt. Dies ergibt in den Regionen zwischen 38 % und 100 % der PLZ-Bezirke, die mit Mitteln bedacht wurden.

Abbildung 7.4: Verteilung der Mittel auf Teilräume (PLZ-Bezirke) in den 13 Modellregionen

Quelle: Projektdaten (Stand Ende 2019).

Die Abbildung dient der Visualisierung der durchaus deutlichen Unterschiede; für eine Bewertung sind aber weitere Aspekte zu berücksichtigen. Eine Wertung im Sinne von „breite Streuung = gute Mittelverteilung“ ist nicht sinnvoll. Eine Betrachtung der Mittelverteilung kann aber durchaus Hinweise auf Nachsteuerungsbedarfe bieten. Für die Nutzung der Indikatoren sollte neben dem Sitz des Projektverantwortlichen auch nach der räumlichen Ausdehnung des Projektgebietes differenziert werden, wie dies bspw. über den Indikator D1 erfolgt ist. Bei einer Betrachtung eher lokaler Bezüge kann eine starke räumliche Konzentration der Mittel und Projekte auf intensiveren Reflexionsbedarf hindeuten. Andersherum kann auch das komplette Fehlen einer räumlichen Priorisierung auf strategische Probleme (Gießkannenprinzip) hindeuten.

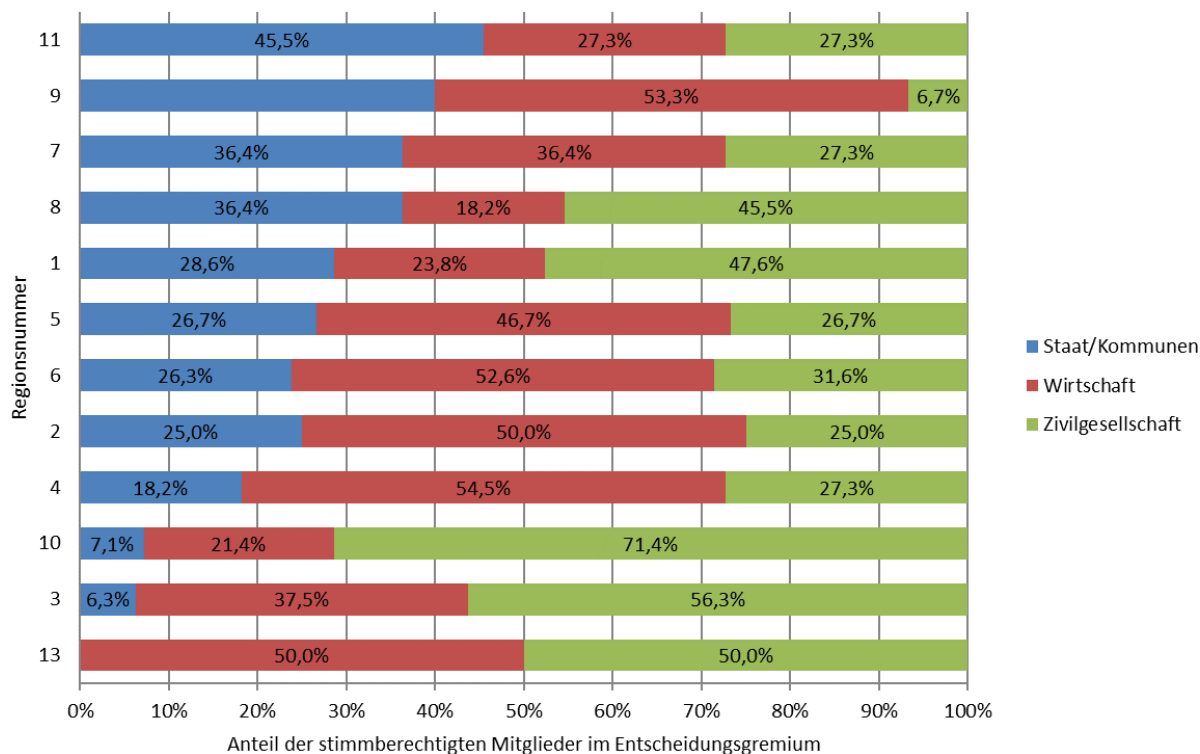
D3 Öffentlich vs. nicht-öffentliche Mitglieder im Entscheidungsgremium

Die Verteilung der stimmberechtigten Mitglieder der Entscheidungsgremien nach den gesellschaftlichen Sektoren Staat/Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zeigt sich in den 13 Regionen recht unterschiedlich (siehe Abbildung 7.5). Eine feste Vorgabe – wie die „weniger als 50 % Staat/Kommunen-Regel“ bei LEADER – zur Begrenzung bestimmter Akteursgruppen gab es nicht.

Die aus der Literatur bekannte Tendenz (siehe Kapitel 7.1.2), dass solche Prozesse von Kommunen dominiert werden können, war für die Land(auf)Schwung-Regionen anhand der Mitgliederstruktur nicht festzustellen. In allen Regionen waren weniger als 50 % dem öffentlichen Sektor zuzuordnen,

lediglich in drei Regionen waren es 40 % oder mehr. Ebenfalls keiner der beiden anderen Sektoren kam in einer Region über einen 50 %-Anteil hinaus.

Abbildung 7.5: Verteilung der stimmberechtigten Mitglieder der Entscheidungsgremien auf die Sektoren Staat/Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft



Quelle: Auswertung der regionsinternen Mitgliederlisten (2017) aus den Land(auf)Schwung-Dokumenten.

Insgesamt hängt eine passende Verteilung auf die drei Sektoren von der Aufgabenstellung und den zur Mitarbeit bereiten Akteuren ab. Die in der Abbildung erkennbare Verteilung weist auf eine ausgewogene Verteilung hin. Jedoch gibt der sehr geringe Anteil (ca. 7 %) der zivilgesellschaftlichen Beteiligten in einer Region Hinweise auf eine geringe Einbindung dieses Sektors. Zudem sind in einer Region gar keine, in zwei Regionen weniger als 10 % der Mitglieder dem Bereich Staat/Kommune zuzurechnen. Dies kann bei entsprechender Aufgabenstellung und Einbettung des Prozesses unproblematisch sein, eine Förderung der Kooperation der drei Sektoren wird aber so im Entscheidungsgremium kaum angeregt.

Der Indikator ist relativ leicht zu erheben. Allerdings kann z. B. eine kommunale Dominanz auch gegenüber externer Evaluation versteckt werden, indem Bürgermeister anderen Gruppen zugerechnet werden, z. B. wenn diese zugleich als Unternehmer oder in einem zivilgesellschaftlichen Verband aktiv sind. Im Fall von Land(auf)Schwung ergab sich trotz nicht vorhandener verbindlicher Vorgaben eine ausgewogene Verteilung. Sollte eine Region einen hohen Anteil von Staat/Kommunen von z. B. über 50 % haben oder einer der anderen Sektoren sehr gering ausgeprägt sein, könnte

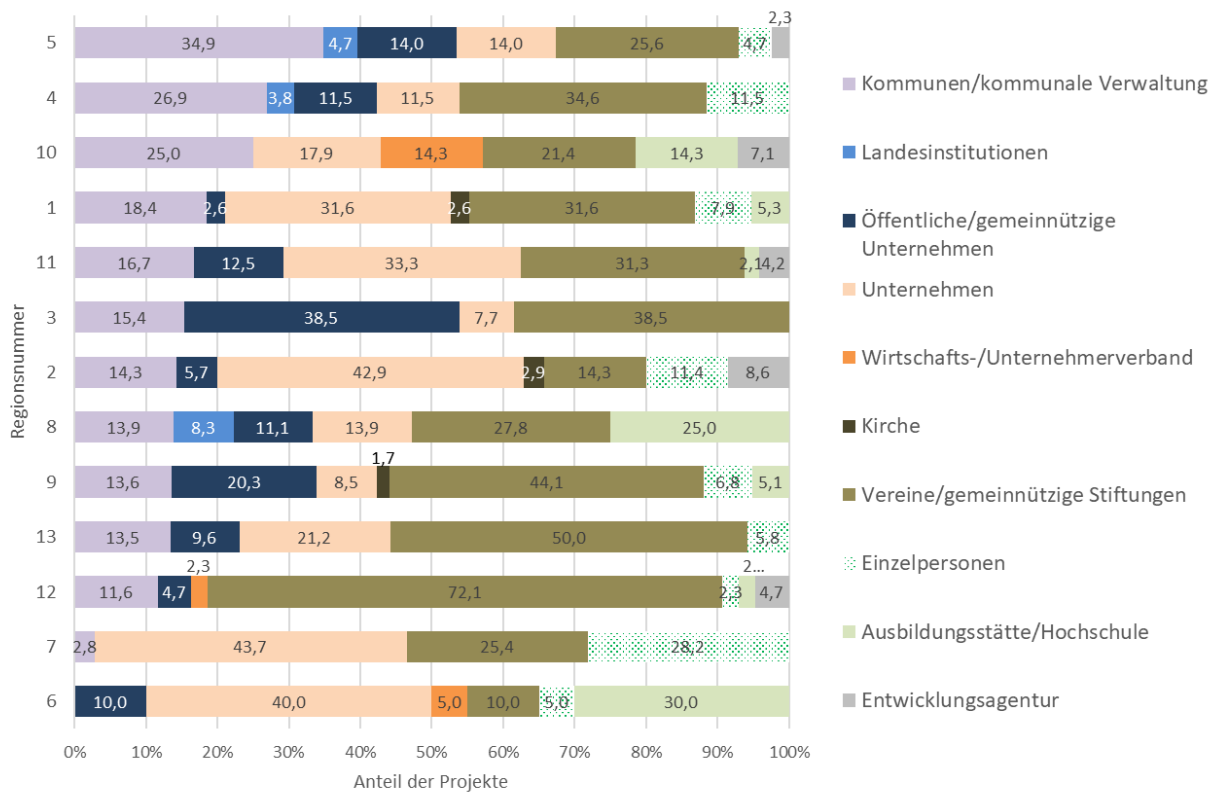
das Entscheidungsgremium dies zum Anlass nehmen, eine Anpassung seiner Zusammensetzung zu diskutieren. Zu beachten ist, dass die ursprüngliche Verteilung nicht den realen Verhältnissen im späteren Verlauf der Prozesse entsprechen muss. So können bestimmte Akteursgruppen wegbrechen, weil ihre Erwartungen nicht erfüllt werden. Als ergänzender Indikator wäre somit auch die reale Teilnahme der unterschiedlichen Akteursgruppen (an der Schnittstelle zwischen Umsetzungs- und Konsolidierungsphase) in Betracht zu ziehen. Allerdings lassen sich auf diese rein quantitative Weise die realen Machtverhältnisse in einem Entscheidungsgremium kaum abbilden. So können beispielsweise bestimmte öffentliche Akteure durch ihre Wissensvorsprünge (z. B. im Zuwendungsrecht), durch Festlegungen im Vorfeld, welche Anträge überhaupt zur Entscheidung vorgelegt werden, oder die Auswahl gewogener Gremienmitglieder Entscheidungsprozesse dominieren, ohne ein Übergewicht im Gremium zu haben.

D4 Öffentliche vs. nicht-öffentliche Akteure als Projektverantwortliche

Die Art der Projektverantwortlichen ist in Abbildung 7.6 für die einzelnen Modellregionen dargestellt. Dabei zeigt sich in allen Regionen eine breite Streuung. Dies spricht gegen die starke Dominanz einzelner Akteursgruppen. Das aus der LEADER-Literatur für einige Programmgebiete beschriebene Problem einer kommunalen Dominanz (mit sehr hohen Anteilen von kommunalen Projektverantwortlichen von bis zu drei Viertel der Projekte) ist somit nicht aufgetreten. Die Art der Projektverantwortlichen variiert in den Regionen, was auch mit den unterschiedlichen Schwerpunkten zusammenhängt: So sind im wirtschaftlichen Schwerpunkt mehr Unternehmen beteiligt und bei Projekten zur Daseinsvorsorge eher gemeinnützige Vereine und Kommunen.

Insgesamt zeigt sich der Indikator als einfach zu erheben. Im Fall von Land(auf)Schwung ist in den Regionen eine hinreichende Verteilung gegeben, sodass kein Handlungsbedarf erkennbar wurde.

Abbildung 7.6: Verteilung der Projekte nach dem organisatorischen Hintergrund der Projektverantwortlichen in den 13 Modellregionen



Quelle: Projektdaten 2019.

D5 Interessenskonflikte im Entscheidungsgremium: Anteil der Projekte von Mitgliedern im Entscheidungsgremium

Um die Grundannahmen dieses Allokationsproblems zu untersuchen, wird zunächst betrachtet, ob bei den im Gremium vertretenen Projektverantwortlichen die Einwerbung finanzieller Förderung für ein eigenes Projekt ein wichtigeres Ziel für die Mitwirkung im Gremium war als bei den übrigen Mitgliedern. Tabelle 7.3 gibt einen Überblick über die finanziellen Interessen der Gremienmitglieder in Bezug auf eigene Projekte.

Tabelle 7.3: Finanzielles Interesse für eigene Projekte als Motivation für die Mitarbeit im Entscheidungsgremium von 1 (sehr wichtig) bis 6 (überhaupt nicht wichtig)

	Median des Ziels, finanzielle Förderung für ein eigenes Projekt einzuwerben ⁵²	Anzahl Befragte
Gremienmitglieder ohne eigenes Projekt ⁵³	6	160
Gremienmitglieder mit gefördertem Projekt	2	22
Alle Gremienmitglieder	5	182

Quelle: Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien (2019).

Die Tabelle zeigt einen deutlichen Unterschied im Median der beiden Gruppen, wobei der Median der Gremienmitglieder ohne eigenes Projekt bei „6“ liegt und damit für dieses Ziel in mindestens der Hälfte aller Nennungen gar keine Bedeutsamkeit angegeben wird. Anders ist es hingegen für die Gruppe der Gremienmitglieder, die ein eigenes Projekt von Land(auf)Schwung gefördert bekommen. Hier wird diesem Ziel eine hohe Bedeutsamkeit in mindestens der Hälfte aller Fälle beigegeben (MD=2). Projektverantwortliche geben häufiger eine hohe Bedeutsamkeit für das Ziel „finanzielle Unterstützung eigener Projekte“ als Nicht-Projektverantwortliche an (siehe Kapitel 5.4.2). Die Auswertung ist auch ein Hinweis, dass die Befragten hier authentisch antworten. Solche Eigeninteressen sind an sich nicht negativ zu werten – sofern sie nicht den Prozess dominieren.

Daher wurde in einem nächsten Schritt die Anzahl der Projektverantwortlichen in den regionalen Entscheidungsgremien betrachtet. Hier ist zu beachten, dass es sich nicht um die Gesamtmenge aller Gremienmitglieder und damit möglicher Projektverantwortlicher im Gremium handelt, sondern lediglich um die Gremienmitglieder, die den Fragebogen beantwortet haben. Die Anzahl der Projektverantwortlichen in den Entscheidungsgremien variierte in den Regionen in der Gremienbefragung zwischen null und vier, was einem Prozentsatz von 0 bis 30 % an der Anzahl aller antwortenden Gremienmitgliedern entspricht. In zwei Regionen waren die Werte mit 25 % bzw. 30 % relativ hoch, in fünf Regionen lagen die Werte in der Spanne von 10 % bis 20 %, in sechs Regionen unter 10 %.

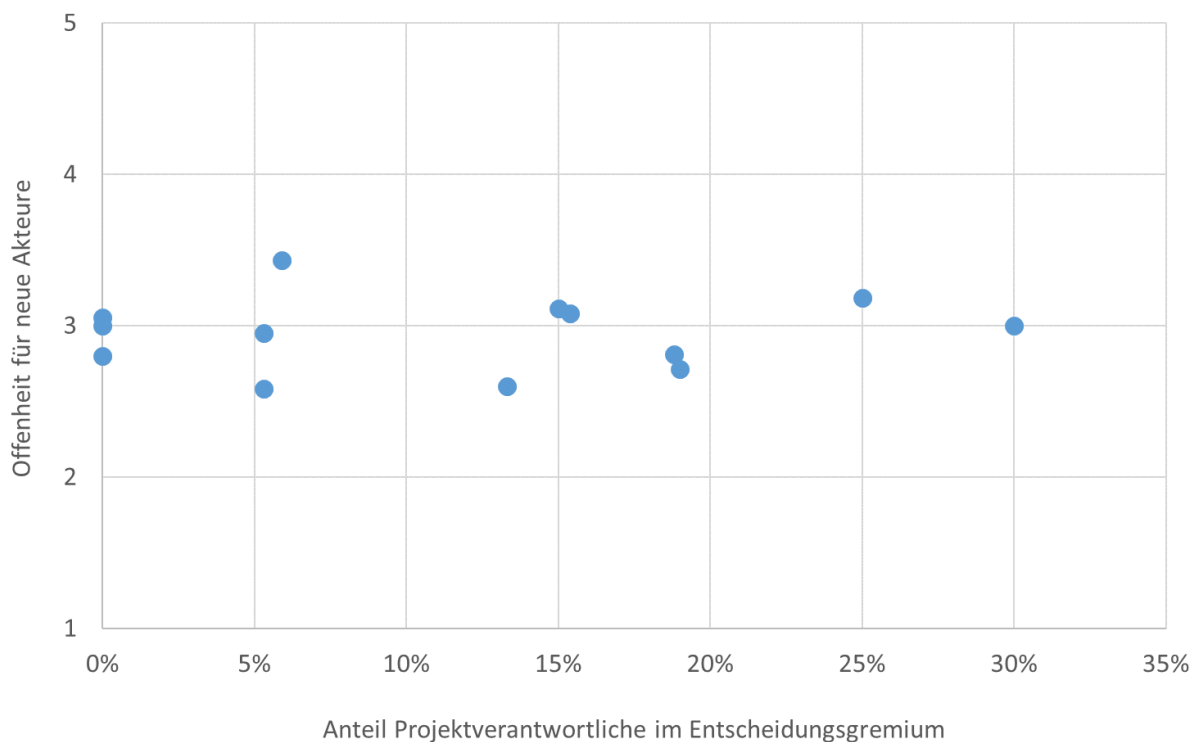
Insgesamt ist hier eine Bewertung auch von den Zielsetzungen abhängig: Wenn es vor allem darum ginge, Fördermittel neutral an auszuwählende Projekte zu verteilen, sollten eher wenig Eigeninteressen vorhanden sein. Ginge es eher darum, besonders handlungsfähige (Schlüssel-)Akteure zu einer gemeinsamen Kooperation und Projektentwicklung zu bringen, wären diese im Gremium auch in der Rolle als Projektverantwortliche sinnvoll. So kam es beispielsweise in der Region Hochsauerlandkreis zu einer gezielten Zusammenarbeit und Projektentwicklung.

⁵² Erhoben wurde dieses Ziel im Fragebogen in der Frage B2, Auswahlmöglichkeit 4, anhand einer sechsstufigen Antwortskala. 1 bedeutet dabei „sehr wichtig“, 6 bedeutet dabei „überhaupt nicht wichtig.“

⁵³ Erhoben wurde dies im Fragebogen in der Frage A1, Auswahlmöglichkeit 3.

Zur weiteren Diskussion wird auch die Offenheit gegenüber neuen Projektverantwortlichen (Selbsteinschätzung aus der Befragung) einbezogen. Die Abbildung 7.7 liefert keine Hinweise, dass die Entscheidungsgremien mit höheren Anteilen von Projektverantwortlichen weniger offen für neue Akteure sind. Dabei ist die statistische Aussagekraft aufgrund der z. T. geringen Fallzahlen begrenzt.

Abbildung 7.7: Bezug zwischen Offenheit gegenüber neuen Akteuren als Projektverantwortliche und dem Anteil von Projektverantwortlichen im Entscheidungsgremium



Anmerkung: Das Merkmal „Offenheit für neue Akteure als Projektverantwortliche“ wurde auf einer fünfstufigen Skala von 1 = „Mir sind bekannte Partner*innen als Projektträger wichtig.“ bis 5 = „Ich will neue Akteure als Projektträger gewinnen.“ mit der Frage E2 (Item 1) gemessen.

Quelle: Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien (2019).

Letztlich ist das Merkmal „Interessenskonflikte im Entscheidungsgremium“ durchaus mit dem Indikator „Anteil der Projektverantwortlichen im Entscheidungsgremium“ zu erfassen, wobei auch der Indikator „Anteil der Fördersumme, der für Projekte von Mitgliedern der Entscheidungsgremien verausgabt wurde“ eine gute Aussagekraft bieten würde. Die Werte bei Land(auf)Schwung blieben aber zumeist relativ gering, sodass in diesem Fall nicht hätte gegengesteuert werden müssen.

7.5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Es gibt in der Literatur bislang keine passende Abgrenzung von Governance-Typen, die eine gezielte Unterstützung von Governance-Prozessen durch die Förderpolitik ermöglichen würde. Zudem sind viele mögliche Merkmale solcher Typen nur aufwendig und oft auch erst während des Prozesses zu erfassen, sodass sie noch nicht ex-ante zur Erörterung des spezifischen Unterstützungsbedarfes zur Verfügung stehen können. Weiterhin ist davon auszugehen, dass sich der Unterstützungsbedarf im Laufe eines Governance-Prozesses entsprechend seiner Phasen verändert.

Vor diesem Hintergrund wird auf eine Zuordnung der Land(auf)Schwung-Regionen zu Typen verzichtet und eher nach Mustern von Zusammenhängen zwischen für das Governance-Ergebnis relevanten Indikatoren über die Regionen hinweg gesucht. Daher wurden keine einfachen Handlungsempfehlungen in Form von „Governance-Typ A‘ bedeutet ‚Unterstützungsbedarfe ABC‘“ entwickelt. Stattdessen wurde eine Empfehlungsmatrix in Form der Tabelle 7.4 herausgearbeitet, die zum einen die unterschiedlichen Phasen berücksichtigt und zum anderen aus bestimmten Merkmalsausprägungen Handlungsbedarfe seitens des Fördermittelgebers differenzieren kann („In Phase X spricht die Merkmalsausprägung Y für Unterstützungsbedarf Z“).

In unterschiedlichen Phasen sind verschiedene Merkmale relevant bzw. empirisch erfassbar. Zur praxisgerechten Erfassung ist ein Monitoringkonzept mit einfachen Indikatoren erforderlich, sodass den Fördermittelgebern nach Auswertung dieser Indikatoren phasenspezifische Handlungsoptionen nahegelegt werden können. So können vor der Einreichung eines Konzeptes zur Bewerbung um die Förderung mögliche Unterstützungen an das Merkmal „Vorerfahrung“ gekoppelt sein, während auf Basis einer Halbzeitbewertung auch Indikatoren zu „closed-shop-Problematiken“ vorliegen.

Welche Merkmale für Governance-Muster berücksichtigt werden können, wurde zunächst in Kapitel 7.3 herausgearbeitet und ihre Praktikabilität und Aussagekraft anhand der empirischen Ergebnisse für die Modellregionen dann in Kapitel 7.4 diskutiert. Lediglich der Indikator C2 (Offenheit gegenüber neuen Akteuren als Projektverantwortliche) wurde gar nicht übernommen. Da das Antwortverhalten beeinflusst werden würde, sollte eine solche Frage im Rahmen eines steuerungsrelevanten Monitorings nicht gestellt werden. Der Indikator A2 zur Vorerfahrung mit regionalen ländlichen Entwicklungsprozessen kann verwendet werden, sofern er einfach erfassbar ist; er könnte aber auch durch eine qualitative Einschätzung durch den Fördermittelgeber vorab ersetzt werden.

Die folgende Tabelle 7.4 stellt nun die zentralen Erkenntnisse zusammen:

- In der ersten Spalte werden drei Zeitpunkte unterschieden, die jeweils am Ende der ersten drei in Kapitel 7.1.3 dargelegten Phasen verortet sind.
- Die zweite Spalte nennt die empfehlenswerten Indikatoren. Die Nummerierung der Indikatoren folgt den Benennungen in Kapitel 7.3 und Kapitel 7.4. Neu aufzunehmende Indikatoren sind kursiv dargestellt.

- Die dritte Spalte fasst Empfehlungen für mögliche Konsequenzen aus der Ausprägung der Indikatoren zusammen.

Zur Erfassung der notwendigen Informationen sollte es ein die Förderinitiative begleitendes Monitoringkonzept geben, in dem die Erfassung der in der zweiten Spalte genannten Indikatoren organisiert wird.

Tabelle 7.4: Empfohlenes Monitoringkonzept zur steuernden Begleitung der Regionen durch den Fördermittelgeber

Phase	Monitoring zu Merkmalen der Governance-Muster (Indikatoren)	Empfehlung zu Reaktionsoptionen
Nach der Initiierungsphase	<u>Erfahrung:</u> A1: Förderbiographie (A2: Anteil von Personen mit Erfahrung)	Bereitstellung von Ressourcen: Bei geringer Erfahrung: durch Beratung kann Kapazitätsaufbau gezielt gefördert werden, ggf. kann auch eine höhere Personalkapazität für die Entwicklungsagentur vorgesehen werden
Nach der Konzeptphase	<u>Ausgewogene Partizipation:</u> C1: Partizipationsintensität, Anzahl Partizipationsangebote bei Strategieerstellung D3: Gremienzusammensetzung: getrennt nach Staat/Kommune, Wirtschaft, Zivilgesellschaft	Feedback nach der Konzepterstellung (ggf. auch als Auflagen zur Anerkennung): Prüfungsauftrag zur Nachsteuerung der Partizipation (ausgewogene Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums, zweckmäßige Ausrichtung der Partizipation)
Nach der Umsetzungsphase	<u>Mittelverausgabung:</u> B1: Mittelbindung nach zwei Jahren <u>Offenheit:</u> <i>C3: Gremienzusammensetzung: Änderungen, reale Teilnahme an den Sitzungen des Entscheidungsgremiums</i> <u>Allokationsproblematiken der Mittelverteilung:</u> D1: Lokal vs. regional (Raumbezug) D2: Räumlicher Schwerpunkt (PLZ) D4: Öffentliche vs. nicht-öffentliche Projektverantwortliche D5: Interessenskonflikte: Anteil der Projektträger im Entscheidungsgremiums D6: Anteil der Fördersumme, der für Projekte von Mitgliedern der Entscheidungsgremien verausgabt wurde	Anreize für / Einfordern von Anpassungen insbesondere, wenn die Merkmalsausprägungen Warnsignale erkennen lassen: Externe Reflexion durch Expert*innen (Beauftragung durch Fördermittelgeber, prinzipiell besteht ein Spannungsfeld: Die Region sollte den Externen gegenüber vertrauensvoll Probleme offenlegen, dazu ist eine gewisse Distanz zum Fördermittelgeber erforderlich, so kann ein Teil der Reflexion auch intern bleiben). Zusammenfassung der Reflexion in tabellarischer Übersicht zu Empfehlungen, in der die Regionen ihren Umgang mit den Empfehlungen dokumentieren müssen (Befolgung der Empfehlungen oder Verweis auf gegenteilige Auffassungen oder Hemmnisse zur Umsetzung der Empfehlungen), welche auch an den Fördermittelgeber zu überliefern ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die hier dargestellten Optionen zur Reflexion von Governance-Mustern können insbesondere für Evaluierungen und Begleitforschungen helfen, bestimmte Kapazitäts- und Allokationsproblematiken zu analysieren. Dies kann im Sinne einer formativen Evaluation auch zur **Abstimmung der**

Förderpolitik auf die spezifischen regionalen Bedingungen genutzt werden. Allerdings bieten die meisten hier vorgestellten Indikatoren lediglich Diskussionsanreize, in die auch qualitative Analysen einfließen müssen. Direkte Nachsteuerungsoptionen der Förderpolitik sind kaum aus solch quantitativen Indikatoren abzuleiten. Gerade bei den Allokationsproblematiken kann allerdings bereits das transparente Anmahnen möglicher Fehlentwicklungen eine förderliche Wirkung auf die Prozesse haben.

8 Gesamtfazit

8.1 Gewonnene Erkenntnisse

Ein wesentliches Ziel des Modellvorhabens Land(auf)Schwung bestand darin, neuartige Steuerungsinstrumente mit Blick auf ihre Eignung für die ländliche Regionalentwicklung zu erproben. Mit einem beschränkten Wettbewerb für besonders vom demographischen Wandel betroffene Regionen, dem Steuern über Ziele und dem Regionalbudget wurden Instrumente angewendet, die bereits im Rahmen des Vorgängervorhabens LandZukunft angewandt wurden und dessen Erkenntnisse nun auf eine breitere empirische Basis gestellt werden sollten. Die Begleitforschung Land(auf)Schwung kann im Wesentlichen die Ergebnisse der Begleitforschung LandZukunft (Kundolf et al. 2016; Küpper und Kundolf 2021) hinsichtlich dieser Steuerungsinstrumente bestätigen.

Der beschränkte Wettbewerb fokussiert die Fördermittel auf benachteiligte ländliche Räume, um Fördermittel an einen vorher definierten Bedarf gezielt zu adressieren und einen Beitrag zum Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten. Ein zentrales Argument gegen diese Fokussierung, dass dadurch verfügbare Mittel nicht gebunden werden könnten, bestätigte sich nicht. Die Verausgabung der Fördermittel konnte weitgehend gesichert werden, obwohl die Bedingungen dazu ungünstig waren. Da die Mittel zunächst nur für die ersten 1,5 Jahre zur Verfügung standen und die Verlängerung kurzfristig erfolgte, waren langfristig angelegte Vorhaben und die Projektierung baulicher Maßnahmen erheblich erschwert. Dass der Wettbewerb zur Auswahl der Modellregionen Innovationen fördert, die Motivation regionaler Akteure erhöht oder zur Auswahl der besten Konzepte beiträgt, konnte nicht bestätigt werden. Zum einen können Wettbewerbe bestehende Unterschiede hinsichtlich der Ressourcenausstattung zwischen den Regionen, die durch die Bereitstellung von bis zu 30.000 Euro in der Bewerbungsphase nur zum Teil ausgeglichen werden konnten, vertiefen. Zum anderen ist der Aufwand über diese BMEL-Mittel hinaus für die regionalen Beteiligten auch angesichts geringer Effekte enorm und muss bei Nicht-Auswahl abgeschrieben werden. Wettbewerbe sind somit allenfalls gerechtfertigt, um die politische Durchsetzbarkeit der Regionsauswahl zu erhöhen, indem die Entscheidung auf eine externe Jury verlagert wird.

Das Steuern über Ziele wird von den Vertretern der Modellregionen eher als Erfordernis zur Teilnahme am Modellvorhaben betrachtet und zur Außendarstellung genutzt als zur regionalen Selbststeuerung bzw. zum Nachsteuern verwendet. Daher konnte die Funktion als Lerninstrument, indem über die Gründe der Zielerreichung und die Wahl geeigneter Ziele reflektiert wird, kaum beobachtet werden. Die Anpassungen von Zielen und Zielhöhen vor Beginn der Förderphase – und beschränkt auch während dieser Phase – machen deutlich, dass eine Auswahl der Modellregionen anhand der in den Bewerbungsunterlagen selbst gewählten Ziele kaum einen fairen Wettbewerb zulässt. Zudem waren Ziele teils stark an Startprojekte gekoppelt, sodass bei deren Fehlschlagen die Ziele nicht weiterverfolgt werden konnten. Teils operationalisieren die Ziele die eigentlich verfolgten strategischen Ziele nur unzureichend, wenn z. B. die Anzahl der zu fördernden Projekte als Input-Indikator oder die inhaltlich unspezifische Teilnehmerzahl als operative Ziele gewählt

wurden. Auf dieser Grundlage sind eine Projektauswahl und ein Controlling in Bezug auf die Erreichung des strategischen Zieles kaum möglich.

Regionalbudgets sind bei den regionalen Akteuren – jenseits der finanziellen Abwickler, denen die Fallstricke (hoher personeller Aufwand, Anlastungsrisiko, Rechtsunsicherheiten, Belastungen von zentralen Akteuren durch Rückforderungen) bewusst sind – äußerst beliebt. Denn die Regionalbudgets werteten nicht nur die regionale Entscheidungsebene auf, sondern boten auch umfassende Flexibilität, um den baren Eigenanteil ressourcenschwacher Akteure in benachteiligten Regionen gering zu halten. Die in der Fachliteratur erhofften Effekte von Regionalbudgets auf die Effektivität, Effizienz und Legitimität von Regionalförderung lassen sich, abgesehen von einzelnen positiven Impulsen (z. B. Motivation regionaler Akteure und enge Betreuung von Projektverantwortlichen), jedoch schwer nachweisen. Demgegenüber stehen negative bzw. potenziell negative Wirkungen wie bspw. hohe Transaktionskosten, Förderkoalitionen, Druck zur Mittelverausgabung oder fehlende Größenvorteile bei der Abwicklung.

Neben den bekannten Instrumenten wurde ein Ressourcenplan neu eingeführt. Die ursprüngliche Idee des Ressourcenplans bestand darin, die zur Zielerreichung notwendigen Ressourcen sowie die bestehenden Ressourcenlücken, d. h. den Investitionsbedarf in Infrastruktur, Fort- und Weiterbildung, Vernetzung etc., darzulegen. Das Instrument sollte die Modellregionen auffordern, über die vorhandenen regionalen Kapazitäten und den sich aus der Wahl der Strategie ergebenden Kapazitätsbedarfe zu reflektieren. Dadurch wäre es möglich, das Regionalbudget und den Förderlotsen gezielt dazu zu nutzen, fehlende Kapazitäten aufzubauen und die Fortführung der Strategie über das Ende des Förderzeitraums hinaus zu ermöglichen. In der tatsächlichen Umsetzung bildete der Ressourcenplan lediglich die Differenz zwischen bereitgestellten Eigenanteilen (inkl. der Verwaltungskapazitäten für den Abwicklungspartner) und dem Finanzbedarf für zu fördernde Projekte ab, der sich dann immer auf die bereitgestellten Fördermittel belief. Eine Reflexion über andere notwendige Kapazitäten, um die Strategie umzusetzen und langfristig in der Region zu verankern, wurde durch das Instrument selten angeregt. Offensichtlich konnte den regionalen Verantwortlichen der Nutzen des Instruments nicht klar vermittelt werden und sie sahen darin kein Steuerungsinstrument bzw. kein unterstützendes Werkzeug, um die fehlenden Kapazitäten in der Region aufzubauen.

Neben der Erprobung neuartiger Instrumente bestand ein weiteres Ziel des Modellvorhabens darin, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Auch bezüglich dieses Kapazitätsaufbaus konnten die Ergebnisse aus der Begleitforschung LandZukunft größtenteils erhärtet werden. Lernprozesse fanden in erster Linie auf der Ebene der Instrumentenanwendung statt. Hierzu leistete auch die interregionale Vernetzung einen wichtigen Beitrag. Systematische Reflexionen über und Anpassungen der Strategien sowie institutionelle Veränderungen infolge von Lernprozessen blieben eher die Ausnahme. Der Verlängerungsprozess, der spezifisch für Land(auf)Schwung war, hätte zwar einen Anlass zur Reflexion der Strategie und der Ziele bieten können. Da die Zeit für die Verlängerung vor der Bundestagswahl knapp war und eine Reflexion und Zielverhandlung vonseiten des Bundes nicht zum zentralen Gegenstand der Verlängerung gemacht wurde, konnte diese Gelegenheit jedoch kaum

genutzt werden. Für institutionelle Lernprozesse hätte – neben dem bereits thematisierten Ressourcenplan – der gegenüber LandZukunft neu eingeführte Förderlotsen prinzipiell Anlass geboten. Die Einführung eines solchen Förderlotsens wurde zwar von einigen Bewerberregionen als notwendig erachtet, in den Modellregionen gab es aber bereits vor Land(auf)Schwung entsprechende Stellen, die dann in der Regel mit dem Modellvorhaben gestärkt wurden.

Ein weiteres neues Thema der Begleitforschung war die Untersuchung des Beteiligungsprozesses in den Entscheidungsgremien. Einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion liefert hier die quantitative Analyse von Strukturen und Zusammenhängen, die bisher meist qualitativ beschrieben werden. So zeigt sich, dass die Beteiligungsprozesse in den regionalen Entscheidungsgremien die ressourcenstarken Akteure begünstigten. Zudem konnten Schlüsselakteure identifiziert werden, die meist mehrere Funktionen auf wenige Personen vereinen. Einerseits bedeutet dies eine hohe Reputation für diese Personen, andererseits ist das auch ein Hinweis auf gewisse Abhängigkeiten, geringe Spezialisierung und eine begrenzte Einbindung der anderen Beteiligten. So war Land(auf)Schwung beispielsweise explizit auf die Mobilisierung unternehmerischer Menschen ausgerichtet, was in der Regel als Einbindung wirtschaftlicher Interessen verstanden wurde. Dennoch zeigte sich kein größerer Einfluss von Wirtschaftsvertretern oder eine stärkere Bereitstellung der erhofften finanziellen Mittel oder spezifischen Wissens. Eher wenig repräsentiert sind zivilgesellschaftliche Akteure sowie ehrenamtlich aktive Personen. Letzteres hängt auch mit der Regionsausdehnung zusammen. Dies kann auf fehlende Ressourcen dieser Gruppe hindeuten, um längere Wege zurückzulegen. Des Weiteren ist es gelungen, auch neue Akteure für die ländliche Entwicklung zu gewinnen, wenngleich ihr Einfluss zunächst begrenzt blieb und sich daraus eher ein Potenzial für größeren Einfluss in zukünftigen Prozessen ergibt.

Abschließend wurde ein Monitoringkonzept entwickelt, damit Fördermittelgeber frühzeitig regional bestehenden Unterstützungsbedarf oder Fehlentwicklungen, die eine Eingreifen erforderlich machen, erkennen können. Hierzu zählt z. B. die Förderbiographie einer Region in der Initiierungsphase, die Partizipationsintensität nach der Konzeptphase oder die Mittelbindung zwei Jahre nach Beginn der Umsetzungsphase.

8.2 Zentrale Handlungsempfehlungen

Insgesamt hat sich gezeigt, dass Wettbewerbe wenig geeignet sind, um Innovationen zu fördern, und dass eine Nichtauswahl zu Motivationsverlusten der regionalen Akteure führt. Stattdessen wird eine aufsuchende Regenerierung von Regionen empfohlen, die von einem vorher vom Fördermittelgeber festgelegten Problem besonders betroffen sind. Die Vorauswahl kann anhand von Indikatoren erfolgen. Im Anschluss daran sollten Regionen ausgewählt werden, in denen sich zentrale Akteure dem Problem in den kommenden Jahren vorrangig widmen möchten. Dadurch wird verhindert, dass ressourcenschwache Regionen, denen die Fähigkeiten zur erfolgreichen Wettbewerbsteilnahme fehlen, ausgeschlossen werden.

Die Problemanalyse ist der Grundstein für regionale Strategien. Eine Zusammenarbeit mit externen Experten zur Analyse und Entwicklung von langfristigen Lösungen sollte unterstützt werden. Zum einen fördert dies den regionalen Kapazitätsaufbau. Zum anderen helfen übergeordnete Perspektiven, regionale Potenziale einzuordnen und Erfahrungen mit bestimmten Lösungsansätzen aus anderen Regionen einzubeziehen. Der Kapazitätsaufbau stellt auch den bedeutsameren Beitrag als die bloße finanzielle Unterstützung durch ein Regionalbudget dar, da hiermit Hilfe zur Selbsthilfe ermöglicht wird. Des Weiteren ist es wichtig, die gewonnenen Erkenntnisse zu dokumentieren und zu kommunizieren, um das Wissen personenunabhängig zugänglich zu halten. Entsprechend müssen dafür Gelegenheiten geschaffen werden.

Wenn ein Instrument wie das Steuern über Ziele angewendet werden soll, muss dies im Rahmen einer umfassenden, zeitlich frühgelagerten Schulung stattfinden. Dabei muss die Funktion des Instruments verdeutlicht werden. Entscheidend ist, dass das Instrument nicht der Kontrolle und Sanktionierung dient. Stattdessen sollte der Fokus darauf liegen, die entwickelte Zielvision hinsichtlich des ausgewählten Problems möglichst zu konkretisieren und in realistisch durchführbare Schritte zu untergliedern.

Je nach gewählter Problemstellung sollten auch die zu beteiligenden Akteure ausgewählt werden. Die Beteiligungsform sollte dann zielgruppen- und themenspezifisch zugeschnitten sein. Dabei sollte auch darauf geachtet werden, dass alle der für die Thematik relevanten Zielgruppen, einschließlich schwer zugänglicher Minoritäten, einbezogen werden. Daher sollten möglichst mehrere Beteiligungsformen miteinander kombiniert werden.

Um das Vorhaben voranzubringen, werden engagierte Personen benötigt, die unterschiedliche Funktionen erfüllen. Einen Teil davon stellt die Entwicklungsagentur bzw. das Regionalmanagement dar, das mit genügend Ressourcen ausgestattet und langfristig ausgerichtet sein sollte. Im Falle befristeter Förderung sollte die Festlegung einer Mindeststundenzahl erfolgen, um genügend Kapazitäten für die qualifizierte Durchführung dieser Prozesse zu haben. Es ist wichtig für die Prozesse, verschiedene Ressourcen wie das nötige Fachwissen, das nötige Durchsetzungsvermögen für die Region sowie zusätzlich zu den Prozesskümmerern auch Personen einzubinden, die ganz verschiedene, kritische oder kreative Perspektiven einbringen können, ohne dabei in die Verwaltung eingebunden zu sein.

Für Fördermittelgeber gibt es verschiedene Zeitpunkte, gezielt in die regionalen Prozesse unterstützend einzugreifen. Dazu wurde ein Prozessmodell entwickelt, das anhand unterschiedlicher Indikatoren in den verschiedenen Phasen eines projektförmigen Förderzeitraums aufzeigt, welche Aspekte der Fördermittelgeber beachten und ggf. zur Regulierung anregen sollte (siehe Tabelle 7.4).

8.3 Weiterer Forschungsbedarf

Die Erforschung des Modellvorhabens hat auch weitere Forschungsfragen aufgeworfen. In der internationalen Diskussion zur ländlichen Regionalentwicklung besteht weitgehender Konsens, dass lokales und regionsexternes Expertenwissen kombiniert werden sollte. Dieser Aspekt hatte bereits in der Konzeption von Land(auf)Schwung eine zentrale Rolle gespielt, ist dann aber kaum umgesetzt worden. In unseren Handlungsempfehlungen haben wir diese Kombination wieder aufgegriffen. Allerdings bestehen kaum systematische Forschungsergebnisse dazu, wie führende Fachexperten dazu motiviert werden können, sich längerfristig für die Entwicklung benachteiligter Regionen zu engagieren. Zudem ist weitgehend unklar, wie sich lokales und regionsexternes Wissen optimal kombinieren und mögliche Konflikte produktiv nutzen lassen. Dabei wäre auch zu klären, inwiefern regionsexterne Experten als Schlüsselfigur in der Region anerkannt sein und bestimmte Promotorenrollen übernehmen könnten.

Neben dieser Kombination von lokalem und Expertenwissen gab es in Land(auf)Schwung auch den Plan, den überregionalen Austausch zwischen den zentralen Akteuren der Modellregionen zu intensivieren und zu verstetigen. Damit sollten neben den administrativen Wissenstransfers auch fachliche Austauschprozesse angeregt werden. Die entsprechende Initiative konnte aber nicht umgesetzt werden, was auch daran lag, dass sich die Beteiligten nicht auf ein geeignetes Format einigen konnten. Daher wäre die Forschungsfrage interessant, welche Formate geeignet sind, um einen effizienten überregionalen Austausch zu fördern. Hierzu könnten bestehende Erfahrungen aus entsprechenden Initiativen und Modellvorhaben zusammengetragen werden.

Um die Effizienz von Entwicklungsmaßnahmen einschätzen zu können, gibt es erste Analyseansätze, die die Implementationskosten auf der Verwaltungsseite sowie die Aufwendungen engagierter Akteure abzuschätzen versuchen. Darüber hinaus wäre auch interessant, welche Implementationskosten bei den Fördermittelempfängern entstehen und wie sie sich senken lassen, ohne die Risiken für nicht-sachgerechte Mittelverausgabungen zu erhöhen. Für die ländliche Entwicklung wäre zudem relevant, wie Abwicklungsmodalitäten gestaltet werden müssen, um die richtigen Zielgruppen zu erreichen bzw. nicht abzuschrecken.

Im Rahmen der Begleitforschung konnten wir insbesondere Probleme bei der Umsetzung der Steuerungsinstrumente beobachten. Auf dieser Grundlage unter Hinzuziehung des Forschungsstandes konnten wir dann Handlungsempfehlungen entwickeln. Demgegenüber wäre es hilfreich, empirische Erkenntnisse dazu zu haben, welche Voraussetzungen Ziele erfüllen müssen, damit der Steuerungsnutzen den Aufwand zur Abstimmung und Messung rechtfertigt. Außerdem sollte untersucht werden, wie Bewertungsmatrizen zur Bewertung von Projektanträgen gestaltet sein sollten, um Zielbeiträge und weitere relevante Entscheidungskriterien hinreichend zu erfassen und zu aggregieren. Auch wären Praxiserfahrungen mit einem Ressourcenplan interessant, der die ursprüngliche Idee eines Kapazitätsaufbaus aufgreift.

Was für die Instrumente gilt, gilt auch für die Beteiligungsformen. Auch hier konnten wir nur die tatsächlich angewandte Beteiligung untersuchen. Eine interessante Forschungsperspektive ist z. B., wie zielgruppenspezifische Partizipationsformen in die ländliche Regionalentwicklung integriert werden können, sodass sie die Qualität der Entscheidungsprozesse verbessern. Auch scheinen die Fragen offen, welche Zielgruppen für welche Aufgabenstellungen besonders relevant sind, wann die unmittelbare Beteiligung von Betroffenen nötig ist und wann Repräsentanten ausreichen.

In der wissenschaftlichen Diskussion besteht Konsens darüber, dass Schlüsselakteure für die ländlichen und regionalen Entwicklungen entscheidend sind. In der Begleitforschung haben wir erstmals eine Methode entwickelt, um diese Personen in regionalen Entscheidungsgremien quantitativ zu identifizieren und zu beschreiben. Darüber hinaus wäre zu untersuchen, welche Rolle Schlüsselpersonen aus den Reihen der Projektverantwortlichen oder aus dem politischen Raum spielen. Zudem erscheint interessant, wie sich geeignete Schlüsselpersonen im Voraus erkennen und zur Teilnahme in solchen Prozessen motivieren lassen.

8.4 Schlussfolgerungen der Begleitforschung vor dem Hintergrund der Peripherisierungsdebatte⁵⁴

Patrick Küpper, Jessica Brensing, Tobias Mettenberger, Gesine Tuitjer

Das Modellvorhaben Land(auf)Schwung zielte darauf ab, neue Handlungsansätze für benachteiligte Regionen zu entwickeln und zu erproben. Dazu wurden Regionen ausgesucht, die im jeweiligen Bundesland besonders vom demographischen Wandel betroffen waren. Die für die Auswahl verwendeten Indikatoren zur Schrumpfung der Bevölkerungszahl und Alterung sowie zu ungünstigen Ausgangsbedingungen hinsichtlich Daseinsvorsorge und Wertschöpfung weisen auf Probleme in diesen Regionen hin. Dennoch können sich die konkreten Problemkonstellationen in den benachteiligten Regionen erheblich unterscheiden (Eder 2019; Küpper und Mettenberger 2018/2020, siehe auch Tabelle 1.1 auf Seite 6 und Tabelle 1.2 auf Seite 10). Zudem sind Alterung und Schrumpfung weitgehend Folgen tieferliegender kausaler Prozesse, wenngleich dieser demographische Wandel zur kumulativen Verursachung von Entwicklungsunterschieden beitragen kann (Lang 2012, S. 1.749; Küpper 2011 S. 41–55). Einen relativ umfassenden Erklärungsansatz bietet die aktuelle Peripherisierungsdebatte, in der ökonomische, soziale und politische Faktoren zusammen betrachtet werden (Kühn 2015). Diese Faktoren umfassen Abhängigkeitsverhältnisse von Akteuren in den Zentren (relationale Peripherisierung), unzureichende Ressourcenausstattung (strukturelle Peripherisierung) und symbolische Abwertungen durch Selbst- und Fremdzuschreibungen

⁵⁴ Dieses Kapitel beinhaltet das Gesamtfazit der Begleitforschung Land(auf)Schwung und findet sich daher in gleicher Weise in den beiden anderen Abschlussberichten der Begleitforschung: Mettenberger und Küpper (2021); Tuitjer et al. (2022).

(diskursive Peripherisierung) (Beetz et al. 2008; Kühn et al. 2017; Lang 2012; Weck und Reißwenger 2014).

Eine zentrale Handlungsempfehlung aus dieser wissenschaftlichen Diskussion besteht darin, politische Entscheidungsprozesse zu dezentralisieren, die Handlungsfähigkeit der Akteure vor Ort zu stärken und Strategien an endogenen Potenzialen auf Grundlage einer umfassenden Problemanalyse auszurichten (Beetz et al. 2008; Eder 2019; Wirth et al. 2016).

Das Modellvorhaben Land(auf)Schwung versucht exemplarisch, diese neo-endogene Regionalentwicklung (Ray 2006; Shucksmith 2010) umzusetzen. Dabei werden Bottom-up-Prozesse top-down initiiert und finanziell gefördert. Zum einen verfolgte Land(auf)Schwung daher einen *place-based approach* (Bachtler und Begg 2018; OECD 2019; Rodriguez-Pose und Ketterer 2020), indem benachteiligte Regionen gezielt gefördert und eine große Vielfalt regionaler Strategien in den 13 Modellregionen ermöglicht wurden (siehe Tabelle 1.3 auf Seite 12). Zum anderen hat dieser Förderansatz die regionalen Akteure gestärkt, indem die Bundesebene Entscheidungsprozesse inklusive der Finanzabwicklung dezentralisiert hat. Die regionalen Akteure haben dieses Zutrauen nicht nur sehr positiv bewertet, sondern damit auch an Selbstbewusstsein gewonnen, was erlernter Hilflosgigkeit oder der „Selbstperipherisierung“ in den Köpfen (Matthiesen 2003; Steinführer und Kabisch 2007) entgegenwirken kann.

Neben diesem politischen Ansatz verfolgten viele Projekte in den beiden Handlungsfeldern „Daseinsvorsorge“ und „Wertschöpfung“ Maßnahmen, um der Peripherisierung auf diskursiver Ebene entgegenzutreten. Dazu zählen Internetplattformen zur Selbstpräsentation von Unternehmen, zu Gesundheits- und Kulturangeboten, Informations- und Beratungsangebote im Rahmen von Willkommensagenturen, Social-Media-Kampagnen und die Produktion von Imagevideos. Der Einfluss solcher Maßnahmen auf die Denk- und Verhaltensweise ist kaum nachweisbar. Hierauf deuten Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet hin, dessen Image trotz zahlreicher, teils aufwendiger Kampagnen relativ unverändert blieb (Sommer 2016, S. 41–51). Bei Land(auf)Schwung war die geringe Nutzung bzw. Rezeption entsprechender Angebote und Maßnahmen Indiz dafür, dass die Wirkung begrenzt sein dürfte. Dennoch sind solche kommunikativen Maßnahmen politisch attraktiv, weil sie potenziellen Wähler*innen Aktivität demonstrieren, aufgrund der Nutzung digitaler Medien modern wirken und sich, verglichen mit den erheblichen Investitionsbedarfen für strukturelle Verbesserungen, auch mit dem relativ geringen verfügbaren Ressourceneinsatz umsetzen lassen (vgl. Howlett 2009).

Um der diskursiven Peripherisierung entgegenzuwirken, hat Land(auf)Schwung in der (förder-)politischen Dimension die regionalen Akteure mit ihren subjektiven Wissensbeständen und Handlungskompetenzen motiviert und gestärkt. Diesem neo-endogenen Förderansatz liegt die Annahme zugrunde, dass regionale Akteure die Probleme vor Ort sowie mögliche Lösungen am besten kennen (vgl. Küpper und Kundolf 2021). Damit ist jedoch die Gefahr verbunden, dass das Problemverständnis begrenzt bleibt und strukturelle und relationale Ursachen aus dem Blick geraten. So wurden die Problemanalysen in den Förderregionen meist nur wenig oder gar nicht empirisch abgesichert, sondern basierten auf subjektiven Einschätzungen. Dadurch kam es teilweise zu

Fehleinschätzungen von Bedarfen und Handlungsmöglichkeiten. Beispielsweise haben die handelnden Akteure vor Ort oftmals ein sehr positives Bild von ihrer Region und sind deshalb davon überzeugt, dass kommunikative Maßnahmen ausreichen, ohne strukturelle Verbesserungen vornehmen zu müssen. Zudem sind solche Maßnahmen auch einfacher mit den verfügbaren Ressourcen umsetzbar, als die tiefgreifenden Probleme anzugehen, für die häufig keine einfachen Lösungen mit guten Erfolgsaussichten verfügbar sind.

Des Weiteren ist es auf Grundlage einer subjektiven Problemanalyse schwierig, Prioritäten zu setzen. Wenn unterschiedliche Problemwahrnehmungen, die auch von den jeweiligen Interessen geprägt sind, bei der Strategieentwicklung aufeinandertreffen, setzen sich entweder die mächtigen Akteure durch oder divergierende Sichtweisen werden mit Hilfe allgemeingehaltener Strategien überdeckt. Bei Land(auf)Schwung konnte insbesondere Letzteres beobachtet werden. Das führt gerade bei wenig knappen Mitteln dazu, dass die umgesetzte Strategie von der selektiven Beteiligung handlungsfähiger Akteure abhängt. Im Ergebnis wurde teilweise eine Vielzahl eher unverbundener Projekte gefördert, bei denen keine Synergien möglich waren und denen die „kritische Masse“ für strukturelle regionale Wirkungen fehlte.

Mit diesem neo-endogenen Ansatz kann zwar die kollektive Handlungsfähigkeit regionaler Akteure verbessert werden, dies kann der strukturellen Peripherisierung aber nur entgegenwirken, wenn die beteiligten Akteure auch die nötigen Ressourcen mitbringen bzw. mobilisieren können (Kühn et al. 2016). Daher bietet die Übertragung der Entscheidungs-, Umsetzungs- und Finanzierungs-kompetenz auf regionale Akteure die Gefahr, dass die ressourcenschwachen Akteure in benachteiligten Regionen mit strukturellen Problemen überfordert werden. Dabei waren insbesondere drei Ressourcenengpässe relevant.

Erstens waren die Planungs- und Verwaltungskapazitäten der regionalen Akteure begrenzt. In der Folge spielte bürgerschaftliches Engagement insbesondere im Handlungsfeld „Daseinsvorsorge“, aber teils auch in Projekten zur regionalen Wertschöpfung wie bei der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt, eine zentrale Rolle. Bürgerschaftliches Engagement bietet aber über punktuelle Projekte hinaus nur begrenztes Potenzial, da es öffentliche Unterstützung benötigt, meist kurzfristig und anlassbezogen entsteht, die wenigen Hochengagierten oft schon an der Belastungsgrenze arbeiten und sich Engagementwillige kaum für jene Themenfelder interessieren, in denen der Bedarf am größten ist.

Zweitens ist die Dichte von Fachleuten zu den in den Einzelprojekten behandelten Themen aufgrund der schwach ausgebauten Wissensinfrastruktur in benachteiligten Räumen gering. Dies führte dazu, dass bestehende Erfahrungen aus anderen Regionen nicht berücksichtigt oder bekannte Fehler wiederholt wurden. Der Aufbau von Wissen erfordert hingegen die langjährige Arbeit an speziellen Themen und freie Personalkapazitäten (Kundolf et al. 2016). Beides war im Rahmen der zeitlich begrenzten Projektförderung mit Land(auf)Schwung bei wenig fokussierten Strategien nur begrenzt möglich.

Drittens stellt die mangelnde Infrastrukturausstattung nicht nur einen Handlungsbedarf in benachteiligten Regionen dar, sondern schränkt auch die Handlungsmöglichkeiten der regionalen Akteure ein. Beispielsweise erschwerte die schlechte digitale Infrastruktur die Einführung und Nutzung digitaler Angebote. Zudem beeinträchtigte das Fehlen wissensintensiver Großunternehmen oder gründungsaffiner Studiengänge Start-up- oder Innovationsstrategien.

Auf der relationalen Ebene impliziert das Konzept der Peripherisierung die Abhängigkeit von Entscheidungen, die in den Zentren getroffen werden und die Peripherie schlechter stellen können. Hinsichtlich der förderpolitischen Dimension konnte kaum eine entsprechende Benachteiligung der Regionen festgestellt werden. Demnach fehlten nicht etwa generelle Fördermöglichkeiten. Die Herausforderung lag vielmehr darin, den für den Einsatz von Land(auf)Schwung-Mitteln nötigen Nachweis zu erbringen, dass keine anderen Fördermöglichkeiten bestanden (Nachrangigkeitsprüfung). So fanden parallel zu Land(auf)Schwung in der Regel noch andere regionale Entwicklungsinitiativen in den Modellregionen statt. Da meist dieselben Akteure dort aktiv sind, können diese von den Förderinitiativen stark beansprucht oder gar überlastet werden. Zudem erzeugen diese Förderansätze politischen Druck, zur Verfügung gestellte Mittel auch zu verausgaben, was vor dem Hintergrund beihilfe- und vergaberechtlicher Regelungen sowie der Jährlichkeit der Haushalte eine Herausforderung darstellt. Damit können auch Fehlanreize der Art verbunden sein, dass Fördermittel in Projekte fließen, die nicht unbedingt den regionalen Prioritäten entsprechen, sondern genehmigungsfähig und einfach umsetzbar sind. Außerdem können Förderprogramme neue Abhängigkeiten erzeugen, wenn mit Fördermitteln gestartete Projekte nach Auslaufen der Förderung eine Anschlussfinanzierung benötigen. Dann entsteht Druck, neue Fördermittel einzuwerben, um z. B. Personal weiterbeschäftigen zu können, oder eigene Mittel für diese Aufgaben aus anderen Bereichen abzuziehen. Schließlich können zu viele Fördermöglichkeiten auch dazu führen, dass Förderkoalitionen (*grant coalitions*) entstehen. Diese regionalen Akteurskonstellationen sind darauf spezialisiert, Fördergelder einzuwerben, ohne dass damit die eigenverantwortliche Handlungsfähigkeit dauerhaft verbessert würde (Bernt 2009).

Aus relationaler Perspektive stellt die räumliche Fokussierung auf die Landkreise ein Problem für die Bearbeitung der beiden Handlungsfelder „Daseinsvorsorge“ und „Wertschöpfung“ dar. Zwar waren ausdrücklich Möglichkeiten einer anderen Förderregionsabgrenzung gegeben. Diese wurden jedoch nur von drei Regionen genutzt – und selbst dann wurden kaum großräumige Perspektiven und Netzwerke einbezogen. In der Daseinsvorsorge waren oftmals ressourcenstarke Akteure außerhalb der Modellregionen entscheidend, um innovative Ansätze in der Praxis zu etablieren und in die Breite zu tragen. Die primäre Beteiligung regionaler Akteure trug dann dazu bei, dass manche Projekte regionale Insellösungen blieben und regionsexterne Fachexpertise nicht für sich nutzen konnten. Im Bereich der regionalen Wertschöpfung bieten überregionale Märkte größeres Wachstumspotenzial, fehlende Kooperationspartner vor Ort können in anderen Regionen gewonnen werden. Auch stellte sich die überregionale Vernetzung kleiner Unternehmen als besonders wichtig heraus, um Wissen für Innovationen zu akquirieren, sodass ein größerer Anteil an der Wertschöpfungskette vor Ort erzielt werden kann (vgl. Beetz et al. 2008). Eine Förderung regionaler Vernetzung und Absatzmöglichkeiten kann dann kontraproduktiv für die Unternehmen und

regionale Entwicklung sein. Generell hatte das BMEL die regionalen Vertreter*innen mehrfach zur interregionalen Vernetzung und Kooperation aufgefordert und somit Anregungen, wie sie seit Längerem in der wissenschaftlichen Diskussion zur ländlichen Entwicklung vorgeschlagen werden (z. B. Bock 2016), aufgegriffen. Letztlich wurde dieses Potenzial von Land(auf)Schwung aber nur in geringem Umfang von den regionalen Akteuren genutzt.

Die Diskussion der Ergebnisse vor dem Hintergrund des wissenschaftlichen Peripherisierungsdiskurses weist darauf hin, dass Land(auf)Schwung vermutlich nur in geringem Maße gegen diese Prozesse steuern konnte. Auch ist es nur in wenigen Fällen gelungen, deutschlandweit modellhafte Ansätze zu erproben, sodass in vielen Fällen Projekte eher einen innovativen Charakter für die jeweilige Region aufwiesen. Dies ist angesichts der Konzentration auf benachteiligte ländliche Regionen und der zeitlich befristeten Projektförderung wenig verwunderlich. Zum einen macht Not nicht erfinderisch, sondern risikoscheu, da die verantwortlichen Akteure knappe Ressourcen nicht durch gescheiterte Innovationen vergeuden möchten (Rust 1975, S. 180; Küpper und Kundolf 2021). In benachteiligten Regionen kann hinzukommen, dass sich eine gewisse Resignation einstellt, wenn bereits zahlreiche Initiativen ausprobiert wurden, ohne dass dadurch substantielle Fortschritte erkennbar wurden. Zum anderen benötigen Innovationen einen langen Atem, wobei auch immer wieder Pläne misslingen und revidiert werden müssen (Siebel et al. 2001; Wiechmann 2008b). So zeigen auch die untersuchten relativ erfolgreichen Innovationen in der digitalen Daseinsvorsorge und bei regionalen Produkten, dass diese in der Regel bereits lange vor Land(auf)Schwung verfolgt wurden und lediglich ihre Umsetzung durch die Förderung erleichtert und beschleunigt wurde.

Um strukturellen Peripherisierungsprozessen entgegenzuwirken, ist eine ausreichende finanzielle Grundausstattung der Kommunen inklusive eines bedarfsorientierten horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs für benachteiligte Regionen unerlässlich. Regionale Förderansätze können diese nicht ersetzen, sondern lediglich unterstützend ergänzen, um Innovationen zu beschleunigen oder relationale Perspektiven über die Gebietskörperschaften hinaus anzuregen und zu unterstützen. Schließlich kann diskursiver Abwertung nur entgegengewirkt werden, wenn sich die Strukturen und relativen Positionen der Regionen tatsächlich verbessern.

Literaturverzeichnis

- Argyris C, Schön DA (1996) *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Addison-Wesley Publishing Company, Addison-Wesley OD series. Zitiert in Kundolf et al. 2016
- Bache I, Flinders M (eds) (2004) *Multi-level Governance*. University Press, Oxford
- Bachtler J, Begg I (2018) Beyond Brexit: Reshaping policies for regional development in Europe. *Papers in Regional Science* 97:151-170. <https://doi.org/10.1111/pirs.12351>
- Bachtler J, Ferry M (2015) Conditionality and the Performance of European Structural Funds: A Principal-Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy. *Regional Studies* 49
- Beetz S, Huning S, Plieninger T (2008) Landscapes of Peripherization in North-Eastern Germany's Countryside: New Challenges for Planning Theory and Practice. *International Planning Studies*, 13(4): 295-310. <https://doi.org/10.1080/13563470802518909>
- Behrens H, Dehne P, Kaether J, Schmidt E (2002) *Managementleitfaden für regionale Kooperationen*. Umweltbundesamt (ed), Berlin
- Behrenz L, Delander L, Niklasson H (2003) Towards intensified local level co-operation in the design and implementation of labour market policies: an evaluation of some Swedish experiments and reforms. In: de Koning J, Mosley H (eds) *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*. 10 Cheltenham: Edward Elgar, pp 256-280
- Beirat für Raumordnung (1976) Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung. In: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (ed) *Empfehlungen des Beirats für Raumordnung vom 16. Juni 1976*, Bonn, pp 27-60
- Benz A (2004) Multilevel governance – governance in Mehrebenensystemen. In: Benz A (ed) *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. VS-Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, Governance 1, Wiesbaden, pp 125-146
- Benz A (2012) Yardstick Competition and Policy Learning in Multi-level Systems. *Regional & Federal Studies* 22: 251-67
- Benz A, Fürst D (2002) Policy Learning in Regional Networks. *European Urban and Regional Studies*, 9(1): 21-35
- Benz A, Fürst D, Kilper H, Rehfeld D (1999) *Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven*. Opladen: Leske+Buderich
- Benz A, Meincke A (2007) *Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft – Begleitforschung 2004-2006*. Endbericht der Module 3 und 4, Regionalwissenschaftliche Theorieansätze, Analyse der Governance Strukturen. Fern-Universität in Hagen. 27-8-2009. Ref Type: Electronic Citation
- Bernat E, Diller C, Frank K, Hirschfeld M, Löb S, Mensing K, Nischwitz G (2009) *Regionalisierung und Regionbildung im Norden*. Hannover: ARL, Arbeitsmaterial der ARL
- Bernstein S (2017) The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals. In: Kanie N, Biermann F (eds) *Governing through goals: Sustainable Development Goals as governance innovation*. MIT Press, Cambridge (Massachusetts), London, pp 213-240
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00856.x>

- Besharov DJ, Call DM (2017) Using logic models to strengthen performance measurement. In: Besharov DJ, Baehler KJ, Klerman JA (eds) *Improving public services: International experiences in using evaluation tools to measure program performance*. New York: Oxford University Press, pp. 303-323
- Bevir M (2011) Democratic Governance: A Genealogy. *Local Government Studies* 37(1): 3-17
- Blatter J (2005) Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. *Swiss Political Science Review* 11(1): 119-155
- 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
- Blatter J, van der Heiden N (2010) Governance Muster in deutschen Metropolregionen. In: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel* (pp. 175-203), VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Blotevogel HH (1996) Auf dem Wege zu einer ‚Theorie der Regionalität‘: Die Region als Forschungsobjekt der Geographie. In: Brunn G (ed) *Region und Regionsbildung in Europa. Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde*. Baden-Baden: Nomos, pp 44-68
- Bock B (2016) Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis* 56 (4): 552-73. <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Boesch M (1989) *Engagierte Geographie: Zur Rekonstruktion der Raumwissenschaft als politik-orientierte Geographie*. Stuttgart: Steiner Franz
- Böcher M (2008) Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+. *Sociologia Ruralis* 48(4): 372-388
- Bosworth G, Annibal I, Carroll T, Price L, Sellick J, Shepherd J (2016) Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development: The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, 56(3): 427-449
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMI, BMEL und BMFSFJ) (eds) (2019) *Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*, Berlin, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_laendliche-Regionen/gleichwertige-Lebensverhaeltnisse/schlussfolgerungen-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 10.8.2020]
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014) *Modellvorhaben Land(auf)Schwung. Innovativ für lebenswerte ländliche Räume*. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2022) *Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2022-2025*. Bonn: BMEL
- Camagni R (1991) *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. London: Belhaven
- Cañete JA, Navarro F, Cejudo E (2018) Territorially unequal rural development: the cases of the LEADER Initiative and the PRODER Programme in Andalusia (Spain), *European Planning Studies*, 26(4): 726-744
- Chevalier P, Mačiulytė J, Razafimahefa L, Dedeire . (2017) The Leader Programme as a Model of Institutional Transfer: Learning from Its Local Implementation in France and Lithuania. *European Country-side* 9(2): 317-341
- Chilla T, Kühne O, Neufeld M (2016) *Regionalentwicklung* (Vol. 4566), Stuttgart: utb

- Cohen, J. (1988). Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences* (2nd ed.). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers. doi.org/10.4324/9780203771587
- Connelly S, Richardson T, Miles T (2006) Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural Studies* 22(3):267-277
- Cools M, Gnest H, Fürst D (2002) Parametrische Steuerung – eine neuer Steuerungsmodus für die Raumplanung?. *Raumforschung und Raumordnung*, 60(3-4): 219-231
- Cox KR (1993) The Local and the Global in the New Urban Politics: A Critical View. *Environment and Planning D: Society and Space* 11(4): 433-448
- Danielzyk R (1999) Regionale Kooperationsformen. *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10: 577-586
- Danielzyk R, Kemming H (2014) Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen – Format der Innovation und Festivalisierung. In: Hohn U, Kemming H, Reimer M (eds) *Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Reflexionen aus Planungstheorie und -praxis*. Detmold: Rohn, pp 95-109, Metropolis und Region 13
- Dargan L, Shucksmith M (2008) LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis*, 48(3): 274-291. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x>. Zitiert in Kundolf et al. 2016
- 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
- Davies JS (2005) Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network. *Policy Studies*, 26(3-4): 311-335
- Deckert R (2006) *Steuerung von Verwaltungen über Ziele – Konzeptionelle Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells*. Hamburg: Universität Hamburg
- Deitmer L (2004) *Management regionaler Innovationsnetzwerke*. Baden-Baden: Nomos
- 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. Leske + Budrich, Opladen. Zitiert in Kundolf et al. 2016
- Diller C (2013) Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. pnd online 1/2013
- Diller C (2016) Die „Zweite Generation“ Zum Stand und zu den Perspektiven der theorie-basierten Regional-Governance-Forschung in Deutschland. *disP-The Planning Review*, 52(3): 16-31
- Diller C, Löb S, Nischwitz G (2009) Theoretische Ausgangsüberlegungen und Leitfragen der empirischen Untersuchungen. In: ARL (ed) *Regionalisierung und Regionsbildung im Norden*, ARL-Arbeitsmaterial 347: 3-12, Hannover
- Diller C, Nischwitz G, Kreutz B (2014) Förderung von Regionalen Netzwerken: Messbare Effekte für die Regionalentwicklung? *Raumforschung und Raumordnung* 72(5):415-426
- Drucker PF (1954) *The practice of management*. New York: Harper & Row
- Drucker PF (1976) What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO. *Public Administration Review* 36(1): 12-19
- Duckworth RP, Simmons JM, McNulty RH (1986) *The entrepreneurial American city*. Washington D.C.: Dept. of Housing and Urban Development
- DVS (Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume) (2014) *Selbstevaluierung in der Regionalentwicklung – Leitfaden und Methodenbox*. Bonn

- Ebinger F, Grohs S, Reiter R (2011) The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England. *Local Government Studies* 37(5):553-575
- EC (1996) The Cork declaration: Towards an integrated rural development policy, Brüssel: EC, zu finden in <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/en/dossier/cork.pdf> [zitiert am 10.8.2020]
- Eder J (2019) Peripheralization and knowledge bases in Austria: towards a new regional typology, *European Planning Studies*, 27:1, 42-67. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1541966>
- Elbe S (2011) Regionalbudgets im Modellvorhaben Regionen Aktiv – und wie geht das in Zukunft? In: Elbe S, Langguth F (eds) *Finanzierung regionaler Entwicklung*. Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen: Shaker, pp 69-84
- Elbe S, Langguth F (2011) Regionalbudgets und Regionalfonds. Finanzierungsinstrumente für aktive Regionen. Beispiele und Handlungsempfehlungen. Bonn: BBSR, zu finden in <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2009/AlternativeFinanzierungsinstrumente/leitfaden_110830.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 10.8.2020]
- Elbe S, Kroës G, Benz A, Lukesch R, Weiß K, Böcher M, Krott M, Meincke A, Middelmann U, Payer H, Rabenau J, Tränkner S (2007) *Begleitforschung „Regionen Aktiv“: Synthesebericht und Handlungsempfehlungen*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen
- Erdmann G (1993) *Elemente einer evolutischen Innovationstheorie*, Tübingen: J.C.B. Mohr
- Eser TW (1996) *Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik: Ableitung eines Beurteilungskonzeptes und dessen Anwendung auf die institutionellen Strukturen Englands und Deutschlands von der EU bis zur kommunalen Ebene*. Baden-Baden: Nomos, Nomos Universitätschriften: Wirtschaft 29
- Esparcia J, Escribano J, Serrano JJ (2015) From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies*, 42: 29-42
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015) *Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen: Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL*. Braunschweig: Thünen-Institut
- Falkowski J (2013) Political accountability and governance in rural areas: Some evidence from the Pilot Programme LEADER+ in Poland. *Journal of Rural Studies*, 32: 70-79
- Feindt PH (2004) Motor der Demokratisierung oder der Exklusion? Zur Rolle und Bildung von Sozialkapital in Politiknetzwerken. In: *Zivilgesellschaft und Sozialkapital* (pp. 169-186), VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Fengler B, Pollermann K (2019) *Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten (SPB 6B): PFEIL 2014-2020; Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum in Niedersachsen und Bremen*. Thünen-Institut für Ländliche Räume, 5 Länder Eval 2019/18, Braunschweig
- Folkerts L (2001) *Promotoren in Innovationsprozessen. Empirische Untersuchung zur personellen Dynamik*. Wiesbaden: Dt. Univ. Verlag
- Forstner B, Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Dickel R, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Franz K, Moser A, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G, Schwarz G, Spengler M, Tietz A (2016) *Ex-post-Bewertung Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013*. Braunschweig: Thünen-Institut

- Fuchs O, Fürst D, Rohr-Zänker R (2002) Neue Kooperationsformen zwischen Kommune, Bürgern und Wirtschaft, Bonn 2002 (BBR: Werkstatt: Praxis H. 2/2002), pp 1-88
- Fürst D (2001) Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?. Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning, 59(5-6): 370-380
- Fürst D (2003) Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. Informationen zur Raumentwicklung 2003(8/9): 441-450
- Fürst D (2006) The role of experimental regionalism in rescaling the German state. European Planning Studies, 14(7): 923-938. Zitiert in Kundolf et al. 2016
- Fürst D, Schubert H (1998) Regionale Akteursnetzwerke: Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning, 56(5-6): 352-361
- Fürst D, Lahner M, Pollermann K (2005) Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservate. Raumforschung und Raumordnung 63: 330-339
- Fürst D, Lahner M, Pollermann K (2006) Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft. Beiträge zur räumlichen Planung 82, Hannover
- Fynn, L, Pollermann, K (2022) Länderübergreifender Bericht zur Umsetzung von LEADER in der Förderperiode 2014-2022: vergleichende Untersuchung im Rahmen der laufenden Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 5 Länder Eval 2022/05, <https://doi.org/10.3220/5LE1653995416000>
- Gailing L, Ibert O. (2016) Schlüsselfiguren: Raum als Gegenstand und Ressource des Wandels. Raumforschung und Raumordnung, 74: 391-403
- Gemünden HG, Walter A (1999) Beziehungspromotoren Schlüsselpersonen für zwischenbetriebliche Innovationsprozesse. In: Hauschildt J, Gemünden HG (eds) Promotoren. Champions der Innovation (111- 132), Wiesbaden: Gabler-Verlag
- Gemünden HG, Salomo S, Hölzle K (2007) Role Models for Radical Innovations in Times of Open Innovation. Creativity and Innovation Management, 16 (4): 408-420
- Giguère S (2003) Managing decentralisation and new forms of governance. In: Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy. 1 Paris: OECD, pp 11-27
- Glaser K (2013) Über legitime Herrschaft. Grundlagen der Legitimitätstheorie. Wiesbaden: Springer VS
- Grabher G (1993) Wachstums-Koalitionen und Verhinderungs-Allianzen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke. Informationen zur Raumentwicklung (1993) 11: 749-758. Zitiert in Kundolf et al. 2016
- Graziano P, Vesan P (2008) New modes of governance: explaining local partnership consolidation. Policy Brief, 18: 1-4
- Groeneveld S, Van De Walle S (2011) Steering for Outcomes: The Role of Public Management. In: Groeneveld S, Van De Walle S (eds) New Steering Concepts in Public Management. 1 Bingley: Emerald, pp 1-8, Research in Public Policy Analysis and Management 21
- Grove A (1999) Hocheffizientes Management. München: Heyne
- Gualini E (2004) Regionalization as 'experimental regionalism': the rescaling of territorial policy-making in Germany. International Journal of Urban and Regional Research 28, 329-53
- Hägele H, Fertig M (2010) Evaluation des Förderprogramms „Beschäftigungsperspektiven eröffnen – Regionalentwicklung stärken (Regionalbudget)“. Köln: ISG

- Hahne U (1985) Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale: zu den Chancen „endogener“ Entwicklungsstrategien. München: Florentz
- Hansen C (2011) Argumente für regionale Finanzierungsinstrumente – und damit verbundene Herausforderungen. In: Elbe S, Langguth F (eds) Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen: Shaker, pp 205-213
- Hartke S (2011) Globalzuschüsse und Regionale Teilbudgets: Was geht – was geht nicht? In: Elbe S, Langguth F (eds) Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen: Shaker, pp 29-43
- Harvey D (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71(1): 3-17
- Hatry H, van Houten T, Platz MC, Taxylor M (1996) Measuring program outcomes: a practical approach. Washington: United Way of America
- Haughton G, Allmendinger P, Oosterlynck S (2013) Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, post-politics, and neoliberal governmentality. *Environment and Planning A* 45(1): 217-234
- Hauschildt J, Keim G (1997) Vom Promotorenmodell zum Projektmanagement in Innovationsprozessen. Aus: Scholz C (ed): Individualisierung als Paradigma. Festschrift für Hans Jürgen Drumm. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 201-221
- Heinz W (2000) Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Kohlhammer, Stuttgart
- Hemmerich W (2015) StatistikGuru: Cohen's d berechnen, zu finden in <<https://statistikguru.de/rechner/cohens-d.html>> [zitiert am 17.11.2022]
- Hodge I, Midmore P (2008) Models of rural development and approaches to analysis evaluation and decision-making. *Économie rurale* (5): 23-38.
- 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, Rohn, Detmold, pp 1-20
- Hood C (1991) A public management for all seasons. *Public administration* 69(1): 3-19
- Howlett M (2009) Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nest-ed model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1): 73-89
- Jaffe M (1993) Performance Zoning: A Reassessment. *Land Use Law* 45(3): 3-9
- Jones O, Little J (2000) Rural Challenge(s): partnership and new rural governance. *Journal of Rural Studies* 16(2): 171-183
- Jørgensen A, Fallov MA, Nielsen RS (2020) "Just ask Eric": on the importance of governance efficacy, territorial ties and heterogenous networks for rural development. *Sociologia Ruralis*. <https://doi.org/10.1111/soru.12328>
- Jung HU, Heinecke N, Stüve M, Asdonk K (2013) Evaluierung der Förderung von Regionalmanagement und Regionalbudget. Studie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Thüringen seit der Einführung der Fördertatbestände 2000 bzw. 2008. Hannover: Thüringer Ministerium für Wirtschaft AuT
- Jungsberg L, Copus A, Herslund LB, Nilsson K, Perjo L, Randall L, Berlina A (2020) Key actors in community-driven social innovation in rural areas in the Nordic countries. *Journal of Rural Studies*, 79: 276-285
- Kanie N, Biermann F (eds) (2017) Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation. MIT Press, Cambridge (Massachusetts), London Powell und Exworthy, 2002: 19

- Kanie N, Griggs D, Young O, Waddell S, Shrivastava P, Haas PM, Kőrösi C (2019) Rules to goals: emergence of new governance strategies for sustainable development. *Sustainability Science*, 14(6): 1745-1749
- Kirst E, Lang DJ, Heinrichs H, Plawitzki J (2019) Kommunalspezifische Nachhaltigkeitssteuerung: Erfahrungen und Empfehlungen. *GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society*, 28(2): 151-159
- Kistenmacher H, Eberle D (1977) Vorschläge zur praktischen Anwendung von Indikatorsystemen für Zielformulierungen der Landesentwicklungsplanung. Dargestellt am Beispiel des Straßenverkehrs, Kaiserslautern. Werkstattberichte des Lehr- und Forschungsgebietes Regional- und Landesplanung der Universität Kaiserslautern, 2
- Klijn EH, Koppenjan JFM (2012) Governance network theory: past, present and future, *Policy and Politics*, vol 40(4): 187-206
- Knoepfel P, Larrue C, Varone F, Veit S (2011) Politikanalyse. Opladen: utb/Budrich
- Knoepfel P, Kissling-Näf I (1998) Social Learning in Policy Networks. *Policy & Politics* 26(3):343-367. Zitiert in Kundolf et al. 2016
- Kováč I, Kučerová E (2009) The social context of project proliferation – the rise of a project class. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3): 203-221
- Kühn M (2015) Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities. *European Planning Studies*, 23(2), pp. 367-378. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.862518>
- Kühn M, Bernt M, Colini L (2016) Power, politics and peripheralization: Two Eastern German cities. *European Urban and Regional Studies* 24(3): 258-273. <https://doi.org/10.1177/0969776416637207>
- 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, Thünen Report 41. <https://doi.org/10.3220/REP1468222254000>
- Küpper P (2011) Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. Berlin: Rhombos-Verlag
- Küpper P (2014) Auswahl der Wettbewerbsregionen für das Modellvorhaben Land(auf)Schwung, zu finden in <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/las-thuenen-auswahl-39Regionen.pdf;jsessionid=6F148FBC9CBBF43D5F7D6E5B321283A8.1_cid296?__blob=publicationFile> [zitiert am 31.8.2017]
- Küpper P (2016) Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume, Thünen Working Paper 68, Braunschweig, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057783.pdf> [zitiert am 27.1.2021]
- Küpper P, Kundolf S (2016) Koordination im Mehrebenensystem: Steuerung über Ziele
- Küpper P, Kundolf S (2021) Entrepreneurial regions at a dead end: competition, management by objectives and decentralization less effective, efficient and legitimate. *European Planning Studies*. Online first. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1897529>
- Küpper P, Mettenberger T (2018) Regionale Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge für schrumpfende ländliche Räume. *Europa Regional* 23:13-39
- Küpper P, Mettenberger T (2020) Regionale Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge für schrumpfende ländliche Räume. *Europa Regional* 26(3):22-39

- Küpper P, Peters JC (2019) Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen, Thünen Report 66, Braunschweig, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_external/dn059145.pdf> [zitiert am 10.8.2020]
- Küpper P, Kundolf S, Margarian A (2014) Neue Beteiligungs- und Steuerungsprozesse in der ländlichen Entwicklung: Phase I der Begleitforschung zum Modellvorhaben LandZukunft. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 242 p, Thünen Rep 18. https://doi.org/10.3220/REP_18_2014
- Küpper P, Kundolf S, Mettenberger T, Tuitjer G (2018) Rural regeneration strategies for declining regions: trade-off between novelty and practicability. *European Planning Studies* 26: 229-255
- Küpper P, Steinführer A, Ortwein S, Kirchesch M (2013) Regionale Schrumpfung gestalten: Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut
- Küpper P, Brensing J, Bergholz C, Mettenberger T, Pollermann K, Tuitjer G (2021) Ländliche Regionen entwickeln: Erkenntnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung für die Praxis. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume, 127 p
- Lang T (2012) Shrinkage, Metropolization and Peripheralization in East Germany, *European Planning Studies*, 20:10, 1747-1754. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.713336>
- Larsson L, Fuller T, Pletsch C (2012) Business and community approaches to rural development: Comparing government-to-local approaches. *Journal of Rural and Community Development* 7(2): 152-169
- Leach WD, Pelkey NW, Sabatier PA (2002) Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management* 21(4): 645-670
- Lowndes V, Skelcher C (1998) The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public administration* 76: 313-333
- Lukić A, Obad O (2016) New actors in rural development-the LEADER approach and projectification in Rural Croatia. *Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja*, 54(1 (204): 71-90
- MacKinnon D, Derickson KD (2012) From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism. *Progress in human geography*, 37(2): 253-270
- Marks G, Hooghe L (2004) Contrasting visions of multi-level governance. In: Bache I, Flinders M (eds) *Multi-level governance*. Oxford [u. a.]: Oxford Univ. Press, pp 15-30
- Marquardt D, Möllers J, Buchenriede G (2012) Social Networks and Rural Development: LEADER in Romania. *Sociologia Ruralis* 52(4): 398-431
- Matthiesen U (2003) Im Sog von Schrumpfungsdynamiken – eine lernende Region im deutsch-polnischen Grenzgebiet. In: Matthiesen U, Reuter G (eds) *Lernende Regionen – Mythos oder lebendige Praxis?*, pp 89-114. Bielefeld
- Mayntz R, Scharpf F W (1995) Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz R, Scharpf F W (eds) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung 23: 39-72, Campus Verlag GmbH, Frankfurt, New York
- McDonald C, Kirk-Brown A, Frost L, Van Dijk P, Rainnie A (2013) Partnerships and integrated responses to rural decline: The role of collective efficacy and political capital in Northwest Tasmania, Australia. *Journal of Rural Studies* 32: 346-356
- McLaughlin JA, Jordan GB (2004) Using logic models. In: Wholey JS, Hatry HP, Newcomer KE (eds) *Handbook of practical program evaluation*, S. 7-32. San Francisco: Jossey-Bass, 2. Auflage

- Mettenberger T, Küpper P (2017). Jahresbericht der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung. Braunschweig: Interner Bericht.
- Mettenberger T, Küpper P (2021) Innovative Versorgungslösungen in ländlichen Regionen: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung im Handlungsfeld "Daseinsvorsorge", Thünen Report 90, Band 1. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut. <https://doi.org/10.3220/REP1634815865000>
- Mewhirter J, Lubell M, Berardo R (2018) Institutional externalities and actor performance in polycentric governance systems. *Environmental policy and governance*, 28(4): 295-307
- Milbert A (2017) Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen, zu finden in <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/raumentwicklung/abgehaengte-regionen/abgehaengte_regionen.html> [zitiert am 5.10.2020]
- Mose I, Jacuniak-Suda DUM, Fiedler DGG (2014) Regional Governance-Stile in Europa. Eine vergleichende Analyse von Steuerungsstilen ausgewählter LEADER-Netzwerke in Extremadura (Spanien), Warmińsko-Mazurskie (Polen) und Western Isles (Schottland), *Raumforschung und Raumordnung* 72 (1): 3-20
- Nardone G, Sisto R, Lopolito A (2010) Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach, *Journal of Rural Studies* 26 (2010): 63-72. Zitiert in Kundolf et al. 2016
- Navarro FA, Woods M, Cejudo E (2015) The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*. <https://doi.org/10.1111/soru.12079>
- 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* (pp. 212-235), Abingdon: Routledge. Zitiert in Kundolf et al. 2016
- Newman J (2001) *Modernizing governance: New Labour, policy and society*. Sage, London
- Noack A, Federwisch T (2019) Social innovation in rural regions: urban impulses and cross-border constellations of actors. *Sociologia Ruralis*, 59(1): 92-112
- Oberndörfer M (2014) *Effizientes Schrumpfen: Fehlanreize und Handlungsstrategien*. Wiesbaden: Springer
- OECD (2006) *The new rural paradigm: policies and governance* Paris: OECD Publishing, *OECD Rural Policy Reviews*
- OECD (2019) *Rural Policy 3.0. People-centred rural policy*. Paris: OECD
- Offe C (1985) New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. *Social Research*, 52(4): 818-868
- Olsen JP (1972) Voting, "sounding out", and the governance of modern organizations. *Acta Sociologica*, 15(3): 267-283
- Osborne D, Gaebler T (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass.: Adison Wesley
- Osborne SP (2006) The New Public Governance? *Public Management Review* 8(3): 377-387
- Peter H, Pollermann K (2019) *NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 : Schwerpunktbereich 6B – Förderung von lokaler Entwicklung in ländlichen Gebieten*. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume, 240 p, 5 Länder Eval 2019/11
- Poensgen OH (1973) *Geschäftsbereichsorganisation*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Pohn-Weidinger S (2003) *Formen regionaler Governanceprozesse*, Graz

- Pollermann K (2008) Motivation der Akteure in kooperativen Prozessen. *Raumplanung* 136: 122-126
- Pollermann K (2021) *Regional Governance: Begriffe, Wirkungszusammenhänge und Evaluationsansätze*. Thünen Report 87, Braunschweig
- Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014a) Multi-level Governance in rural development: Analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development (CLLD), 4th Congress of the European Regional Science Association: "Regional development & globalisation: Best practices", 26-29 August 2014, St. Petersburg
- Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014b) Opportunities for a participative approach in rural development: Findings from LEADER in Mecklenburg-Vorpommern and the requirements for Community Led Local Development. *Landbauforschung Appl Agric Forestry Res* 64(3/4): 127-138
- Powell M, 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*. Policy Press, Bristol, pp. 15-32
- Pudelko F, Hundt C, Holtermann L (2018) Gauging two sides of regional economic resilience in Western Germany—why sensitivity and recovery should not be lumped together. *Review of Regional Research* 38(2): 141-189
- Pugalis L (2013) Hitting the target but missing the point: the case of area-based regeneration. *Community Development*, 44(5): 617-634
- Qian Y, Weingast BR (1997) Federalism as a commitment to reserving market incentives. *Journal of Economic perspectives* 11: 83-92
- Ragnitz J (2011) Demografie und Raumentwicklung: Ghost Towns in Ostdeutschland? *Wirtschaftsdienst* 2011(4): 233-236
- Ray C (2006) Neo-endogenous rural development in the EU. In: Cloke P, Marsden T, Mooney P (eds) *Handbook of rural studies*, pp 278-291. London: Sage
- Rhodes RAW (1999) *Control and power in central-local government relations* (2. ed [Previous ed.: 1981] ed.), Aldershot [u. a.]: Ashgate
- Rhodes RAW (2007) Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28(8): 1243-1264
- Rhodus R (2012) Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen. <https://freidok.uni-freiburg.de/fedora/objects/freidok:9067/datastreams/FILE1/content> [zitiert am 12.10.2022]
- Risse T, Kleine M (2007) Assessing the legitimacy of the EU's treaty revision methods. *Journal of Common Market Studies* 45: 69-80
- Rodgers R, Hunter JE (1992) A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives. *Public Administration Review* 52 (1): 27-39
- Rodríguez-Pose A, Ketterer T (2020) Institutional change and the development of lagging regions in Europe. *Regional Studies* 54(7):974-986. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1608356>
- 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
- Rust E (1975) *No growth: Impacts on metropolitan areas*. Lexington: Lexington Books
- Sabel CF (1996) *Ireland: local partnerships and social innovation*. Paris: OECD

- Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (SRLE) (2017) Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume in der 19. Legislaturperiode, Berlin, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/srle/Stellungnahme-SRLE-WeiterentwicklungPolitikLR.pdf?__blob=publicationFile&v=3> [zitiert am 26.8.2020]
- Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (SRLE) (2018) Erwartungen an die Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und zu notwendigen Vorab-Maßnahmen zugunsten ländlicher Räume, Berlin, zu finden in https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/srle/Stellungnahme-SRLE-2018-04-30.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [zitiert am 01.11.2022]
- Salchner G (2007) Strategische Planung in LEADER-Regionen. Anspruch und Wirklichkeit aus der Perspektive eines Praktikers. SIR-Mitteilungen und Berichte 33: 45-59
- Savitch HV, Vogel RK (2000) Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review* 32(3): 158-168
- Scharpf FW (1993) Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier A (ed) *Policy-Analyse*. Wiesbaden: Springer, pp 57-83, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24
- Scharpf FW (2006) Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Scharpf FW (2010) *Community and autonomy: institutions, policies and legitimacy in multilevel Europe*, Frankfurt: Campus
- Schenk T (2015) Evaluation kommunikativer Planungsprozesse. *Geographie und Landeskunde* 262, Tübingen
- Schumpeter JA (1912/2006) *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Berlin: Duncker & Humblot
- 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 Zitiert in Kundolf et al. 2016
- Sell S (1995) *Die gesellschaftspolitische Entleerung der Regionalpolitik: eine Untersuchung der Entwicklungsgeschichte der regionalpolitischen Diskussion und ihrer Leitbilder in Deutschland seit den 20er Jahren*. Frankfurt a. M.: Peter Lang
- Shucksmith M (2000) Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK. *Sociologia Ruralis* 40(2): 208-218
- Shucksmith M (2010) Disintegrated rural development? Neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociologia ruralis*, 50(1): 1-14
- Siebel W, Ibert O, Mayer HN (2001) Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. *Leviathan*, 29(4): 526-543. <https://doi.org/10.1007/s11578-001-0033-7>
- Simmel G (1908) *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung* (Vol. 1). Leipzig: Duncker & Humblot
- Sinz M (2005) Region. In: ARL (ed) *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Verlag der ARL, pp 919-923
- Sommer M (2016) Chancen und Herausforderungen des regionalen Destinationsmarketings im Ruhrgebiet, zu finden in <https://cms-live.rz.hs-heilbronn.de/12491106/bachelorthesis_sommer-miriam_181869_destinationsmarketing-im-ruhrgebiet-pdf> [zitiert am 14.5.2021]

- Span KCL, Luijkx KG, Schols JMGA, Schalk R (2011) The Relationship Between Governance Roles and Performance in Local Public Interorganizational Networks: A Conceptual Analysis. *The American Review of Public Administration*
- Statistisches Bundesamt (ed) (2022) Bevölkerung (ab 15 Jahren): Deutschland, Jahre (bis 2019), Geschlecht, Altersgruppen, Allgemeine Schulausbildung, zu finden in <<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=1&step=1&titel=Ergebnis&levelid=1668788571267&acceptscookies=false#abreadcrumb>> [zitiert am 18.11.2022]
- Steinführer A, Kabisch S (2007) Binnen- und Außenimage von Johannegeorgenstadt. In: Wirth P, Bose M (eds) *Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben – und was Kommunen daraus lernen können*, pp. 107-123. München: Oekom Verlag
- Steinführer A, Hundt C, Küpper P, Margarian A, Mehl P (2020) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – wissenschaftliche Verständnisse und Zugänge. *Ländlicher Raum* 71(3):12-17
- Steria Mummert Consulting, NIW, Prognos (2010) *Sonderuntersuchung zu den Regionalisierten Teilbudgets im Rahmen der ESF- und EFRE-Begleitforschung in Niedersachsen* Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft AuV
- Straub J (1999) *Handlung, Interpretation, Kritik*, Berlin/New York: de Gruyter
- Tauberger A (2008) *Controlling für die öffentliche Verwaltung*. München: Oldenbourg
- Teilmann K, Thuesen A (2014) Important Types of LAG – Municipality Interaction When Collaborating on Rural Development Lessons from Danish LEADER LAGs. *International Journal of Rural Management* 10(1): 21-45
- Tewdwr-Jones M (1997) *Plans, Policies and Intergovernmental Relations: Assessing the Role of National Planning Guidance in England and Wales*.
- Thoss R (1984) Potentialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung der Regionen. *Informationen zur Raumentwicklung* 1(2): 21-27
- Thuesen AA (2010) Is LEADER elitist or inclusive? Composition of Danish LAG boards in the 2007-2013 rural development and fisheries programmes. *Sociologia ruralis*, 50(1): 31-45
- Tiebout CM (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy* 64: 416-424
- Troeger-Weiß G (2014) Netzwerke als Instrument zur Senkung struktureller und funktionaler Risiken regionaler Wirtschaftsräume. In: Pechlaner H, Doefer B (eds) *Wertschöpfungskompetenz und Unternehmertum*. Wiesbaden: Springer, pp 53-67
- Tuitjer G, Bergholz C, Küpper P (2022) *Unternehmertum, Netzwerke und Innovationen in ländlichen Räumen: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung im Handlungsfeld „Regionale Wertschöpfung“*. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Report 90, Band 2. <https://doi.org/10.3220/REP1657028798000>
- Walk H (2008) *Partizipative Governance: Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Weck S, Beißwenger S (2014) Coping with Peripheralization: Governance Response in Two German Small Cities. *European Planning Studies*, 22(10): 2156-2171. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.819839>
- Weingarten P, Fähmann B, Grajewski R (2015) Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, *Forschungsbericht ARL* 4: 23-49
- Weiß K (2007) *Der Mehrwert des regionalen Wettbewerbsansatzes gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz – das Beispiel RegionenAktiv*. Dortmund: Universität Dortmund

- Welge M, Al-Laham A (1999) Strategisches Management: Grundlagen – Prozess – Implementierung. Wiesbaden: Gabler
- Wiechmann T (2008a) Planung und Adaption – Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wiechmann T (2008b) Errors Expected – Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities. *International Planning Studies*, 13(4): 431-446. <https://doi.org/10.1080/13563470802519097>
- Wiechmann T (2014) Planung ohne Plan: Der Ausnahmezustand als Regelfall innovativer Raumentwicklung. In: Hohn U, Kemming H, Reimer M (eds) *Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung*. Detmold: Dorothea Rohn, pp 21-42, Metropolis und Region 13
- Willi Y, Pütz M, Müller M (2018) Towards a versatile and multidimensional framework to analyse regional governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2399654418760859
- Wirth P, Elis V, Müller B, Yamamoto K (2016) Peripheralisation of small towns in Germany and Japan – Dealing with economic decline and population loss. *Journal of Rural Studies*, 47: 62-75. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.07.021>
- Witte E (1973) *Organisation für Innovationsentscheidungen*. Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co.
- Woods M, Edwards B, Anderson J, Gardner G (2007) Leadership in place: elites, institutions and agency in British rural community governance. In: Cheshire L, Higgins V, Lawrence G (eds) *Rural Governance: International Perspectives*. Routledge, Abingdon, pp. 211-225
- Sánchez-Zamora P, Gallardo-Cobos R, Ceña-Delgado F (2014) Rural areas face the economic crisis: Analyzing the determinants of successful territorial dynamics. *Journal of Rural Studies* 35: 11-25
- Zillmer LS, Böhme K, Lürer C, Pflanz K, Radvánski Á, Erdmenger K (2012) Umsetzung und Wirkungen der Strategie „Europa 2020“ in deutschen Regionen. *BMVBS-Online-Publikation*, Nr. 24/2012

Anhang

Anhangstabellen

Tabelle A1:	Operationalisierung der Kategorisierung der Akteure	257
Tabelle A2:	Operationalisierung der Performance und Funktionalität der Zusammenarbeit	260
Tabelle A3:	Statistiken	261
Tabelle A4:	C1-Zufriedenheit Verfügbarkeit relevanter Informationen	261
Tabelle A5:	C1-Zufriedenheit Ablauf von Entscheidungsprozessen (z. B. Abstimmungsverfahren)	262
Tabelle A6:	C1-Zufriedenheit Ergebnisse der Entscheidungsprozesse (z. B. die ausgewählten Projekte)	262
Tabelle A7:	Vergleich neuer und etablierter Akteure hinsichtlich des Einbringens von Ressourcen ins Gremium	263
Tabelle A8:	Deskriptive Statistik	264
Tabelle A9:	Test der Varianzhomogenität	264
Tabelle A10:	ANOVA	264
Tabelle A11:	Statistik des Mann-Whitney-U-Tests für das Vorhandensein und Einbringen von Ressourcen des organisatorischen Kernteams	265
Tabelle A12:	Operationalisierung der forschungsfragenrelevanten Faktoren	267
Tabelle A13:	Zusammengefasste Skalen für das Modell	270
Tabelle A14:	Matrix der bivariaten Korrelationen der Gesamtskalen des Modells	271
Tabelle A15:	Modellzusammenfassung (Ressourcennutzung)	272
Tabelle A16:	ANOVA (Ressourcennutzung)	272
Tabelle A17:	Koeffizienten (Ressourcennutzung)	272
Tabelle A18:	Modellzusammenfassung (Einfluss Akteur)	273
Tabelle A19:	ANOVA (Einfluss Akteur)	273
Tabelle A20:	Koeffizienten (Einfluss Akteur)	273

Anhang I: Auswertungen der Entscheidungsgremienbefragung

Zu Leitfrage A: Beschreibung der Gremienmitglieder

In der folgenden Tabelle A1 werden die erhobenen Merkmale der Gremienmitglieder dargestellt. Für die Kategorisierung der Akteure werden sowohl einige Aspekte standarddemographischer Merkmale als auch einige L(a)S-spezifische Aspekte (Erfahrungen, regionaler Bezug) differenziert.

Tabelle A1: Operationalisierung der Kategorisierung der Akteure

Merkmal	Kategorien	Antwortformat	Datenerfassung im Fragebogen
Bisherige Erfahrungen / Neue Akteure	Teilnahme an Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung, wie z. B. LEADER (vor dem Engagement bei Land(auf)Schwung) Ich war bereits Mitglied in einem Gremium, das über die Förderung von Projekten in der Region entscheidet. • Ich war bereits Mitglied in einem Förderverein zur Regionalentwicklung und/oder einer Arbeits- oder Projektgruppe mit dem Ziel, die Region zu entwickeln. • Ich war bereits in Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung außerhalb der Modellregion aktiv. • Überhaupt nicht. Land(auf)Schwung ist mein erstes Engagement in solchen Prozessen.	Mehrfachauswahl	Frage A4 in der Gremienbefragung
Regionaler Bezug der Tätigkeiten der eigenen Organisation:	Meine Organisation ist in einem Teilbereich der Region tätig (z. B. einzelne Gemeinde). Meine Organisation ist in der ganzen Region tätig, hat aber einen lokalen Schwerpunkt. Meine Organisation ist in der gesamten Region tätig. Meine Organisation ist über die Region hinaus tätig. Meine Organisation ist überhaupt nicht in der Region tätig.	Einfachauswahl	Frage G3 in der Gremienbefragung
Persönliche Merkmale: Alter	unter 25 Jahre 25 bis 40 Jahre 41 bis 65 Jahre über 65 Jahre	Einfachauswahl	Frage G5 in der Gremienbefragung
Persönliche Merkmale: Geschlecht	männlich/weiblich	Zuordnung anhand Vornamen	Namenslisten der Gremienmitglieder
Rekrutierung als Gremienmitglied	Ich habe mich aktiv um eine Mitgliedschaft bemüht. Ich wurde direkt angefragt (ich hätte aber auch „Nein“ sagen können). Ich wurde durch meine/n Vorgesetzte/n zur Teilnahme verpflichtet.	Einfachauswahl	Frage B1 in der Gremienbefragung

Merkmal	Kategorien	Antwortformat	Datenerfassung im Fragebogen
höchster allgemeinbildenden Schulabschluss	Von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss. Hauptschulabschluss (Volksschulabschluss) oder gleichwertiger Abschluss. Polytechnische Oberschule der DDR mit Abschluss der 8. oder 9. Klasse. Realschulabschluss (Mittlere Reife) oder gleichwertiger Abschluss. Polytechnische Oberschule der DDR mit Abschluss der 10. Klasse. Abitur/Allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife (Gymnasium bzw. EOS, auch EOS mit Lehre).	Einfachauswahl	Frage G7 in der Gremienbefragung
beruflichen Ausbildungsabschlüsse	Noch in Ausbildung. Keinen beruflichen Abschluss und bin nicht in beruflicher Ausbildung. Beruflich-betriebliche Berufsausbildung (Lehre) abgeschlossen. Abschluss einer Fach-, Meister-, Technikerschule, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie oder Fachakademie. Bachelor Diplom Master, Magister, Staatsexamen Promotion	Mehrfachauswahl	Frage G8 in der Gremienbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu Leitfrage B: Zufriedenheiten und Ressourceneinsatz

Um die Performance/Funktionalität zu erfassen, wird vorrangig die Zufriedenheit der befragten Beteiligten erfasst, die auch Hinweise zur Legitimitätswahrnehmung bietet. Zudem werden einige Facetten der Projektauswahl erfasst, wobei zweipolige Skalen verwendet werden, in denen auch eine Verortung in der Mitte naheliegend sein kann, sodass diese Skalen fünfstufig gestaltet wurden. Im Anschluss daran werden die verschiedenen Ressourcen in ihrem Vorhandensein sowie ihrem Einsatz hinsichtlich verschiedener Gruppenunterschiede dargestellt.

Tabelle A2: Operationalisierung der Performance und Funktionalität der Zusammenarbeit

Merkmal/ Faktor	Kategorien	Antwortformat/Kennwerte	Theoretische Herleitung / Quellen	Datenerfassung im Fragebogen
Zufriedenheit/Legitimität	<u>Verfügbarkeit</u> relevanter Informationen <u>Ablauf</u> von Entscheidungsprozessen (z. B. Abstimmungsverfahren) <u>Ergebnisse</u> der Entscheidungsprozesse (z. B. die ausgewählten Projekte)	sechsstufige Skala: 1=sehr zufrieden 6= gar nicht zufrieden	Fragebatterie wurde bereits identisch bei der Evaluierung von LEADER verwendet (Pollermann und Peter 2019). Die drei Items bilden zentrale Elemente von Transparenz, Entscheidungsfindung und Ergebnissen ab, was wiederum Hinweise auf Wahrnehmungen der Beteiligten zur Throughput, Input und Output-Legitimation liefert (Pollermann 2021; Haus und Heinelt 2005)	Frage C1 in der Gremienbefragung
Präferenzen zur Projektauswahl	Projekträger: Mir sind bekannte Partner*innen als Projekträger wichtig. <> Ich will neue Akteure als Projekträger gewinnen. Konzepte: Ich bevorzuge bewährte Projektkonzepte. <> Ich bevorzuge das Ausprobieren neuer Projektkonzepte.	Hierzu wurde den Befragten jeweils ein Gegensatzpaar vorgestellt, woraufhin diese sich in der Mitte oder bei den jeweiligen Polen verorten konnten (fünfstufige Skala).	Eigene Herleitung, um verschiedene Facetten der Innovationsaffinität/Risikobereitschaft zu erfassen, wurden zwei Aspekte (Projekt	Frage E2 in der Gremienbefragung
Entscheidungskultur	Entscheidungsfindung: um die Entscheidung zur Förderung wird oft hart gerungen.<> Meistens entscheiden wir schnell und unumstritten.	Gegensatzpaar (fünfstufige Skala).	Eigene Herleitung. Hintergrund ist die Beobachtung, dass in L(a)S oder LEADER-Regionen oft viele Entscheidungen sehr einvernehmlich getroffen werden – diese Frage dient dazu zu beschreiben, wie die Ausprägung in den einzelnen Regionen ist	Frage E2 in der Gremienbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

Auswertung der Zufriedenheiten (ohne Antworten der Regionalentwicklungsagenturen)

Tabelle A3: Statistiken

		C1-Zufr. Verfügbar- keit relevanter Infor- mationen	C1-Zufr. Ablauf von Ent- scheidungsprozessen (z. B. Abstimmungsverfahren)	C1-Zufr. Ergebnisse der Ent- scheidungsprozesse (z. B. die ausgewählten Projekte)
N	Gültig	169	170	170
	Fehlend	5	4	4
Mittelwert		1,47	1,62	1,74
Median		1,00	1,00	2,00
Std.-Abweichung		,598	,793	,839
Minimum		1	1	1
Maximum		3	5	6

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A4: C1-Zufriedenheit Verfügbarkeit relevanter Informationen

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr zufrieden	98	56,3	58,0	58,0
	2	62	35,6	36,7	94,7
	3	9	5,2	5,3	100,0
	Gesamt	169	97,1	100,0	
Fehlend	System	5	2,9		
Gesamt		174	100,0		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A5: C1-Zufriedenheit Ablauf von Entscheidungsprozessen (z. B. Abstimmungsverfahren)

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr zufrieden	90	51,7	52,9	52,9
	2	61	35,1	35,9	88,8
	3	15	8,6	8,8	97,6
	4	2	1,1	1,2	98,8
	5	2	1,1	1,2	100,0
	Gesamt	170	97,7	100,0	
Fehlend	System	4	2,3		
Gesamt		174	100,0		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A6: C1-Zufriedenheit Ergebnisse der Entscheidungsprozesse (z. B. die ausgewählten Projekte)

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr zufrieden	77	44,3	45,3	45,3
	2	68	39,1	40,0	85,3
	3	21	12,1	12,4	97,6
	4	2	1,1	1,2	98,8
	5	1	,6	,6	99,4
	gar nicht zufrieden	1	,6	,6	100,0
	Gesamt	170	97,7	100,0	
Fehlend	System	4	2,3		
Gesamt		174	100,0		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A7: Vergleich neuer und etablierter Akteure hinsichtlich des Einbringens von Ressourcen ins Gremium

Neuer Akteur ja/ nein		N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Std.-Abweichung
Nein	D3 Wissen – Regionale Wertschöpfung	127	1	6	2,57	1,172
	D3 Wissen – Daseinsvorsorge	126	1	6	2,68	1,325
	D3 Wissen – Beantragung und Abwicklung öffentlicher Förderung	127	1	6	3,14	1,646
	D4 Zeit	128	1	6	2,75	1,286
	D4 finanzielle Mittel	125	1	6	4,71	1,580
	D4 meine Kontakte	129	1	6	2,71	1,265
	D4 Unterstützung durch Mitglieder meiner Organisation	128	1	6	3,04	1,569
	Gültige Werte (Listenweise)	123				
Ja	D3 Wissen – Regionale Wertschöpfung	65	1	6	3,15	1,603
	D3 Wissen – Daseinsvorsorge	65	1	6	3,17	1,474
	D3 Wissen – Beantragung und Abwicklung öffentlicher Förderung	65	1	6	3,46	1,786
	D4 Zeit	65	1	6	2,35	1,515
	D4 finanzielle Mittel	63	1	6	4,81	1,615
	D4 meine Kontakte	64	1	6	3,33	1,604
	D4 Unterstützung durch Mitglieder meiner Organisation	63	1	6	3,41	1,747
	Gültige Werte (Listenweise)	63				

1= sehr stark eingebracht, 5= überhaupt nicht eingebracht

Quelle: Eigene Darstellung nach Gremienbefragung (2019).

Tabellen der durchgeführten Varianzanalyse zur Testung im Rahmen von Teilfrage B2 anhand der ausschließlich stimmberechtigten Mitglieder

Tabelle A8: Deskriptive Statistik

E2b- Projektauswahl

	N	Mittelwert	Standardabweichung	Standardfehler	95 % Konfidenzintervall des Mittelwerts		Minimum	Maximum
					Untergrenze	Obergrenze		
zivil	33	3,76	,830	,145	3,46	4,05	2	5
staatlich	62	3,50	,901	,114	3,27	3,73	1	5
wirtschaftlich	46	3,74	,743	,110	3,52	3,96	2	5
Gesamt	141	3,64	,839	,071	3,50	3,78	1	5

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A9: Test der Varianzhomogenität

		Levene-Statistik	df1	df2	Sig.
E2b – Projektauswahl Projektkonzept	Basiert auf dem Mittelwert	,907	2	138	,406
	Basiert auf dem Median	,897	2	138	,410
	Basierend auf dem Median und mit angepassten df	,897	2	129,821	,410
	Basiert auf dem getrimmten Mittel	,880	2	138	,417

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A10: ANOVA

E2b- Projektauswahl Projektkonzept

	Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
Zwischen den Gruppen	2,123	2	1,062	1,519	,223
Innerhalb der Gruppen	96,430	138	,699		
Gesamt	98,553	140			

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A11: **Statistik des Mann-Whitney-U-Tests für das Vorhandensein und Einbringen von Ressourcen des organisatorischen Kernteams**

	D1 – Wissen Projektmanagement	D1 – Wissen Regionale Wertschöpfung	D1 – Wissen Daseinsvorsorge (z. B. Mobilität, medizinische Versorgung, Bildung)	D1 – Wissen Beantragung und Durchführung öffentlich geförderter Projekte	D1 – Wissen Abwicklung öffentlich geförderter Projekte (auf Seiten des Fördermittelegers)	D2 – Ressource Zeit	D2 – Ressource Geld	D2 – Ressource Vernetzung	D2 – Ressource Unterstützung personelle Mitarbeit	D3 – Ressourcennutzung Wissen – Projektmanagement	D3 – Ressourcennutzung Wissen – Regionale Wertschöpfung	D3 – Ressourcennutzung Wissen – Daseinsvorsorge	D3 – Ressourcennutzung Wissen – Beantragung und Abwicklung öffentlicher Förderung	D4 – Ressourcennutzung finanzielle Mittel	D4 – Ressourcennutzung meine Kontakte	D4 – Ressourcennutzung Unterstützung durch Mitglieder meiner Organisation
Mann Whitney U	2.706.000	2.827.500	3.374.000	2.364.000	2.023.000	3.045.000	3.269.000	3.333.500	3.016.000	1.426.500	2.234.000	2.718.500	1.224.500	1.250.000	2.210.000	2.635.500
Wilcoxon	3.741.000	3.862.500	4.409.000	3.399.000	3.058.000	4.035.000	4.259.000	14.961.500	14.492.000	2.416.500	3.224.000	3.708.500	2.214.500	2.196.000	3.156.000	3.496.500
Z	2.253	-1.795	-0.003	-3.273	-4.200	-0.85	-0.097	-0.273	-0.761	-5.796	-3.271	-1.652	-6.387	-6.291	-3.245	-1.433
asympt. Signifikanz (2-seitig)	.024	0,073	0,997	0,001	>.0001	0,395	0,923	0,785	0,447	>.0001	0,001	0,099	>.0001	>.0001	0,001	.152

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu Leitfrage C: Einflussfaktoren auf Entscheidungen

Die verschiedenen Faktoren, die in dem Kapitel 5 als wesentliche Merkmale identifiziert wurden, werden hier mit den zur Operationalisierung verwendeten Items und Antwortformaten zusammenfassend dargestellt. In der folgenden Tabelle A12 werden alle forschungsrelevanten Faktoren dargestellt, die zur Testung des Modells (siehe Abbildung 5.1 im Hauptteil) erhoben wurden. Dabei unterteilt sich die Tabelle in zwei Abschnitte, in der im ersten Abschnitt alle Merkmale, wie sie erhoben worden sind, dargestellt werden. Im zweiten Abschnitt werden die gebildeten Skalen mit ihren statistischen Kennwerten dargestellt. Die genauen Wortlaute der in der Gremienbefragung gestellten Fragen können im Fragebogen nachgelesen werden. In den anschließenden Tabellen werden die Kennwerte der Regressionen für Leitfrage C dargestellt.

Tabelle A12: Operationalisierung der forschungsfragenrelevanten Faktoren

Merkmal/ Faktor	Kategorien/ Berechnung	Antwortformat/Kenn- werte	Theoretische Herleitung / Quellen	Datenerfassung im Fragebogen
Motivation/ Ziele	<u>Bedeutsamkeit der folgenden Ziele für die Mitwirkung der Befragten im Entscheidungsgremium</u> Kontakte knüpfen bzw. pflegen meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten Neues ausprobieren finanzielle Förderung für ein eigenes Projekt einwerben die Region voranbringen meine Gemeindevoranbringen	Sechsstufige Skala: 1=sehr wichtig 6=gar nicht wichtig	Eigene Synthese/Ableitung aus der Systematisierung von verschiedenen Aspekten der Motivation in Gremien/Planungsprozessen (vgl. Leach et al. 2002, Pollermann 2020, Folkerts 2001, Fürst et al. 2006)	Frage B2 in der Gremienbefragung
Zielerreichung (eigene Ziele)	<u>Zufriedenheit mit dem Erreichen eigener Ziele:</u> Kontakte knüpfen bzw. pflegen meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten Neues ausprobieren finanzielle Förderung für ein eigenes Projekt einwerben die Region voranbringen meine Gemeinde voranbringen	Sechsstufige Skala: 1=sehr zufrieden 6=gar nicht zufrieden	Eigene Ableitung, Kategorien entsprechen den bei der „Motivation“ systematisierten Aspekten	Frage B3 in der Gremienbefragung
Einfluss auf Entscheidungen	<u>Einschätzungen der Befragten zu eigenem Einfluss auf:</u> die Abgrenzung der Modellregion die Festlegung des Handlungsbedarfs die Festlegung der Ziele im Zukunftskonzept die Auswahl der Mitglieder im Entscheidungsgremium die Auswahl der Projekte	Sechsstufige Skala: 1=sehr stark 6= gar nicht	Eigene Ableitung der Items nach den spezifischen Entscheidungsaufgaben bei Land(auf)Schwung. Das Konzept solcher „decision points“ / Planungsphasen ist der Planungs- bzw. Governance-Literatur entnommen: Fürst et al. 2006, Küpper 2011, Hoffmann 2016, Pollermann 2021	Frage C2 in der Gremienbefragung

Merkmal/ Faktor	Kategorien/ Berechnung	Antwortformat/Kenn- werte	Theoretische Herleitung / Quellen	Datenerfassung im Fragebogen
	die Bilanzierung unseres Gremiums zum Erfolg von Land(auf)Schwung		„Decision points“ der Prozessorganisation sind insbesondere "Wer macht mit und wie werden die Aufgaben verteilt" =>Regelung der Akteurskonstellation	
Vorhandene Ressourcen (Fachkenntnisse)	<u>Einschätzungen der Befragten zu eigenen Kenntnissen</u> in den folgenden Bereichen: Projektmanagement Regionale Wertschöpfung Daseinsvorsorge (z. B. Mobilität, medizinische Versorgung, Bildung) Beantragung und Durchführung öffentlich geförderter Projekte Abwicklung öffentlich geförderter Projekte (aufseiten des Fördermittelgebers)	Sechsstufige Skala: 1=sehr hoch 6=sehr niedrig	Eigene Ableitung auf die für LAS relevante Felder, allgemeine Beispiele für Aufteilungen: Scharpf 2006 (in Rhodius: 2012), Knoepfel et al. (2011)	Frage D1 in der Gremienbefragung
Vorhandene weitere Ressourcen	<u>Einschätzungen der Befragten zu eigenen Ressourcen anhand der Zustimmung folgender Aussagen:</u> Abgesehen von meinen alltäglichen Aufgaben habe ich viel Zeit zur Verfügung. Ich kann leicht finanzielle Mittel mobilisieren (z. B. für Projekte oder Investitionen; <u>nicht</u> gemeint ist der eigene private Konsum). Ich bin sehr gut vernetzt. Ich kann leicht die Unterstützung von Mitgliedern meiner Organisation mobilisieren.	Sechsstufige Skala: 1=Trifft voll und ganz zu 6= Trifft gar nicht zu	s. Ressourcen (Fachkenntnisse)	Frage D2 in der Gremienbefragung
Vorhandene Ressource Sozialkapital	<u>Aktivitäten</u> in regional ansässigen Vereinen, Parteien, Verbänden, Initiativen oder Gruppen	Anzahl (Vereine, Parteien, Verbände, Initiativen, Gruppen)		Frage G2 in der Gremienbefragung
Eingebrachte Ressourcen	Eingebrachte Ressourcen: Fachkenntnisse Projektmanagement	1=sehr stark eingebracht 6=überhaupt nicht eingebracht	Abfrage der als Ressourcen kategorisierten Aspekte (s. oben)	Frage D3/D4 in der Gremienbefragung

Merkmal/ Faktor	Kategorien/ Berechnung	Antwortformat/Kenn- werte	Theoretische Herleitung / Quellen	Datenerfassung im Fragebogen
	Regionale Wertschöpfung Daseinsvorsorge (z. B. Mobilität, medizinische Versorgung, Bildung) Beantragung und Abwicklung öffentlicher Förderung -Weitere Ressourcen Zeit (über die Teilnahme an den Sitzungen des Entscheidungsgremiums hinaus) finanzielle Mittel meine Kontakte Unterstützung durch Mitglieder meiner Organisation			
Promotoren	Prozess-Promotor: Welche Personen geben kreative Anregungen und/oder stellen kritische Nachfragen? Fach-Promotor: Welche Personen bringen wichtiges Fachwissen ein? Beziehungs-Promotor: Welche Personen stellen nützliche Kontakte her? Macht-Promotor: Welche Personen haben einen großen Einfluss darauf, wie sich Ihre Region entwickelt?	Auswahl von max. 3 Personen des Gremiums Daraus „Promotorenwert“ = Anzahl tatsächlicher Nennungen der jeweiligen Person / Anzahl der Nennungen bei Gleichverteilung für alle Personen⁵⁵	Bisher sind in der Literatur verschiedene Modelle und Abgrenzungen unterschiedlicher Autor*innen Fürst et al. 2006, Folkerks 2001; Witte 1973, Hauschildt und Gemünden 1999, Gailing und Ibert 2016) Zu beachten ist, dass hier nur Promotorenwerte für Personen gebildet wurden, die an der Befragung teilnahmen.	Frage F in der Gremienbefragung

⁵⁵ Diese Relativierung soll verhindern, dass die Gremiengröße bzw. die Anzahl an Antworten bei der Befragung zu einer systematischen Verzerrung der Promotorenwerte führt.

Tabelle A13: Zusammengefasste Skalen für das Modell

Merkmal/ Faktor	Kategorie/ Berechnung	Statistische Kennwerte
Einfluss des Akteurs	wurde aus den umkodierten Antworten der Frage C2 gebildet als Summenbildung ohne Zulassen von fehlenden Werten	Min=6,0, Max=36,0, M=20,9, SD=7,7 MD= 22,0, Schiefe= -0,27, Exzess=-0,67, n=182
Zufriedenheit mit Zielerreichung	wurde aus den umkodierten Antworten der Frage B3 als Durchschnitt aller Antworten gebildet ⁵⁶ Zulassen von max. drei der sechs Antworten als fehlende Werte	Rel= .83, n=186, Min=2, Max= 6 M=5,0, SD=0,71, MD= 5, Schiefe= -1,0, Excess=2,0
Ressourcen-ausstattung:	wurde aus den umkodierten Antworten der Fragen D1 und D2 gebildet als Summenbildung ohne Zulassen von fehlenden Werten,	Min=21,0, Max= 54,0 M=41,1, SD=6,1MD=41,5 Schiefe= -0,54, Exzess= 0,19, n=188
Ressourcennutzung:	wurde aus den umkodierten Antworten der Fragen D3 und D4 gebildet als Summe gebildet ohne Zulassen von fehlenden Werten	Min=8,Max= 47 M=30, SD=8,1, MD= 32, Schiefe= -0,59, Exzess= 0,13, n=186
Relative Machtposition	wurde gebildet aus: der eigenen Ressourcenausstattung geteilt durch die Ressourcenausstattung aller Befragten der Region	Min=0,03, Max= 0,16 M=0,07, SD=0,02, MD= 0,06, Schiefe= 1,37, Excess= 2,1 n=188
Promotorwert (Gesamtwert) ⁵⁷	Durchschnitt aus den vier Promotorwerten, ohne Zulassen von fehlenden Werte	Rel= .83, n=199 Min=0, Max=9,1, M=1,4, SD=1,4, Schiefe=1,8, Excess= 4,3

Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁶ Die Prüfung zur Skaleneignung ergab einen KMO-Wert von 0,68, Bartlett's Test auf Sphärizität war signifikant ($p < 0,001$). Die Hauptkomponentenanalyse ergab nach dem Kaiser-Meyer-Olkin Kriterium nur einen Faktor (Eigenwert= 3,3) mit einer erklärten Varianz von 56 %.

⁵⁷ Die Prüfung zur Skaleneignung ergab einen KMO-Wert von 0,67, Bartlett's Test auf Sphärizität war signifikant ($p < 0,001$). Die Hauptkomponentenanalyse ergab nach dem Kaiser-Meyer-Olkin Kriterium nur einen Faktor (Eigenwert= 2,7) mit einer erklärten Varianz von 66 %.

Tabelle A14: Matrix der bivariaten Korrelationen der Gesamtskalen des Modells

		durchschnittl. Gesamtzufriedenheit	Promotorwert kontinuierlich	Relative Machtposition neu	Einfluss Akteur	Ressourcenausstattung	Ressourcennutzung
durchschnittl. Gesamtzufriedenheit	Korrelation	/	,179*		,161*	,154*	,251**
	Signifikanz (2-seitig)		,015	,611	,033	,040	,001
	N	186	184	179	176	179	178
Promotorwert kontinuierlich	Korrelation	,179*	/	,204**	,286**	,404**	,392**
	Signifikanz (2-seitig)	,015		,005	,000	,000	,000
	N	184	198	186	180	186	184
Relative Machtposition neu	Korrelation		,204**	/		,436**	,226**
	Signifikanz (2-seitig)	,611	,005		,370	,000	,002
	N	179	186	188	178	188	183
Einfluss Akteur	Korrelation	,161*	,286**		/	,277**	,570**
	Signifikanz (2-seitig)	,033	,000	,370		,000	,000
	N	176	180	178	182	178	179
Ressourcenausstattung	Korrelation	,154*	,404**	,436**	,277**	/	,544**
	Signifikanz (2-seitig)	,040	,000	,000	,000		,000
	N	179	186	188	178	188	183
Ressourcennutzung	Korrelation	,251**	,392**	,226**	,570**	,544**	/
	Signifikanz (2-seitig)	,001	,000	,002	,000	,000	
	N	178	184	183	179	183	186

*. Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

**. Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabellen der Regression der Ressourcennutzung

Tabelle A15: Modellzusammenfassung (Ressourcennutzung)

R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
,68	,46	,43	5,98

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A16: ANOVA (Ressourcennutzung)

	Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
Regression	4700,53	8	587,57		
Residual	5587,08	156	35,81	16,41	,000
Gesamt	10287,61	164			

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A17: Koeffizienten (Ressourcennutzung)

	Unstandardisierte Koeffizienten	Standardisierte Koeffizienten		t	Sig.
	B	Standardfehler	Beta		
(Konstante)	-5,62	4,62	,00	-1,22	,226
Akteur staatlich dummy	1,79	1,37	,11	1,31	,191
Akteur wirtschaftlich dummy	1,28	1,38	,07	,93	,356
Fachpromotor dichotom > 2,97	-1,78	1,84	-,07	-,97	,334
Beziehungspromotor dichotom > 3,17	3,79	1,81	,16	2,10	,037
Machtpromotor dichotom > 3,4	1,78	1,63	,08	1,10	,275
Ressourcenausstattung	,62	,08	,47	7,51	,000
durchschnittl. Gesamtzufriedenheit	1,67	,69	,15	2,44	,016
organisatorischer Kern	3,64	1,38	,19	2,65	,009

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabellen der Regression des Einflusses des Akteurs

Tabelle A18: Modellzusammenfassung (Einfluss Akteur)

R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
,59	,35	,32	6,32

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A19: ANOVA (Einfluss Akteur)

	Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
Regression	3431,95	7	490,28	12,29	,000
Residual	6421,82	161	39,89		
Gesamt	9853,76	168			

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A20: Koeffizienten (Einfluss Akteur)

	Unstandardisierte Koeffizienten	Standardisierte Koeffizienten		t	Sig.
	B	Standardfehler	Beta		
(Konstante)	2,21	2,20	,00	1,00	,317
Akteur staatlich dummy	2,02	1,41	,13	1,43	,155
Akteur wirtschaftlich dummy	1,54	1,43	,09	1,08	,284
Fachpromotor dichotom > 2,97	2,42	1,93	,10	1,26	,211
Beziehungspromotor dichotom > 3,17	,20	1,88	,01	,11	,914
Machtpromotor dichotom > 3,4	,38	1,63	,02	,23	,815
organisator. Kern	-3,92	1,48	-,20	-2,66	,009
Ressourcennutzung	,57	,07	,58	8,10	,000

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang II: Fragebogen für die standardisierte Telefonbefragung aller 37 Bewerberregionen im Jahr 2015

Vorab-Eingaben

Name der befragten Region, Kfz-Kennzeichen

VOR Beginn des Telefonats eintragen

(FILTERFRAGE FÜR BLOCK 4) HANDELT ES SICH UM EINE ERFOLGREICHE BEWERBERREGION?

[Bitte auswählen] ▼

BEGRÜSSUNG; DANK; INFORMATIONEN ZUM ABLAUF (muss nicht 100% standardisiert ablaufen)

VORLAGE:

Guten Tag, mein Name ist XY vom Thünen-Institut für Ländliche Räume in Braunschweig. Wir führen die Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung durch, für das Sie sich ja (erfolgreich) beworben hatten.

Wie wir am XXXX (Datum) telefonisch besprochen hatten, rufe ich Sie heute an, um mit Ihnen ein kurzes Telefoninterview durchzuführen. Das Gespräch wird etwa 20 Minuten dauern. Ich hoffe, dass es Ihnen gerade zeitlich passt.

Zunächst möchte ich mich an dieser Stelle noch einmal herzlich dafür bedanken, dass Sie sich die Zeit für unsere Befragung nehmen!

Ich werde Ihnen im Folgenden einige Fragen zur Start- und Qualifizierungsphase von Land(auf)Schwung in Ihrer Region stellen. Bei den meisten Fragen gebe ich Ihnen dazu Antwort-Vorgaben, bei denen Sie sich für eine davon oder manchmal auch für mehrere entscheiden sollen. Bei einigen Fragen gibt es keine Antwortvorgaben, da bitte ich Sie, diese mit Ihren eigenen Worten zu beantworten.

Ihre Antworten werden von uns selbstverständlich vertraulich behandelt. Die Ergebnisse werden wir anonymisiert und nur in der Gesamtschau verwenden, so dass sie keiner konkreten Region zugeordnet werden können. Die Rohdaten werden wir bei uns behalten und nicht an das BMEL oder die Geschäftsstelle weitergeben.

Wenn Ihnen während des Gesprächs etwas unklar ist, dürfen Sie jederzeit bei mir nachfragen. Damit von Ihren Antworten nichts verloren geht, werde ich sie direkt in eine digitale Maske eingeben. Wundern Sie sich also nicht über die Tippgeräusche im Hintergrund.

Haben Sie vorab noch Fragen an uns?

Wenn nicht, würde ich jetzt mit der ersten Frage beginnen.....

Fragen zum Gesprächspartner

Beginnen möchten wir das Interview mit zwei Fragen zu Ihrer Person und Ihrer Rolle bei Land(auf)Schwung.

Die erste Frage lautet: In welchen der folgenden Funktionen sind Sie aktiv? Dazu werde ich Ihnen nun Antwortkategorien vorlesen. Da uns auch funktionale Überschneidungen interessieren, sind Mehrfachnennungen möglich. Sind Sie also...

☐ Mitglied der Kreisverwaltung (Wenn ja, welche Funktion?)

Mitglied der Stadt oder Gemeindeverwaltung (Wenn ja, welche Funktion?)

☐

☐ Mitglied des Kreistags

☐ Vertreter der regionalen Wirtschaftsverbände oder Kammern (NICHT VORLESEN: IHK, Handwerkskammer, Förderverein Gewerbegebiet etc.)

☐ Schlüsselakteur der Regionalentwicklung, zum Beispiel in einem LEADER-Prozess

☐ Vertreter einer sozialen Einrichtung bzw. eines sozialen Dienstleisters

☐ Vertreter eines Infrastrukturanbieters (NICHT VORLESEN: Internet, ÖPNV, Verkehrsverbund)

☐ Vertreter eines Unternehmens

☐ Vertreter eines privaten Beratungs- oder Planungsbüros

☐ Sonstiges und zwar

Welche Rolle hatten Sie in der Start- und Qualifizierungsphase? Bitte geben Sie für die folgenden Aussagen an, ob sie gar nicht, wenig, teilweise, überwiegend oder voll und ganz zutreffen.

Ich habe...

Skalenwerte werden zum Einstieg in der Frage vorgelesen. Dann nach jedem Item wiederholt.

	trifft gar nicht zu	trifft wenig zu	trifft teilweise zu	trifft überwiegend zu	trifft voll und ganz zu	kann ich nicht beurteilen
						
Neue Ideen eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den Arbeitsprozess und Veranstaltungen organisiert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Erstellung der Unterlagen maßgeblich übernommen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Entscheidend zum Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen beigetragen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Entscheidendes thematisches Wissen eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Akteure zur Teilnahme am Bewerbungsprozess mobilisiert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wichtige Kontakte eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Weitere Gelder für unsere geplanten Vorhaben erschlossen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wissen zur Finanzplanung eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wissen zum so genannten Fördergeschäft eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐

1. Prozess der Start- und Qualifizierungsphase

Nun möchte ich Sie bitten, an die Start- und Qualifizierungsphase von Land(auf)Schwung zurückdenken und sich zu erinnern, wie dieser Prozess abgelaufen ist.

Ich lese Ihnen dazu einige Aussagen vor. Bitte geben Sie jeweils an, ob sie gar nicht, wenig, teilweise, überwiegend oder voll und ganz zutreffen.

(Aussagen vorlesen und nach jedem Item die Antwortoptionen wiederholen, ohne die Ausweichoption vorzulesen.)

	trifft gar nicht zu	trifft wenig zu	trifft teilweise zu	trifft überwiegend zu	trifft voll und ganz zu	kann ich nicht beurteilen
Wir haben umfangreiche Analysen zur Situation in unserer Region durchgeführt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben uns mit den Auswirkungen gesellschaftlicher Trends auf unsere Region auseinandergesetzt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben den Bedarf für vorgeschlagene Projekte untersucht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben die Wirkung der vorgeschlagenen Projekte abgeschätzt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben unsere Ziele aus bestehenden Konzepten übernommen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben unsere Ziele aus einer Problemanalyse abgeleitet.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben Projekte gesucht, die nicht über bestehende Förderprogramme, wie z.B. Leader, förderfähig sind.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben aktuelle Trends in der fachlichen Diskussion aufgegriffen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nachdem wir unsere Ziele aufgestellt haben, haben wir nach Projekten gesucht, um diese Ziele zu erreichen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben ohne inhaltliche Einschränkungen nach Projektideen gesucht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben unsere Ziele aus den Projektideen heraus entwickelt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben bestehende Projektideen weiter konkretisiert.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben neue Beteiligungsverfahren genutzt, um regionale Akteure einzubinden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir haben in erster Linie die Gremien eingebunden, die im Bereich der Regionalentwicklung tätig sind.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Beteiligten mussten zunächst eine gemeinsame Sprache finden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Die Beteiligten haben harmonisch an der Lösung ihrer Probleme zusammengearbeitet.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Beteiligten haben hart um die richtigen Lösungen gerungen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Beteiligten arbeiten in anderen Arbeitskontexten seit langem vertrauensvoll zusammen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wichtige Vorentscheidungen wurden im kleinen Kreis getroffen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Über alle wichtigen Fragen konnte ein Konsens erzielt werden.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Strittige Punkte wurden per Mehrheitsentscheidung gelöst.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Beteiligten haben versucht, sich Ressourcen für ihre eigenen Aktivitäten zu sichern.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

1. Prozess der Start- und Qualifizierungsphase

Nun interessieren wir uns dafür, wie stark eine Reihe unterschiedlicher Aspekte die Entwicklung Ihres Konzeptes bestimmt haben.

Ich werde Ihnen im Folgenden einige Aspekte vorlesen. Bitte geben Sie jeweils an, ob diese Aspekte die Entwicklung Ihres Konzeptes nicht, wenig, mittelmäßig, stark oder sehr stark bestimmt haben.

(Aussagen vorlesen und Skala nach jedem Item wiederholen, ohne die Ausweichoption vorzulesen.)

	nicht bestimmt	wenig bestimmt	mittelmäßig bestimmt	stark bestimmt	sehr stark bestimmt	kann ich nicht beurteilen
						
Stärkung regionaler Alleinstellungsmerkmale	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zustimmung möglichst vieler Akteure	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fortführung existierender regionaler Aktivitäten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ergänzung existierender regionaler Aktivitäten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vorhandene Akteure mit entsprechenden Ressourcen, wie Geld und Erfahrung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ausprobieren von etwas Neuem	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Problemdruck in unserer Region	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Erfolgsaussichten im Wettbewerb „Land(auf)Schwung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Verknüpfung der Schwerpunkte Wertschöpfung und Daseinsvorsorge	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Übernahme guter Beispiele aus anderen Regionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Umsetzung neuartiger Ansätze aus den Fachdebatten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fehlende Förderfähigkeit in bestehenden Förderprogrammen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Umsetzbarkeit auch ohne Erfolg im Wettbewerb	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Einhaltung der Vorgaben durch das Bundeslandwirtschaftsministerium	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tragfähigkeit über das Modellvorhaben hinaus	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Übertragbarkeit auf andere Regionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Sonstiges und zwar

2. Die Akteure in der Start- und Qualifizierungsphase

Insbesondere interessieren wir uns für die an der Start- und Qualifizierungsphase beteiligten Akteure.

Bitte denken Sie im Folgenden nur an die beiden – neben Ihnen – wichtigsten Personen, die an der Start und Qualifizierungsphase beteiligt waren. Welche zwei Personen waren das?

...Ich werde Ihnen nun mögliche Funktionen von PERSON1 vorlesen und die zutreffenden Kategorien ankreuzen. Da uns auch hier funktionale Überschneidungen interessieren, sind Mehrfachnennungen möglich. War Person 1...

(Mehrfach Nennungen möglich, Optionen vorlesen)

☐ Mitglied der Kreisverwaltung (Wenn ja, welche Funktion?)

Mitglied der Stadt oder Gemeindeverwaltung (Wenn ja, welche Funktion?)

☐

☐ Mitglied des Kreistags

☐ Vertreter der regionalen Wirtschaftsverbände oder Kammern (NICHT VORLESEN: IHK, Handwerkskammer, Förderverein Gewerbegebiet etc.)

☐ Schlüsselakteur der Regionalentwicklung, zum Beispiel aus dem LEADER-Prozess

☐ Vertreter einer sozialen Einrichtung bzw. einer sozialen Dienstleisters

☐ Vertreter eines Infrastrukturanbieters (NICHT VORLESEN: Internet, ÖPNV, Verkehrsverbund)

☐ Vertreter eines Unternehmens

☐ Vertreter eines privaten Beratungs- oder Planungsbüros

☐ Sonstiges (bitte beschreiben)

(PERSON1) Welche Rolle spielte die genannte Person in der Start- und Qualifizierungsphase? Bitte geben Sie an, inwieweit die folgenden Aussagen zutreffen.

Die Person hat...

Skalenwerte (trifft gar nicht, wenig, teilweise, überwiegend oder voll und ganz zu) werden nach Nennung jeden Items vorgelesen.

	trifft gar nicht zu	trifft wenig zu	trifft teilweise zu	trifft überwiegend zu	trifft voll und ganz zu	kann ich nicht beurteilen
						
Neue Ideen eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den Arbeitsprozess und Veranstaltungen organisiert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Erstellung der Unterlagen maßgeblich übernommen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Entscheidend zum Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen beigetragen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Entscheidendes thematisches Wissen eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Akteure zur Teilnahme am Bewerbungsprozess mobilisiert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wichtige Kontakte eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Weitere Gelder für unsere geplanten Vorhaben erschlossen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wissen zur Finanzplanung eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wissen zum so genannten Fördergeschäft eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐

2. Die Akteure in der Start- und Qualifizierungsphase

Nun möchten wir Ihnen die beiden selben Fragen zur zweiten, von Ihnen ausgewählten Person stellen. Auch hier sind Mehrfachnennungen möglich. War PERSON2...

(Mehrfach Nennungen möglich, Optionen vorlesen)

☐ Mitglied der Kreisverwaltung (Wenn ja, welche Funktion?)

Mitglied der Stadt- oder Gemeindeverwaltung (Wenn ja, welche Funktion?)

☐

☐ Mitglied des Kreistags

☐ Vertreter der regionalen Wirtschaftsverbände oder Kammern (NICHT VORLESEN: IHK, Handwerkskammer, Förderverein Gewerbegebiet etc.)

☐ Schlüsselakteur der Regionalentwicklung, zum Beispiel aus dem LEADER-Prozess

☐ Vertreter einer sozialen Einrichtung bzw. einer sozialen Dienstleisters

☐ Vertreter eines Infrastrukturanbieters (NICHT VORLESEN: Internet, ÖPNV, Verkehrsverbund)

☐ Vertreter eines Unternehmens

☐ Vertreter eines privaten Beratungs- oder Planungsbüros

☐ Sonstiges (bitte beschreiben)

(PERSON2) Welche Rolle spielte die genannte Person in der Start- und Qualifizierungsphase? Bitte geben Sie an, inwieweit die folgenden Aussagen zutreffen:

Die Person hat...

Skalenwerte (gar nicht, wenig, teilweise, überwiegend oder voll und ganz) werden das erste Mal nach Nennung des ersten Items vorgelesen. Dann flexibel nach jedem weiteren Item.

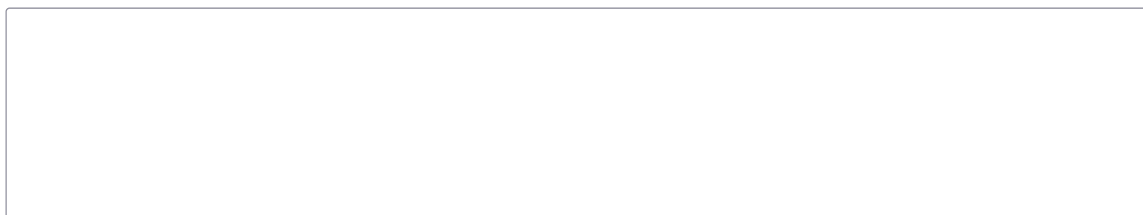
	trifft gar nicht zu	trifft wenig zu	trifft teilweise zu	trifft überwiegend zu	trifft voll und ganz zu	kann ich nicht beurteilen
						
Neue Ideen eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den Arbeitsprozess und Veranstaltungen organisiert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Erstellung der Unterlagen maßgeblich übernommen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Entscheidend zum Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen beigetragen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Entscheidendes thematisches Wissen eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Akteure zur Teilnahme am Bewerbungsprozess mobilisiert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wichtige Kontakte eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Weitere Gelder für unsere geplanten Vorhaben erschlossen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wissen zur Finanzplanung eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wissen zum so genannten Fördergeschäft eingebracht	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. Instrumente der Start- und Qualifizierungsphase

Ressourcenpläne der Region

Die Regionen wurden durch das BMEL in der Start- und Qualifizierungsphase aufgefordert, zu ihrem Zukunftskonzept einen regionalen Ressourcenplan zu entwickeln.

Wie sind Sie vorgegangen, um diesen Ressourcenplan zu erstellen? Bei dieser Frage gebe ich Ihnen keine Antwortmöglichkeiten vor, so dass Sie in Ihren eigenen Worten beschreiben dürfen.



kann ich
nicht
beurteilen

3. Instrumente der Start- und Qualifizierungsphase

Ressourcenpläne der Region

Inwiefern treffen die folgenden Aussagen bei der Erstellung dieses Ressourcenplans zu?

Skalenwerte (trifft gar nicht, wenig, teilweise, überwiegend oder voll und ganz zu) werden nach Nennung jeden Items vorgelesen.

	trifft gar nicht zu	trifft wenig zu	trifft teilweise zu	trifft überwiegend zu	trifft voll und ganz zu	kann ich nicht beurteilen
Das Erstellen des Ressourcenplans ist uns leicht gefallen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Das Instrument war in der Region bis zur Start- und Qualifizierungsphase von Land(Auf)Schwung unbekannt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Informationen des Bundesministeriums und der Geschäftsstelle in der Start- und Qualifizierungsphase haben uns verdeutlicht, wie man das Instrument sinnvoll nutzen kann.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. Instrumente der Start- und Qualifizierungsphase

Ressourcenpläne der Region

Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zu? Das Erstellen des Ressourcenplans hat dazu geführt...

Skalenwerte (trifft gar nicht, wenig, teilweise, überwiegend oder voll und ganz zu) werden nach Nennung jeden Items vorgelesen.

	trifft gar nicht zu	trifft wenig zu	trifft teilweise zu	trifft überwiegend zu	trifft voll und ganz zu	kann ich nicht beurteilen
dass wir realistischer einschätzen konnten, was wir in der Umsetzungsphase erreichen können und was nicht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
dass wir unsere Ziele systematischer entwickelt haben.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
dass die Kostenfrage uns in der Entwicklung von Ideen stark beeinflusst hat.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
dass wir uns systematisch mit dem Wert nicht-monetärer Ressourcen auseinander gesetzt haben.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
dass wir die Verfügbarkeit nicht-monetärer Ressourcen ermittelt haben	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. Instrumente der Start- und Qualifizierungsphase

Einbindung regionsexternen Wissens

Haben Sie in der Start- und Qualifizierungsphase mit anderen Regionen Kontakt aufgenommen?

[Bitte auswählen] ▼

PHP-Code

```
if (value('IN05') == 2) {  
    goToPage('ZIELE');  
}
```

3. Instrumente der Start- und Qualifizierungsphase

Einbindung regionsexternen Wissens

Mit welchen Regionen haben Sie konkret Kontakt aufgenommen (max. 4 Nennungen)?

1. INTERN: Zahl der Regionen

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4

Kontakt-Region 1

Was waren Ihre Anliegen für die Kontaktierung der Region XY? Zu dieser Frage lese ich Ihnen mögliche Anliegen vor. Mehrfachnennungen sind möglich.

- ☐ Erfahrungsaustausch zur Teilnahme an einem Wettbewerb
- ☐ Suche nach guten Projektbeispielen
- ☐ Entwicklung gemeinsamer Projekte
- ☐ Hilfe bei administrativen Fragen
- ☐ Längerfristige Kooperation

☐ Sonstiges und zwar

Hat Ihre Kontaktaufnahme zur Region XY zum erwünschten Erfolg geführt?

[Bitte auswählen] ▼

(IM FALLE EINES MISSERFOLGS) Woran lag das bei Region XY?

Haben Sie die Region XY nach der Start- und Qualifizierungsphase erneut kontaktiert?

[Bitte auswählen] ▼

PHP-Code

```
if (value('IN30') == 1) {  
    goToPage('ZIELE');  
}
```

Kontakt-Region 2

Was waren Ihre Anliegen für die Kontaktierung der Region XY?

Mehrfachnennungen sind erneut möglich.

- ☐ Erfahrungsaustausch zur Teilnahme an einem Wettbewerb
- ☐ Suche nach guten Projektbeispielen
- ☐ Entwicklung gemeinsamer Projekte
- ☐ Hilfe bei administrativen Fragen
- ☐ Längerfristige Kooperation

☐ Sonstiges und zwar

Hat Ihre Kontaktaufnahme zur Region XY zum erwünschten Erfolg geführt?

[Bitte auswählen] ▾

(IM FALLE EINES MISSEERFOLGS) Woran lag das bei Region XY?

Haben Sie die Region XY nach der Start- und Qualifizierungsphase erneut kontaktiert?

[Bitte auswählen] ▾

PHP-Code

```
if (value('IN30') == 2) {  
    goToPage('ZIELE');  
}
```

Kontakt-Region 3

Was waren Ihre Anliegen für die Kontaktierung der Region XY?

Mehrfachnennungen sind erneut möglich.

- ☐ Erfahrungsaustausch zur Teilnahme an einem Wettbewerb
- ☐ Suche nach guten Projektbeispielen
- ☐ Entwicklung gemeinsamer Projekte
- ☐ Hilfe bei administrativen Fragen
- ☐ Längerfristige Kooperation

☐ Sonstiges und zwar

Hat Ihre Kontaktaufnahme zur Region XY zum erwünschten Erfolg geführt?

[Bitte auswählen] ▾

(IM FALLE EINES MISSERFOLGS) Woran lag das bei Region XY?

Haben Sie die Region XY nach der Start- und Qualifizierungsphase erneut kontaktiert?

[Bitte auswählen] ▾

PHP-Code

```
if (value('IN30') == 3) {  
    goToPage('ZIELE');  
}
```

Kontakt-Region 4

Was waren Ihre Anliegen für die Kontaktierung der Region XY?

Mehrfachnennungen sind erneut möglich.

- ☐ Erfahrungsaustausch zur Teilnahme an einem Wettbewerb
- ☐ Suche nach guten Projektbeispielen
- ☐ Entwicklung gemeinsamer Projekte
- ☐ Hilfe bei administrativen Fragen
- ☐ Längerfristige Kooperation

☐ Sonstiges und zwar

Hat Ihre Kontaktaufnahme zur Region XY zum erwünschten Erfolg geführt?

[Bitte auswählen] ▾

(IM FALLE EINES MISSERFOLGS) Woran lag das bei Region XY?

Haben Sie die Region XY nach der Start- und Qualifizierungsphase erneut kontaktiert?

[Bitte auswählen] ▾

3. Instrumente der Start- und Qualifizierungsphase

Steuerung über Ziele

Das Instrument „Steuerung über Ziele“ umfasst einen Vertrag, bestehend aus einem strategischen Ansatz sowie strategischen und operativen Zielen. Es ist ein relativ neues Instrument in der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume und sollte für die Erstellung der Bewerbungsunterlagen bei Land(auf)Schwung genutzt werden.

Inwieweit treffen die folgenden Aussagen in Bezug auf die Entwicklung des Zielsystems in Ihrer Region zu?

Skalenwerte (trifft gar nicht, wenig, teilweise, überwiegend oder voll und ganz zu) werden nach Nennung jedes Items vorgelesen.

	trifft gar nicht zu	trifft wenig zu	trifft teilweise zu	trifft überwiegend zu	trifft voll und ganz zu	kann ich nicht beurteilen
Solch eine „Steuerung über Ziele“ kannte ich vor Land(auf)Schwung noch nicht.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Entwicklung des Zielsystems ist uns leicht gefallen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Informationen des Bundesministeriums und der Geschäftsstelle in der Start- und Qualifizierungsphase haben uns verdeutlicht, wie man das Instrument sinnvoll nutzen kann.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir nutzen strategische und operative Ziele nun auch unabhängig von Land(auf)Schwung.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. Instrumente der Start- und Qualifizierungsphase

Finanzielle Zuwendung des BMEL für die Start- und Qualifizierungsphase in den Regionen

Für die Start- und Qualifizierungsphase stellte das BMEL den teilnehmenden Regionen finanzielle Mittel zur Verfügung.

Wozu haben Sie diese Mittel genutzt?

(ERST NACH DEM ERSTEN ITEM VORLESEN) Wir haben die Mittel genutzt...

„Wir haben die Mittel genutzt“ erst nach dem ersten Item vorlesen, Mehrfachantworten möglich, Aussagen vorlesen)

Wir haben die Mittel nicht genutzt. (Bitte begründen Sie kurz.)

☐☐

um die Bewerbungsunterlagen von einem Beratungsbüro erstellen zu lassen.

☐

um Analysen und Studien für die Konzeptentwicklung erstellen zu lassen. (z.B: für Stärken-/Schwächenanalysen, Bedarfsanalysen, Machbarkeitsstudien)

☐

um die Organisation und Moderation von Veranstaltungen zu beauftragen.

☐

um Weiterbildung für unser eigenes Personal zu finanzieren.

☐

um andere Personen, die in der Start- und Qualifizierungsphase eingebunden waren, weiterzubilden.

Sonstiges und zwar:

☐

PHP-Code

```
if (
    (value('IN12_01') == 1) and
    (value('IN12_07') == 1) and
    (value('IN12_02') == 1) and
    (value('IN12_03') == 1)
) {
    goToPage('KONZEPT');
}
```

Haben die beauftragten Organisationen ein Büro in Ihrer Region?

- ☐ Ja
- ☐ Nein
- ☐ Teilweise
- ☐ Weiß nicht

Haben Sie bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit den beauftragten Organisationen zusammengearbeitet?

- ☐ Ja
- ☐ Nein
- ☐ Teilweise
- ☐ Weiß nicht

Ergebnisse der Start- und Qualifizierungsphase

Am Ende der Start- und Qualifizierungsphase haben Sie ein Konzept als Bewerbung für die Förderphase eingereicht.

Bitte geben Sie für die folgenden Aussagen an, inwieweit sie auf Ihr Konzept zutreffen.

Skalenwerte (trifft gar nicht, wenig, teilweise, überwiegend oder voll und ganz zu) nach Nennung jeden Items vorlesen.

	trifft gar nicht zu	trifft wenig zu	trifft teilweise zu	trifft überwiegend zu	trifft voll und ganz zu	kann ich nicht beurteilen
Das Konzept behandelt Herausforderungen, die die regionalen Entwicklungsinitiativen in unserer Region bisher noch nicht bearbeitet hatten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die strategischen Ziele wurden bereits von regionalen Entwicklungsinitiativen in unserer Region verfolgt.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Welche Wirkungen wir mit diesem Konzept erzielen können, war uns – zum Zeitpunkt der Einreichung – noch relativ unklar.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Startprojekte haben keinerlei Anknüpfungspunkte an vorher bestehende Aktivitäten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die geplanten Organisationsstrukturen waren völlig neu.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir hatten die geplanten Beteiligungsformen bereits in anderen Zusammenhängen angewendet.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Das Konzept war so formuliert, dass es laufend weiterentwickelt werden sollte.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zum Zeitpunkt der Einrichtung lagen alle Projekte bereits vor, um die operativen Zielwerte zu erreichen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Für die Bearbeitung der ausgewählten Themen mussten wir noch wichtige Akteure gewinnen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir rechneten – zum Zeitpunkt der Einreichung – mit erheblichen Widerständen bei der Umsetzung des Konzeptes.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wir konnten den Bedarf für die geplanten Aktivitäten bereits eindeutig feststellen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

PHP-Code

```
if (value('TI01') == 2) {  
    goToPage('ABGELEHNT');  
}
```

Ergebnisse der Start- und Qualifizierungsphase

Gab es neben den im Konzept festgehaltenen Vorhaben auch alternative Vorschläge, die im Rahmen von Land(auf)Schwung nicht weiterverfolgt werden?

[Bitte auswählen] ▾

PHP-Code

```
if (value('ER03') == 2) {  
    goToPage('SCHLUSS');  
}
```

Ergebnisse der Start- und Qualifizierungsphase

Sollen diese nicht berücksichtigten Vorhaben in einem anderen Rahmen weiterverfolgt werden?

[Bitte auswählen] ▾

PHP-Code

```
if (value('ER04') == 2) {  
    goToPage('SCHLUSS');  
}
```

Ergebnisse der Start- und Qualifizierungsphase

Um welche Vorhaben handelt es sich dabei? Ich werde Ihnen dazu einige Möglichkeiten vorlesen. Mehrfachnennungen sind möglich.

(Antworten vorlesen, Mehrfachnennungen möglich)

- ☐ Andere thematische Schwerpunkte im Bereich der Daseinsvorsorge
- ☐ Andere thematische Schwerpunkte im Bereich der Wertschöpfung
- ☐ konkrete Projekte im Bereich der Daseinsvorsorge
- ☐ konkrete Projekte im Bereich der Wertschöpfung
- ☐ die Gründung einer neuen Organisation oder eines neuen Gremiums
- ☐ die Weiterentwicklung einer bestehenden Organisation oder eines bestehenden Gremiums
- ☐ die Kooperation mit neuen Partnern aus anderen Regionen
- ☐ Die Nutzung neuer Beteiligungsformen

Sonstige Vorhaben und zwar

☐

Mit welchen Ressourcen planen Sie, diese zusätzlichen Vorhaben zu realisieren? Auch dazu werde ich Ihnen einige Möglichkeiten vorlesen.

(Antworten vorlesen, Mehrfachnennungen möglich)

- ☐ Wir werden nur Vorhaben umsetzen, die ohne zusätzliche Ressourcen realisierbar sind.
- ☐ Mit finanziellen oder personellen Ressourcen des Landkreises
- ☐ Mit finanziellen oder personellen Ressourcen der Städte und Gemeinden
- ☐ Mit den finanziellen oder personellen Ressourcen zivilgesellschaftlicher Partner
- ☐ Mit den finanziellen oder personellen Ressourcen privatwirtschaftlicher Partner
- ☐ Mithilfe anderer öffentlicher Förderprogramme

Sonstige Ressourcen und zwar

☐

PHP-Code

```
if (value('TI01') == 1) {  
    goToPage('SCHLUSS');  
}
```

Ergebnisse der Start- und Qualifizierungsphase

Versuchen Sie bestimmte Bausteine des Konzepts auch ohne die Förderung durch Land(auf)Schwung umzusetzen?

[Bitte auswählen] ▼

PHP-Code

```
if (value('ER07') == 2) {  
    goToPage('SCHLUSS');  
}
```

Ergebnisse der Start- und Qualifizierungsphase

Um welche Bausteine handelt es sich dabei? Ich werde Ihnen einige Möglichkeiten vorlesen. Mehrfachnennungen sind möglich.

Items vorlesen, Mehrfach-Nennungen möglich

- ☐ Einzelne Startprojekte im Bereich Daseinsvorsorge
- ☐ Einzelne Startprojekte im Bereich Wertschöpfung
- ☐ Alle Startprojekte
- ☐ Strategische Ziele im Bereich Daseinsvorsorge
- ☐ Strategische Ziele im Bereich Wertschöpfung
- ☐ Alle strategischen Ziele
- ☐ die Gründung einer neuen Organisation oder eines neuen Gremiums
- ☐ die Weiterentwicklung einer bestehenden Organisation oder eines bestehenden Gremiums
- ☐ die Kooperation mit neuen Partnern aus anderen Regionen
- ☐ Die Nutzung neuer Beteiligungsformen
- ☐ Das gesamte Konzept

Sonstiges und zwar

☐

Mit welchen Ressourcen planen Sie, die genannten Vorhaben ohne die Förderung im Rahmen von Land(auf)Schwung zu realisieren? Auch dazu werde ich Ihnen einige Möglichkeiten vorlesen.

(Antworten vorlesen, Mehrfach-Nennungen möglich)

- ☐ Wir werden nur Vorhaben umsetzen, die ohne zusätzliche Ressourcen realisierbar sind.
- ☐ Mit mehr finanziellen und personellen Ressourcen des Landkreises
- ☐ Mit mehr finanziellen und personellen Ressourcen der Städte und Gemeinden
- ☐ Mit mehr finanziellen und personellen Ressourcen zivilgesellschaftlicher Partner
- ☐ Mit mehr finanziellen und personellen Ressourcen privatwirtschaftlicher Partner
- ☐ Mithilfe anderer öffentlicher Förderprogramme
- ☐ Die Umsetzung soll in einem kleineren Rahmen erfolgen

Sonstige Ressourcen und zwar



Seite 28
SCHLUSS

Schluss teil

Was sollte das BMEL aus der Start- und Qualifizierungsphase lernen?

ggf. Nachfrage stellen, wenn dieser Punkt nicht von alleine thematisiert wird:

„Gab es Dinge, die aus Ihrer Sicht nicht so gut liefen? Dinge die Sie kritisieren?“

Schlussteil

Haben Sie noch weitere Kommentare, Anregungen und Hinweise, die ich im Fragebogen nicht angesprochen habe?

Letzte Seite

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.

[M.A. Tobias Mettenberger](#), Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei – 2015

Anhang III: Leitfaden für die Gruppeninterviews in allen 13 Förderregionen im Jahr 2016

Leitfaden

Eisbrecherfrage: Nennen Sie bitte Ihren Namen und Ihre Institution sowie kurz, welche Rolle Sie im Rahmen von L(a)S spielen.

Thema I: „Was bisher geschah“: Erwartungen, Rahmenbedingungen und Kapazitäten

Überleitungsfrage: Woran denken Sie als Erstes wenn Sie an Land(auf)Schwung denken?

Schlüsselfrage I: Wodurch war die erste Zeit der Umsetzungsphase von Land(auf)Schwung in Ihrer Region geprägt?

- Was waren Schlüsselmomente?
- Mit welchen Herausforderungen haben Sie bei der Umsetzung des Modellvorhabens nicht gerechnet?
- Wie haben Sie die Herausforderungen gemeistert?
- Inwiefern ist es Ihnen gelungen, arbeitsfähige Organisationsstrukturen aufzubauen?
- Wie haben Sie weitere Projekte akquiriert oder entwickelt?

Schlüsselfrage II: Welche Rahmenbedingungen haben die Umsetzung bisher beeinflusst?

- Was hat Ihnen bei der Umsetzung ihres regionalen Zukunftskonzeptes bisher am meisten geholfen?
- Was fehlt Ihnen bei der weiteren Umsetzung des Modellvorhabens?
- Bedingungen in der Region
- Externe Bedingungen

Schlüsselfrage III: Gibt es Akteure, die sich im Rahmen von Land(auf)Schwung engagieren, die vorher noch nicht in der Regionalentwicklung aktiv waren? Warum sind sie jetzt dabei?

Schlüsselfrage IV: Wie ordnet sich das Modellvorhaben in sonstige Aktivitäten in Ihrer Region ein?

- Woran könnten sie anknüpfen/Worauf aufbauen?
- Was kann das Vorhaben realistischer Weise zur Erreichung Ihrer Ziele beitragen?

Abschlussfrage I: Was würden Sie dem BMEL empfehlen, um den Beginn der Umsetzungsphase zu optimieren?

Abschlussfrage II: Wurde alles Wichtige zu diesem Themenkomplex angesprochen?

Thema II: Zielverfolgung und Ressourcenplanung

Überleitungsfrage: Bitte beschreiben Sie, wie Sie zu einer Auswahl von Projekten in ihrer Region kommen. Welche Schritte unternehmen Sie hierfür?

Schlüsselfrage I: Nach welchen Kriterien wählen Sie Projektanträge aus?

- Welchen Beitrag müssen die Antragsteller zu den vertraglich festgelegten Zielen leisten?
- Wie sieht der Verhandlungsprozess aus?
-

Schlüsselfrage II: Wie gehen Sie in der Partnerschaft vor, um das Erreichen Ihrer Ziele sicher zu stellen?

Schlüsselfrage III: Wie nutzen Sie den Ressourcenplan in Ihrer Arbeit zum Modellvorhaben?

- Bitte skizzieren Sie ein Beispiel, wie Sie den Ressourcenplan nutzen.
- Wie hilft Ihnen der Ressourcenplan dabei nicht-monetäre Ressourcen in der Region besser auf die zu erreichenden Ziele abzustimmen?

Schlüsselfrage IV: Die Instrumente Steuern über Ziele und das Regionalbudget sollen mehr Autonomie für die Umsetzung ihrer entwickelten Strategie einräumen. Worin sehen Sie Chancen und Risiken bei deren Nutzung in ihrer Region?

- Wie wirkt sich die Verlagerung der finanztechnischen Verantwortung an die Region auf die Flexibilität bei der Realisierung ihrer Ziele aus?

Schlüsselfrage V: Welche Aufgaben hat aus ihrer Sicht ein regionaler Förderlotse?

- Was benötigt ein regionaler Förderlotse um seine Aufgaben zu erfüllen?
- Gibt es Beispiele für Förderlotsen in ihrer Region?

Abschlussfrage I: Was sollte das Ministerium bei der Nutzung der Instrumente ihrer Meinung nach noch stärker beachten? (Steuern über Ziele, Ressourcenplan, Themensetzung, Regionalbudget,)

Abschlussfrage II: Wurde alles Wichtige zu diesem Themenkomplex angesprochen?

Thema III: Die nächsten Schritte: weitere Umsetzung des Modellvorhabens

Überleitungsfrage: Wir haben jetzt viel über die bisherigen Schritte und Erfahrungen in Ihrer Region gesprochen. Jetzt würde mich noch interessieren, welche nächsten Schritte gerade im Modellvorhaben geplant sind?

Schlüsselfrage I: Worin sehen Sie die Herausforderungen im Modellvorhaben für dieses Jahr?

Schlüsselfrage II: Gibt es grundsätzliche Veränderungen, die sie vornehmen wollen? (Abänderung strategischer Ziele)

Schlüsselfrage III: Welche Akteure sollen noch stärker beteiligt werden?

Schlüsselfrage IV: Was wollen Sie am Ende von Land(auf)Schwung in ihrer Region geschaffen haben?

Schlüsselfrage V: Welches sind aus Ihrer Sicht die drängendsten Aufgaben in ihrer Region?

- Welche Rolle spielt das Modellvorhaben für die allgemeine Entwicklung der Region?
- Was kann es aus Ihrer Sicht leisten, was nicht?

Abschlussfrage I: Würden Sie aus heutiger Sicht etwas anders machen, wenn Sie erneut die Chance bekommen an einem solchen Modellvorhaben teilzunehmen?

Abschlussfrage II: Wurde alles Wichtige zu diesem Themenkomplex angesprochen?

Anhang IV: Leitfaden für die Gruppeninterviews in allen 13 Förderregionen im Jahr 2018

Leitfaden Regionen

0. Einleitung

Hinweis Aufzeichnung und Datenschutz

„2016 wurde bereits einmal ein Gruppeninterview durchgeführt, in dem es um die Erfahrungen aus der Start- und Qualifizierungsphase sowie das erste Jahr von Land(auf)Schwung ging. Durchgeführt wurde das von meinem Vorgänger Stefan Kundolf. Jetzt sind wir schon am Ende der ursprünglichen Laufzeit von Land(auf)Schwung und interessieren uns für Ihre Erfahrung in der laufenden Umsetzung des Modellvorhabens sowie für den Prozess, mit dem das Vorhaben um 1,5 Jahre verlängert wurde. „

Dauer: ca. 1,5h-2h, 4 Blöcke: Instrumente, Verlängerung, Interregionaler Austausch, Ausblick

Warm-up-Frage: Bitte nennen Sie jeweils kurz Ihren Namen und Ihre Rolle im Rahmen von Land(auf)Schwung und erläutern Sie, inwiefern sich Ihre Arbeit am Modellvorhaben in den letzten zwei Jahren wesentlich verändert hat?

1. BLOCK: ROLLE DER INSTRUMENTE MODELLVORHABEN LAND(AUF)SCHWUNG

ZIEL: Vergleich zur Startphase > Auswertung der Lernerfahrungen

Überleitungsfrage: Inwiefern haben Sie den Prozess zur Entwicklung und Auswahl von Projekten verändert? Auf der Grundlage Ihrer Erfahrungen mit erfolgreichen und weniger erfolgreichen Projekten, worauf sollte verstärkt geachtet werden?

- Gibt es Fälle, in denen Projektanträge abgelehnt werden? Was waren die Gründe?

Schlüsselfrage 1: Welche Erfahrungen haben Sie mit der finanziellen Abwicklung des Regionalbudgets gemacht?

- Was sind aus Ihrer Sicht die Vor- und Nachteile einer regionalen Budgetverwaltung?
- *Falls Flexibilität genannt: Können Sie ein konkretes Beispiel nennen, bei dem Sie flexibel auf Projekterfordernisse eingehen konnten, was bei der Abwicklung durch die Landesbehörde nicht zu erwarten gewesen wäre?*
- Woran orientieren Sie sich für die Fördergrundlage und wie legen Sie den Fördersatz fest?

Inzwischen sind ja die ersten Projekte abgeschlossen und es wurden Schlussverwendungsnachweise erstellt.

Schlüsselfrage 2: Wie sind Ihre Erfahrungen in der Nachweisprüfung?

- Welche Schwierigkeiten traten bisher auf? Konkretes Beispiel?
- Wie gehen Sie damit um?
- Wie werden die Projektnehmer beraten, um diese Schwierigkeiten zu vermeiden?

Schlüsselfrage 3: Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Steuern über Ziele gemacht?

- Wie gehen Sie bei der Zielerreichungskontrolle vor? Woher bekommen Sie die Daten? Welche Herausforderungen sind dabei entstanden?
- Wie gehen Sie damit um, wenn Projektträger vereinbarte Ziele nicht erreichen können (konkretes Beispiel)? Welche Möglichkeiten haben Sie frühzeitig zu unterstützen oder nachzusteuern? Gibt es Sanktionen?
- Welche Rolle spielt die Überprüfung der Zielerreichung für die regionale Partnerschaft? (Zielanpassungen, Nachsteuerung in Projekten, Veränderung von Schwerpunktsetzungen und inhaltliche Lernprozesse?)
- Wie kommunizieren Sie mit der Geschäftsstelle bei der BLE über die Zielerreichung? Wie bewerten Sie das Vorgehen, um die Zielerreichung zu dokumentieren und Ziele anzupassen?

Abschlussfrage: Was sollte aus Ihrer Sicht beachtet werden, wenn ein Regionalbudget, das Steuern über Ziele oder ein Ressourcenplan zur Regionalentwicklung in anderen Regionen eingeführt werden sollen?

2. BLOCK: VERLÄNGERUNGSPHASE VERHANDLUNGEN

ZIEL: Daraus sollen Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, wie ein Verlängerungsprozess bzw. ein mehrstufiges Modellvorhaben gestaltet werden muss, damit eine Fokussierung auf erfolgreiche, über den Förderzeitraum hinaus funktionierende Ansätze erfolgen kann, wenig sinnvolle Maßnahmen aufgegeben werden und ggf. neue vielversprechende Handlungsansätze erprobt werden können.

Schlüsselfrage 4: Wenn Sie mal zurückdenken an den Zeitpunkt, als eine Verlängerung von Land(auf)Schwung in Aussicht gestellt wurde, wie sind Sie vorgegangen, um Ihren Verlängerungsantrag zu entwickeln?

- Welche Akteure wurden wie eingebunden? (inkl. Länder?)
- Wie haben Sie die Erfahrungen aus dem laufenden Vorhaben einbezogen? (Gab es eine Evaluation und Diskussion in der regionalen Partnerschaft?)
- Was wollten Sie fortführen und was ändern? Warum? (inhaltlich, die Ziele betreffend, organisatorisch, Einbindung neuer Akteure)
- Gab es verschiedene Varianten, über die diskutiert wurde?

Wie lief der Abstimmungsprozess mit dem Bund ab?

- Wie haben Sie die Vorgaben des Bundes wahrgenommen? Was war hilfreich, was weniger?
- Welchen Austausch gab es mit dem BMEL und mit der Geschäftsstelle bevor Sie den Antrag eingereicht haben? Worum ging es dabei?

- Welche Rückfragen stellten GS und BMEL? Was konnte begründet und was musste verändert werden?
- Inwiefern würde über das zusätzliche Budget und die Ziele verhandelt?

WENN ZIELE NOCH NICHT ERWÄHNT WURDEN:

Schlüsselfrage 5: Welche Rolle spielten die strategischen und operativen Ziele im Rahmen der Verlängerung?

- Wurde das Zielsystem kritisch diskutiert?
- Wurde die bisherige Zielerreichung kritisch diskutiert?
- Inwiefern wurden die Ziele geändert?
- Welche Erfahrungen aus der Arbeit mit dem Zielsystem flossen in ggf. erfolgte Änderungen und Anpassungen ein?

Abschlussfrage: Was sollte aus Ihrer Sicht das Ministerium beachten, wenn zukünftig solche Vorhaben verlängert werden? Was waren zentrale Lernerfahrungen?

3. BLOCK: INTERREGIONALER AUSTAUSCH

Schlüsselfrage 6: Was bedeutet es für Ihre Arbeit, dass neben ihrer Region noch 12 weitere an Land(auf)Schwung beteiligt sind?

- Welche Wege zur Informationsbeschaffung sind für Sie wichtig (Vernetzungstreffen, Tel-Kos, bilaterale Telefonate und Treffen, Treffen mit mehreren Regionen ohne Bundesbeteiligung, Fachkonferenzen, Auswertung der Homepages und Konzepte anderer Regionen)
- Zu welchen Themen und Fragen nutzen Sie Erfahrungen aus anderen Regionen?
- Inwiefern war dies bereits hilfreich für Sie? (Wie wirkt sich das konkret auf Inhalte, Beteiligungsprozesse, Organisationsstrukturen oder Verwaltungsverfahren aus?)
- Zu welchen Fragen wurden Sie von Vertretern anderer Regionen um Hilfe gebeten? Inwieweit konnten Sie weiterhelfen?

Schlüsselfrage 7: Inwiefern beziehen Sie Erfahrungen aus anderen, Nicht-LaS-Regionen in Ihre Arbeit ein? (in der Anfangsphase als auch jetzt)

- Welche Wege zur Informationsbeschaffung sind für Sie wichtig?
- Zu welchen Themen und Fragen nutzen Sie Erfahrungen aus anderen Regionen?
- Inwiefern war dies bereits hilfreich für Ihre Arbeit bei Land(auf)Schwung?
- Haben Sie bereits Anfragen zu Ihren Erfahrungen in Land(Auf)Schwung aus anderen Regionen erhalten? Inwieweit konnten Sie diesen Regionen weiterhelfen?

Abschlussfrage: Was ist aus Ihrer Sicht nötig, um einen sinnvollen interregionalen Austausch zu initiieren und zu unterstützen?

4. AUSBLICK ABSCHLUSSPHASE

„Zum Schluss möchten wir ganz kurz noch einen Ausblick auf den Abschluss des Modellvorhabens wagen.“

Schlüsselfrage 8: Was sind die zentralen Aufgaben, vor denen Sie aktuell stehen und was wird aus Ihrer Sicht in den letzten 1,5 Jahren darüber hinaus noch wichtig werden?

Schlüsselfrage 9: Haben Sie Erfahrungen, die Sie im Rahmen von Land(auf)Schwung gesammelt haben, bereits in anderen Arbeitsbereichen nutzen können? Können Sie konkrete Beispiele nennen?

Abschluss: Gibt es etwas, dass aus Ihrer Sicht an relevanten Punkten noch nicht oder nicht genügend angesprochen wurde?

Anhang V: Leitfaden für die Gruppeninterviews in allen 13 Förderregionen im Jahr 2020

Interviewleitfaden Regionen 2020

Einleitung

„Wie die meisten von Ihnen wissen, wurde bereits 2016 und 2018 ein solches Interview geführt, um die Tätigkeiten, Herausforderungen und Erfahrungen durch das Modellvorhabens zu verstehen. Dieses Interview bildet nun den Abschluss der Befragungen.“

Warm-up-Frage: Bitte nennen Sie jeweils kurz fürs Band Ihren Namen, Ihre Institution und Ihre Rolle im Rahmen von Land(auf)Schwung.

1. BLOCK: die Abschlussphase

Überleitungsfrage: Wo lagen die Schwerpunkte Ihrer Arbeit in den letzten 1,5 Jahren des Modellvorhabens? Was waren zentrale Herausforderungen?

Schlüsselfrage 1: Welche Erfahrungen haben Sie mit der finanziellen Abwicklung gemacht?

- Mit welchen rechtlichen Unsicherheiten waren Sie konfrontiert und wie sind Sie damit umgegangen (Beispiele)?
- Wie haben Sie es geschafft, das Budget auszuschöpfen? Wurden noch kleinere Projekte am Schluss entwickelt und gefördert? Wie vorgegangen?
- Welche Herausforderungen ergaben sich bei der Verwendungsnachweisprüfung? Wie werden Mittelbindungsfristen überprüft?
- In welchen Fällen kam es zu Mittelrückforderungen? In welchen Fällen konnten solche Forderungen noch vermieden werden?
- ggf. Wie sind Sie mit der Prüfung des Bundesrechnungshofs umgegangen? Welche Konsequenzen haben sich daraus ergeben?
- Wie sind Sie für den Schlussverwendungsnachweis vorgegangen? Welche Schwierigkeiten traten auf?

Schlüsselfrage 2: Was glauben Sie, was sich aus LaS in Ihrer Region lohnt, zu verstetigen?

- Welche Schritte haben Sie konkret unternommen, um LaS zu verstetigen?
- Inwiefern haben Sie Bilanz gezogen, was gut und was weniger gut funktioniert hat? (Gab es eine externe Evaluierung, einen internen Workshop oder eine öffentlichkeitswirksame Abschlusskonferenz? Mit welchem Ergebnis?)
- Anhand welcher Kriterien bewerten Sie, ob ein bestimmtes Projekt verstetigungswert ist?
- Bitte nennen Sie Beispiele für Projekte, für die sich eine Verstetigung lohnt und für welche nicht.
- Wie viele Projekte sind aus Ihrer Sicht verstetigungswert und wie viele werden voraussichtlich verstetigt?

- Von welchen Faktoren hängt eine Verstetigung ab? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein?

Abschlussfrage: Wie kann ein Fördermittelgeber die Abschlussphase unterstützen?

2. BLOCK: Gesamtbilanz zu den Instrumenten des Modellvorhabens

Überleitungsfrage: Wie würden Sie den Steuerungsansatz von LaS in Ihrer Region beschreiben?

Schlüsselfrage 3: Erzählen Sie doch mal, wie sind Sie zu den geförderten Projekten gekommen?

- Wie sind Sie bei der Projektentwicklung und -akquise vorgegangen? Welche Akteure waren hierfür besonders wichtig?
- Welchen Beitrag zur Projektqualifizierung haben Entwicklungsagentur, Förderlotse, Entscheidungsgremium und Abwicklungspartner geleistet? (Beispiele)
- Welche Kriterien waren Ihnen bei der Projektauswahl besonders wichtig? Wie wurde das überprüft?

Schlüsselfrage 4: Wie bewerten Sie das Zielsystem?

- Wie sinnvoll waren die gewählten Ziele im Nachhinein? Was hätten Sie Rückblickend anders gemacht?
- Inwiefern wurde über das Zielsystem diskutiert? (Welche Ziele, wie definiert, wie gemessen, welche Ergebnisse?)
- Passen die gewählten Ziele zur verfolgten Strategie? Inwiefern lassen sich Fortschritte mit Zielerreichung überprüfen?
- Waren die Zielhöhen realistisch eingeschätzt? Woran hatten Sie sich dabei orientiert?
- Gab es Beispiele, bei denen Ziele Sie oder andere Akteure zu bestimmten Aktivitäten motiviert haben? (Motivationsfunktion)
- Wie sind Sie vorgegangen, wenn Ziele von Projektträgern oder der Region nicht erreicht werden konnten? (Steuerungsfunktion)
- Gab es Beispiele, bei denen sich das Zielsystem auf die Projektentwicklung ausgewirkt hat? (Koordinationsfunktion)

Schlüsselfrage 5: Welche Vor- und Nachteile verbinden Sie mit dem Regionalbudget?

- Welchen konkreten Nutzen sehen Sie? Beispiele?
- Welcher Aufwand war mit der Abwicklung verbunden? (personelle Kapazitäten, Beratungsbedarf, Kontrollbedarf)
- Welche Herausforderungen bestanden und wie sind Sie damit umgegangen? (de-minimis-Relevanz, Fördergrundlage, Fördersatz, Nachrangigkeitsprüfung)
- Inwiefern beeinflusst das Regionalbudget das Verhältnis der regionalen Akteure untereinander? (Beispiele für Spannungen oder Motivation zur Zusammenarbeit)

Abschlussfrage: Wie bewerten Sie die Instrumente von LaS im Vergleich zur sonstigen ländlichen Regionalentwicklung (LEADER/ILE)? Was sollte wie übernommen werden und was nicht?

3. BLOCK: Lernen und Kapazitätsaufbau

Überleitungsfrage I: Was war aus Ihrer Sicht der wichtigste Beitrag, den LaS für Ihre Region gebracht hat?

Überleitungsfrage II: Welches war das innovativste Projekt Ihrer Meinung nach und warum? Was ist aus Ihrer Sicht Innovation?

Schlüsselfrage 6: *Wie würden Sie Ihre regionale Strategie beschreiben, die Sie mit LaS verfolgt haben? Inwiefern unterscheidet sich diese von Ihren ursprünglichen Überlegungen (im Rahmen des Zukunftskonzeptes)?*

- Wie haben sich Änderungen an der Planung ergeben? Was waren konkrete Hindernisse, die die Umsetzung Ihrer Strategie beeinträchtigt haben?
- Wie hat sich Ihr Blick auf die Region verändert (gewandeltes Problemverständnis)?
- Welche Probleme in den Bereichen Daseinsvorsorge und regionale Wertschöpfung konnten Sie lösen oder zumindest adressieren?
- Welche Ansätze haben Sie erprobt und was davon hat sich bewährt bzw. muss verworfen werden?
- Gab es innovative Ideen, die nicht umgesetzt werden konnten? Warum?
- Wie war LaS in andere regionale Entwicklungsinitiativen in Ihrer Region eingebunden (kooperation, Aufgabenteilung oder Synergien)?
- Wie wird die regionale Strategie über LaS hinaus fortgeführt?

Schlüsselfrage 7: *Inwiefern hat sich die Organisationsstruktur im Rahmen von LaS bewährt?*

- Wird die Arbeit der regionalen Partnerschaft fortgeführt? In welcher Organisationsform?
- Inwiefern wird es künftig einen Förderlotsen in Ihrer Region geben? Wo ist dieser angesiedelt, was sind seine Aufgaben, welches Wissen von LaS kann er nutzen?
- Welche Akteure konnten durch LaS neu gewonnen werden und wie werden diese künftig in die Entwicklung Ihrer Region eingebunden sein?
- Haben sich neue Kooperationen ergeben und inwiefern werden diese über LaS hinaus weiter bestehen?
- Inwiefern konnten Sie neue Ressourcen für die Entwicklung Ihrer Region dauerhaft erschließen?

Schlüsselfrage 8: *Was sind Kenntnisse und Erfahrungen nehmen Sie von Land(auf)Schwung mit?*

- Inwiefern haben Sie Erfahrungen aus LaS bereits in anderen Kontexten nutzen können?

- Haben Sie etwas aus anderen Regionen für Ihre Arbeit mitnehmen können z.B. aus LaS-Regionen oder der **Exkursion nach Dänemark**
- Inwiefern haben sich Ihre Fähigkeiten verbesserter Fördergelder einzuwerben und abzuwickeln? (Ist das überhaupt erstrebenswert?)
- Was würden Sie beim nächsten Mal anders machen?

Abschlussfrage I: Was sollte das Ministerium für die Regelförderung aus LaS mitnehmen? Wie kann man Hilfe zur Selbsthilfe fördern?

Abschlussfrage II: Was würden Sie anderen Regionen empfehlen, die eine Regionalentwicklung bottom-up betreiben möchten?

Anhang VI: Fragebogen für die standardisierte Online-Befragung aller Entscheidungsgremienmitglieder aus allen 13 Förderregionen im Jahr 2019

Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der Land(auf)Schwung-Regionen 2019

Durchgeführt vom

Thünen-Institut für Ländliche Räume



Hintergrund:

Diese Befragung erfolgt im Rahmen der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).

Ihre Erfahrungen helfen uns Handlungsempfehlungen zu entwickeln, um die ländliche Regionalentwicklung besser fördern zu können. Die zusammengefassten Ergebnisse der Befragung werden für Berichte an das BMEL und wissenschaftliche Publikationen genutzt.

Erläuterungen zum Datenschutz:

Diese Befragung ist Teil der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Ihre Erfahrungen helfen uns, künftige Förderungen zur Ländlichen Regionalentwicklung besser gestalten zu können. Ihre Teilnahme an der Befragung ist freiwillig. Sie können die Einwilligung ablehnen, ohne dass Ihnen dadurch irgendwelche Nachteile entstehen.

Bei den später dargestellten Ergebnissen wird nicht zu erkennen sein, von welcher Person einzelne Angaben gemacht worden sind!

Ihre Einwilligung können Sie jederzeit gegenüber dem durchführenden Thünen-Institut für Ländliche Räume widerrufen. Die weitere Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten wird ab diesem Widerruf unzulässig.

Einwilligungserklärung: Hiermit willige ich ein, dass im Rahmen des oben beschriebenen Forschungsprojekts Daten meiner Person erhoben und ausgewertet werden. Sofern ich besondere Kategorien von personenbezogenen Daten (z.B. religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, politische Meinungen) angebe, sind diese von der Einwilligungserklärung umfasst.

Über Art und Umfang von Erhebung und Auswertung wurde ich in der schriftlichen Anlage [siehe Anlage: Hinweise zum Datenschutz] zu dieser Erklärung umfassend informiert.

☐ Das diesem Fragebogen beiliegende Dokument „Hinweise zum Datenschutz“ habe ich gelesen und verstanden.

☐ Ich stimme der pseudonymisierten auszugsweisen Veröffentlichung der erhobenen Daten zu.

Teil A: Einstiegsfragen zur Rolle in Land(auf)Schwung

Mit dem Begriff „**Entscheidungsgremium**“ ist das Gremium gemeint, welches die Projektauswahl beschließt. Dieses Gremium kann je nach Region jeweils unterschiedlich benannt sein: z. B. Lenkungsgruppe, Regionale Partnerschaft, Steuerungsgruppe etc.

A1. Welche Funktion haben Sie im Rahmen von Land(auf)Schwung?

(Mehrfachnennungen möglich)

- ☐ Beratendes Mitglied im Entscheidungsgremium
- ☐ Stimmberechtigtes Mitglied im Entscheidungsgremium (ggf. in Vertretung)
- ☐ Projektträger/in
- ☐ Projektbeteiligte/r oder Projektpartner/in
- ☐ Mitglied in einer sitzungsvorbereitenden Arbeitsgruppe oder Vorstand o. ä.
- ☐ Entwicklungsagentur
- ☐ Abwicklungspartner

A2. Welche Art von Organisation vertreten Sie im Entscheidungsgremium von Land(auf)Schwung?

(Mehrfachnennungen möglich)

- ☐ Keine, ich bin ausschließlich als Privatperson im Gremium.
- ☐ Politisches Amt (z. B. Landrat, Bürgermeister), Partei, politisches Gremium
- ☐ Kommunale Verwaltung (z. B. Landkreis, Stadt, Gemeinde)
- ☐ Landesverwaltung
- ☐ Kammer
- ☐ Verein oder Verband zu Wirtschaftsthemen (z. B. Innungen, Tourismus- oder Gewerbeverein)
- ☐ Verein oder Verband zu Sozialem (z. B. Wohlfahrtsverband oder Arbeitnehmervertretung)
- ☐ Privatwirtschaftliches Unternehmen
- ☐ Kommunales Unternehmen oder Kommunale Einrichtung
- ☐ Wissenschaftliche Einrichtung
- ☐ Sonstiges: _____

A3. Erfolgt Ihre Mitarbeit bei Land(auf)Schwung als Teil Ihrer bezahlten Arbeitszeit oder sind Sie dazu ehrenamtlich tätig?

- ☐ Teil meiner Arbeitszeit
- ☐ Teils, teils
- ☐ Ehrenamtlich

A4. Inwiefern haben Sie bereits vor Land(auf)Schwung an Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung, wie z.B. LEADER, teilgenommen?

(Mehrfachnennungen möglich)

- ☐ Ich war bereits Mitglied in einem Gremium, das über die Förderung von Projekten in der Region entscheidet.
- ☐ Ich war bereits Mitglied in einem Förderverein zur Regionalentwicklung und/oder einer Arbeits- oder Projektgruppe mit dem Ziel, die Region zu entwickeln.
- ☐ Ich war bereits in Prozessen der ländlichen Regionalentwicklung außerhalb der Modellregion aktiv.
- ☐ Überhaupt nicht. Land(auf)Schwung ist mein erstes Engagement in solchen Prozessen.

A5. Haben Sie bereits öffentlich geförderte Projekte, die aus anderen Quellen als Land(auf)Schwung gefördert wurden, durchgeführt?

- ☐ Ja
- ☐ Nein
- ☐ Weiß nicht

Teil B: Motivation zur Teilnahme

B1. Wie kamen Sie zur Mitgliedschaft im Entscheidungsgremium von Land(auf)Schwung?

- ☐ Ich habe mich aktiv um eine Mitgliedschaft bemüht.
- ☐ Ich wurde direkt angefragt (ich hätte aber auch „Nein“ sagen können).
- ☐ Ich wurde durch meine/n Vorgesetzte/n zur Teilnahme verpflichtet.

B2. Wie wichtig waren Ihnen die folgenden Ziele für Ihre Mitwirkung im Entscheidungs-gremium von Land(auf)Schwung?

(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz.)

Ziele	Sehr wichtig					Gar nicht wichtig
Kontakte knüpfen bzw. pflegen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Meine Interessen bzw. die meiner Organisation vertreten.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Neues ausprobieren.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Finanzielle Förderung für ein eigenes Projekt einwerben.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Region voranbringen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Meine Gemeinde voranbringen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Welche Ziele waren Ihnen noch wichtig?

(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz.)

[illegible]

B4. Bitte ziehen Sie eine Bilanz: Wie zufrieden sind Sie mit Land(auf)Schwung in Ihrer Region insgesamt?

Sehr zufrieden							Gar nicht zu- frieden	Kann ich nicht ein- schätzen
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		☐

Teil D: Ihre Möglichkeiten sich einzubringen

D1. Wie hoch schätzen Sie Ihre Kenntnisse in den folgenden Bereichen ein?

(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz.)

[illegible]

D2. Inwiefern treffen die folgenden Aussagen auf Sie zu?

(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz.)

[illegible]

(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz.)

[illegible]

(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz.)

[illegible]

Teil E: Regionales Zukunftskonzept und Projektauswahl

E1. Inwieweit kennen Sie das für Land(auf)Schwung erstellte regionale Zukunftskonzept Ihrer Region?

- ☐ Ich kenne dieses Konzept gar nicht.
- ☐ Ich kenne dieses Konzept teilweise.
- ☐ Ich kenne die wesentlichen Inhalte oder das gesamte Konzept.

E2. Welche der jeweils zwei Aussagen ist bezüglich der Projektauswahl eher zutreffend?

(Im Folgenden präsentieren wir Ihnen drei Aussagenpaare. Bitte verorten Sie Ihre Meinung durch ein Kreuz in einem der fünf Felder zwischen den beiden Aussagen.)

							Kann ich nicht einschätzen
Mir sind bekannte PartnerInnen als Projektträger wichtig.	☐	☐	☐	☐	☐	Ich will neue Akteure als Projektträger gewinnen.	☐
Ich bevorzuge bewährte Projektkonzepte.	☐	☐	☐	☐	☐	Ich bevorzuge das Ausprobieren neuer Projektkonzepte.	☐
Um die Entscheidung zur Förderung wird oft hart gerungen.	☐	☐	☐	☐	☐	Meistens entscheiden wir schnell und unumstritten.	☐

Weitere Anmerkungen zur Projektauswahl:

Teil F: Einschätzungen zu Aktivitäten im Gremium

In regionalen Entwicklungsprozessen wie in Land(auf)Schwung, können die beteiligten Akteure verschiedene Rollen einnehmen. Im Folgenden bitten wir Sie, zu jeder Frage jeweils die drei Personen aus Ihrem Gremium anzukreuzen, auf die der abgefragte Aspekt am ehesten zutrifft. Dabei können Sie selbstverständlich auch sich selbst ankreuzen. Wichtiger Hinweis: In der Auswertung wollen wir feststellen, welche Art von AkteurInnen bei Land(auf)Schwung insgesamt welche "Rollen" ausfüllt, es geht nicht um eine Bewertung der einzelnen Personen. Somit werden die Einstufungen zu den einzelnen hier genannten Personen nicht dargestellt und auch nicht als Regionsergebnis den Entwicklungsagenturen zur Verfügung gestellt. Durch Ihre Antworten können wir aber beispielsweise unterschiedliche Rollen von ehrenamtlich und hauptamtlich Aktiven untersuchen.

Welche Personen geben kreative Anregungen und/oder stellen kritische Nachfragen?

(Bitte machen Sie maximal 3 Kreuze!)

Liste der Gremienmitglieder

☐ Name

☐ Name

☐ Name

Welche Personen bringen wichtiges Fachwissen ein?

(Bitte machen Sie maximal 3 Kreuze!)

Liste der Gremienmitglieder

☐ Name

☐ Name

☐ Name

Welche Personen stellen nützliche Kontakte her?

(Bitte machen Sie maximal 3 Kreuze!)

Liste der Gremienmitglieder

☐ Name

☐ Name

☐ Name

Welche Personen haben einen großen Einfluss darauf, wie sich Ihre Region entwickelt?

(Bitte machen Sie maximal 3 Kreuze!)

Liste der Gremienmitglieder

☐ Name

☐ Name

☐ Name

Teil G: Angaben zur Person

G1. Wie viele MitarbeiterInnen hat Ihre Organisation ungefähr?

_____ (Eingabe/Anzahl)

☐ Ich vertrete keine Organisation.

G2. Wo ist der Sitz Ihrer Institution (Organisation/Kommune), für die Sie im Entscheidungsgremium sitzen?

(Wenn Sie keiner Organisation angehören nennen Sie bitte Ihren Wohnort.)

Bitte nennen Sie die Postleitzahl

Eingabe: _____

und den Ortsnamen/Wohnort

Eingabe: _____

G3. Wo ist Ihre Organisation in der Land(auf)Schwung-Region tätig?

- ☐ Meine Organisation ist in einem Teilbereich der Region tätig (z. B. einzelne Gemeinden).
- ☐ Meine Organisation ist in der ganzen Region tätig, hat aber einen lokalen Schwerpunkt.
- ☐ Meine Organisation ist in der gesamten Region tätig.
- ☐ Meine Organisation ist über die Region hinaus tätig.
- ☐ Meine Organisation ist überhaupt nicht in der Region tätig.

G4. In wie vielen regional ansässigen Vereinen, Parteien, Verbänden, Initiativen oder Gruppen sind Sie in der Region aktiv?

_____ (Eingabe/Anzahl)

☐ Ich bin nicht in solchen Organisationen aktiv.

G5. Ihr Alter ist... (Bitte ankreuzen)

- ☐ unter 25 Jahre
- ☐ 25 bis 40 Jahre
- ☐ 41 bis 65 Jahre
- ☐ über 65 Jahre

G6. Bitte nennen Sie Ihre aktuelle berufliche Situation: (Bitte ankreuzen)

- ☐ Arbeiter/in /Angestellte/r
- ☐ Beamter/in
- ☐ Freiberuflich/Selbstständig
- ☐ In Ausbildung (z. B. Auszubildende[r], Student[in])
- ☐ Geringfügig Beschäftigte/r, Minijob
- ☐ Arbeitslos
- ☐ Hausmann/Hausfrau
- ☐ Im Vorruhestand/ Ruhestand
- ☐ Sonstiges: _____

G7. Welchen höchsten allgemeinbildenen Schulabschluss haben Sie? (Bitte ankreuzen)

- ☐ Von der Schule abgegangen ohne Schulabschluss.
- ☐ Hauptschulabschluss (Volksschulabschluss) oder gleichwertiger Abschluss.
- ☐ Polytechnische Oberschule der DDR mit Abschluss der 8. oder 9. Klasse.
- ☐ Realschulabschluss (Mittlere Reife) oder gleichwertiger Abschluss.
- ☐ Polytechnische Oberschule der DDR mit Abschluss der 10. Klasse.
- ☐ Abitur/Allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife (Gymnasium bzw. EOS, auch EOS mit Lehre).
- ☐ Sonstiges: _____

G8. Welche beruflichen Ausbildungsabschlüsse haben Sie?

(Mehrfachnennungen möglich)

- ☐ Noch in beruflicher Ausbildung (Berufsvorbereitungsjahr, Auszubildende/r, Praktikant/-in, Student/-in).
- ☐ Keinen beruflichen Abschluss und bin nicht in beruflicher Ausbildung.
- ☐ Beruflich-betriebliche Berufsausbildung (Lehre) abgeschlossen.
- ☐ Abschluss einer Fach-, Meister-, Technikerschule, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie oder Fachakademie.
- ☐ Bachelor
- ☐ Diplom
- ☐ Master, Magister, Staatsexamen
- ☐ Promotion
- ☐ Sonstiges: _____

H: Letzte Frage

Sofern es etwas gibt, was Sie uns noch mitteilen wollen, was bisher noch nicht in diesem Fragebogen thematisiert wurde, tragen Sie es bitte hier ein:

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Thünen Report

Bereits in dieser Reihe erschienene Hefte – *Volumes already published in this series*

1 - 85	siehe http://www.thuenen.de/de/infothek/publikationen/thuenen-report/
86	Katja Butter, Martin Ohlmeyer Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen von Holz und Holzwerkstoffen
87	Kim Pollermann Regional Governance: Begriffe, Wirkungszusammenhänge und Evaluationsansätze
88	Gerold Rahmann, Frédéric Rey, Reza Ardakani, Khalid Azim, Véronique Chable, Felix Heckendorn, Paola Migliorini, Bram Moeskops, Daniel Neuhoﬀ, Ewa Rembiałkowska, Jessica Shade, Marc Tchamitchian (eds.) From its roots, organic inspires science, and vice versa. Book of Abstracts of the Science Forum at the Organic World Congress 2021, September 8-10, 2021. Rennes, France
89	Walter Dirksmeyer, Klaus Menrad (eds.) Aktuelle Forschung in der Gartenbauökonomie : Digitalisierung und Automatisierung - Welche Chancen und Herausforderungen ergeben sich für den Gartenbau? Tagungsband zum 3. Symposium für Ökonomie im Gartenbau am 15. November 2019 in Freising / Weihenstephan
90	Tobias Mettenberger, Patrick Küpper Innovative Versorgungslösungen in ländlichen Regionen: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung im Handlungsfeld „Daseinsvorsorge“ : Band 1 der Begleitforschung Land(auf)Schwung
90	Gesine Tuitjer, Christian Bergholz, Patrick Küpper Unternehmertum, Netzwerke und Innovationen in ländlichen Räumen: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung im Handlungsfeld „Regionale Wertschöpfung“ : Band 2 der Begleitforschung Land(auf)Schwung
90	Jessica Brensing, Patrick Küpper, Kim Pollermann Instrumente der Regionalentwicklung, Beteiligungsprozesse und Kapazitätsaufbau: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung im Themenschwerpunkt „Governance“ : Band 3 der Begleitforschung Land(auf)Schwung
91	Cora Vos, Claus Rösemann, Hans-Dieter Haenel, Ulrich Dämmgen, Ulrike Döring, Sebastian Wulf, Brigitte Eurich-Menden, Annette Freibauer, Helmut Döhler, Carsten Schreiner, Bernhard Osterburg, Roland Fuß Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 – 2020 Berechnung von gas- und partikelförmigen Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft 1990 – 2020
92	Kurt-Jürgen Hülsbergen, Harald Schmid, Hans Marten Paulsen (eds) Steigerung der Ressourceneffizienz durch gesamtbetriebliche Optimierung der Pflanzen- und Milchproduktion unter Einbindung von Tierwohlaspekten – Untersuchungen in einem Netzwerk von Pilotbetrieben
93	Heike Peter, Cornelia Tippel, Annett Steinführer Wohnstandortentscheidungen in einer wohnbiographischen Perspektive : Eine explorative Studie in ländlichen und großstädtischen Kontexten



- 94 Daniel Ziche, Erik Grüneberg, Winfried Riek, Nicole Wellbrock
Comparison of the LUCAS 2015 inventory with the second National Forest Soil Inventory : Comparability and representativeness of two soil inventories conducted in Germany
- 95 Fanny Barz
Boats don't fish, people do – A sociological contribution towards holistic fisheries bycatch management
- 96 Jacob Jeff Bernhardt, Lennart Rolfes, Peter Kreins, Martin Henseler
Ermittlung des regionalen Bewässerungsbedarfs für die Landwirtschaft in Bayern
- 97 Uwe Krumme, Steffi Meyer, Isabella M. F. Kratzer, Jérôme C. Chladek, Fanny Barz, Daniel Stepputtis, Harry V. Strehlow, Sarah B. M. Kraak, Christopher Zimmermann
STELLA - Stellnetzfisherei-Lösungsansätze : Projekt-Abschlussbericht
- 98 Anne Alix, Dany Bylemans, Jens Dauber, Peter Dohmen, Katja Knauer, Lorraine Maltby, Christoph J. Mayer, Zélie Pepiette, Balthasar Smith (eds)
**Optimising agricultural food production and biodiversity in European landscapes
Report of an online-Workshop**
- 99 Andreas Tietz, Antje G. I. Tölle
„Bauernland in Bauernhand“: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- 100 Marlen Haß, Claus Deblitz, Florian Freund, Peter Kreins, Verena Laquai, Frank Offermann, Janine Pelikan, Viktoriya Sturm, Johannes Wegmann, Thomas de Witte, Friedrich Wüstemann, Maximilian Zinnbauer
Thünen-Baseline 2022 – 2032: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland
- 101 Daniel Stepputtis, Thomas Noack, Uwe Lichtenstein, Constanze Hammerl, Juan Santos, Bernd Mieske
Verringerungen von Kunststoffmüll aus der Krabbenfischerei durch Netzmodifikationen – Dolly Rope Suspension (DRopS) : Projekt-Abschlußbericht
- 103 Susanna Esther Hönle
**Wie gelingt eine ambitionierte Agrarklimaschutzpolitik?
Eine vergleichende Analyse nationaler Ansätze zur Integration des Sektors Landwirtschaft in die Klimapolitik am Beispiel Uruguays und Deutschlands**
- 104 Marcel Dehler
Maßnahmen zur Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes – Anpassungsoptionen, Kosten und Möglichkeiten zur umweltpolitischen Steuerung





THÜNEN

Thünen Report 90 – Band 3

Herausgeber/Redaktionsanschrift

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

www.thuenen.de

ISBN 978-3-86576-254-2



9 783865 762542