

Michael Böcher · Max Krott · Sebastian Tränkner (Hrsg.)

Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung

Michael Böcher · Max Krott
Sebastian Tränkner (Hrsg.)

Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung

Ergebnisse der Begleitforschung
zum Modell- und
Demonstrationsvorhaben
„Regionen Aktiv“



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Katrin Emmerich / Tanja Köhler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15277-6

Inhaltsverzeichnis

<i>Theo Augustin</i> Vorwort	7
<i>Michael Böcher, Max Krott und Sebastian Tränkner</i> Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung	11
<i>Sebastian Elbe</i> Der Steuerungsansatz von Regionen Aktiv – Initiierung von Wirkungsketten der Veränderung	23
<i>Anna Meincke</i> Wettbewerb, Kooperation und regionale Netzwerke	69
<i>Michael Böcher und Sebastian Tränkner</i> Erfolgsfaktoren integrierter ländlicher Entwicklung	109
<i>Katrin Weiß</i> Die Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes aus ökonomischer Sicht	151
<i>Robert Lukesch, Harald Payer und Jutta Rabenau</i> Wissen von innen – Fokusgruppen in der Begleitforschung zu Regionen Aktiv	179
Autorenverzeichnis	207

Vorwort

Theo Augustin

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

mit dem Wettbewerb „REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft“ erprobte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) einen neuen Förderansatz mit dem Ziel, die Erfahrungen und Fähigkeiten der Menschen in den ländlichen Regionen zu aktivieren. So können sie ihre Region, auf der Basis ihrer speziellen regionalen Stärken, selbst voranbringen statt als passive Fördermittelempfänger dauerhaft auf Hilfe von außen angewiesen zu sein. In den teilnehmenden Modellregionen sollte ein Prozess in Gang gesetzt werden, der sich in Zukunft selbst trägt und somit zum Vorbild für den gesamten ländlichen Raum und seine Verbindungen zur Stadt wird.

Die Zeit ist reif dafür, diesen Ansatz stärker in die Politik für ländliche Räume in Deutschland einzubringen. So kommt z. B. auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in ihrem aktuellen Bericht „Das neue Paradigma für den ländlichen Raum“ zu dem Schluss, dass die Landwirtschaft in den meisten Regionen der OECD-Staaten nicht mehr die zentrale Bedeutung für die Entwicklung der ländlichen Räume hat. Man kann also durch die Förderung der Landwirtschaft allein, so sinnvoll sie aus anderen Gründen auch sein mag, die ländlichen Räume nicht voranbringen. Dazu bedarf es stattdessen eines sektorübergreifenden und regionalen Ansatzes.

Im Oktober 2006 hat Bundesminister Seehofer mit dem Bundeskongress „Ländliche Räume“ einen Prozess gestartet, der Wege zu diesem übergreifenden Ansatz aufzeigen soll. Die besondere Herausforderung liegt darin, dass sehr viele Themen und Bereiche, von der Gesundheitsversorgung über Bildung, Naturschutz und Landwirtschaft bis hin zu Handwerk und Dienstleistungen zu Wohl und Wehe des ländlichen Raumes beitragen. Das bedeutet natürlich auch, dass die Zuständigkeiten sehr zersplittert sind und sehr viele Stellen auf den verschiedenen Ebenen koordiniert zusammenarbeiten müssen. Dies wird jetzt im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ angegangen, die das Bundeskabinett im März 2008 eingesetzt hat.

Weitere Hinweise gibt auch eine Studie der OECD über die Politik für den ländlichen Raum in Deutschland, die im Frühjahr 2007 vorgestellt wurde und im Internet unter www.bmelv.de verfügbar ist.

Der internationale Blick auf Deutschland gibt interessante Anregungen, z. B. wie der sektorale Ansatz überwunden, die Gemeinschaftsaufgabe GAK weiterentwickelt und die Ressortforschung zu ländlichen Themen besser fokussiert werden können. Viele OECD-Staaten erproben neue Ansätze in der ländlichen Entwicklung. So wurde z. B. in Mexiko ein Gesetz über nachhaltige ländliche Entwicklung verabschiedet, das alle Ministerien zur gemeinsamen Umsetzung eines abgestimmten Konzeptes für ländliche Politik verpflichtet. Gelder, die den Regionen zur Verfügung gestellt werden, werden an Bedingungen zur Umsetzung dieses Konzeptes geknüpft.

Einen vergleichbaren Vorschlag macht für Deutschland auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMELV in seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume (übergeben am 11.10.2006). Er schlägt unter anderem eine Programmförderung des Bundes vor, die an die Erfüllung bestimmter Kriterien geknüpft wird. Auch einen von den Ländern vorzunehmenden interregionalen Finanzausgleich auf der Basis schlüssiger und nachprüfbarer Konzepte der Regionalentwicklung empfiehlt der Beirat.

Es ist also einiges auf dem Prüfstand. Zu dieser Diskussion sollen die Erkenntnisse aus REGIONEN AKTIV natürlich beitragen und dafür sind die hier vorgestellten Ergebnisse der Begleitforschung wichtig. Die endgültigen Ergebnisse der im Jahre 2004 gestarteten Begleitforschung stehen inzwischen zur Verfügung. Auch über den Abschluss von Regionen Aktiv hinaus bleibt es spannend, denn nun wird sich zeigen, wie die Regionen auf dem Geschaffenen aufbauen können und wie dauerhaft die erreichten Erfolge gesichert werden können. Zudem wird die Begleitforschung zu zwei zusätzlichen Themen, der Koordination unterschiedlicher Förderprogramme sowie der Stadt-Land-Kooperation, bis Ende 2008 noch weitere Erfahrungen auswerten und aufbereiten.

REGIONEN AKTIV findet national und international viel Aufmerksamkeit. Das Modellvorhaben wurde z. B. in eine Untersuchung zu „Best Practice in ländlicher Entwicklung“ der britischen Regierung einbezogen und es war auch ein entscheidender Grund dafür, dass die OECD ihre neue Reihe von Länderstudien zur Politik für ländliche Räume mit Deutschland begonnen hat.

Es lohnt sich also, sich weiter über die Erfahrungen und Wirkungen von REGIONEN AKTIV auf dem Laufenden zu halten. Hierzu werden noch einige Veröffentlichungen folgen. Sie können sich auch jederzeit auf www.modellregionen.de informieren, z. B. über ganz praktische Erfolgsgeschichten mit regionalen Wertschöpfungspartnerschaften.

Zunächst aber wünsche ich Ihnen, dass Sie in den hier vorgestellten Ergebnissen aus der Begleitforschung des Modellvorhabens für Ihre eigene Tätigkeit wertvolle Anregungen finden.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'T. Augustin', written in a cursive style.

Theo Augustin
BMELV
Referat Ländliche Entwicklung

Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung

Michael Böcher, Max Krott und Sebastian Tränkner

1 Governance und regionale Entwicklungspolitik

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über eine Erfolg versprechende Politik zur Entwicklung von Regionen ist seit einiger Zeit der Begriff „Governance“ verstärkt ins Blickfeld geraten. In der politikwissenschaftlichen Diskussion beschreibt Governance zunächst einmal, dass gesellschaftliche Entscheidungen durch das gleichberechtigte und freiwillige Zusammenwirken zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, die in netzwerkartigen Beziehungen interagieren, durch die Kombination verschiedener Koordinationsmechanismen wie Markt und Verhandlungen zustande kommen (Böcher 2006: 120). Damit verbunden ist die Feststellung, dass ökonomische und (zivil)gesellschaftliche Akteure mehr Einfluss auf politische Prozesse ausüben (Peters/Pierre 1998, Eberlein/Kerwer 2002) und dass politische Entscheidungen häufig zwischen den verschiedenen Akteuren und politischen Ebenen ausgehandelt werden, ohne dass dabei der Staat im traditionellen Sinne politische Entscheidungen einseitig hierarchisch durchsetzt (Tränkner 2006). Vor allem in Politikfeldern mit Steuerungsproblemen (z. B. Umweltpolitik) werden die Potenziale von Governance zurzeit breit diskutiert.

Analog zu diesen Debatten spiegelt sich die Governance-Diskussion auch in Diskussionen über eine erfolgreiche Regionalpolitik wider. Das hier diskutierte Konzept von *Regional Governance* erfährt derzeit in verschiedenen regionalwissenschaftlichen Disziplinen (Politikwissenschaft, Geographie, Ökonomie, Raumplanung, Soziologie) höchste Aufmerksamkeit. Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung, dass traditionelle Politik zur Förderung einer regionalen Entwicklung, die „top down“ durch die unspezifische Verteilung von sektoralen Fördermitteln per Gießkanne versucht, Regionalentwicklungsprozesse anzustoßen, weitgehend gescheitert ist und angesichts immer spärlicher vorhandener Haushaltsmittel auch nicht mehr länger aufrechterhalten werden kann.

Als Konsequenz wird nach neuen Konzepten einer „regionalisierteren“ Regionalentwicklungspolitik (Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld 1998) „jenseits von Staat und kommunaler Selbstverwaltung“ (Tränkner 2006) gesucht, die unter Umstän-

den mit weniger, aber dafür besser abgestimmten und gezielter eingesetzten Mitteln regionale Innovationsprozesse anstößt und dabei gleichzeitig die unterschiedlichen regionalen Ausgangsbedingungen, Besonderheiten und vorhandene regionale Netzwerke stärker berücksichtigt. *Regional Governance* bezeichnet dabei nicht ein homogenes Politikinstrument, sondern steht vielmehr für eine Kombination verschiedener Instrumente und Maßnahmen, die die Vorteile von Markt, Kooperation und Hierarchie hinsichtlich einer verbesserten Koordination regionalpolitischer Maßnahmen verbinden sollen. Für uns besteht dabei *Regional Governance* aus folgenden zentralen Merkmalen (siehe auch Benz/Fürst 2003, Pütz 2004, Fürst 2004, Böcher 2008):¹

1. *Aufwertung der Selbstverantwortung von Regionen als politische Handlungsebene.* Regional Governance zielt auf eine stärkere Selbststeuerung von Regionen, wobei die politische Verantwortung über wichtige regionalpolitische Entscheidungen und den einzuschlagenden Entwicklungsweg den regionalen Akteuren selbst überlassen werden soll (Böcher 2006: 122). In der Region sollen Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschafts- und Sozialpartner partnerschaftlich zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit in Form von regionalen Netzwerken folgt den Prinzipien der Freiwilligkeit, der Nicht-Verfasstheit und der Intersektoralität (Fürst 2004: 48). Endogen vorhandene Potenziale in einer Region sollen so zu ihrer Entwicklung aktiviert werden (Ray 2006). Regional Governance ist damit eine subsidiäre und kooperative Politikform, die versucht, durch die Etablierung regionaler Partnerschaften und Netzwerke eine regionenspezifische Antwort auf die hierarchischen regionalpolitischen Steuerungsprobleme zu geben. Übergeordnete staatliche Ebenen steuern nicht mehr direkt, sondern setzen vor allem Anreize (z. B. in Form von regionalpolitischen Förderprogrammen), die die regionalen Selbststeuerungspotenziale aktivieren.
2. *Intersektorale Kooperation durch regionale Netzwerke und Partnerschaften.* Zentral für Regional Governance sind die Potenziale von Netzwerken und Partnerschaften zwischen regionalen Akteuren und den verschiedenen Sektoren (Fürst 2002, Diller 2002, Benz/Fürst 2003). Durch intersektorale Kooperationen sollen innovative Win-win-Potenziale identifiziert und genutzt werden. Die regionale Partnerschaft umfasst sowohl die horizontale

¹ Regional Governance stellt keinesfalls eine geschlossene Theorie dar. Vielmehr betonen verschiedene Autoren Aspekte von Regional Governance unterschiedlich stark und messen diesen auch unterschiedliche Bedeutungen bei. Nach wie vor ist Regional Governance ein relativ offenes Konzept, das noch einiger Präzisierungen bedarf. Wir stellen hier daher ganz pragmatisch die für uns zentralen Kennzeichen von Regional Governance dar.

Ebene, auf welcher regionale Netzwerke den Entwicklungsprozess konzipieren, steuern und evaluieren sollen als auch die vertikale Ebene, auf der die Regionen mit übergeordneten staatlichen Ebenen regionale Entwicklungspolitik partnerschaftlich umsetzen sollen. Dabei sollen die regionalen Netzwerke alle für eine Region relevanten Interessen repräsentieren und sich durch eine horizontale Kooperation ohne ausgeprägte Hierarchie auszeichnen. Ein Konsens über das gemeinsame Entwicklungsziel mit entsprechenden Visionen soll in die Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte münden, auf deren Grundlage dann die Regionalentwicklung und konkrete Entwicklungsprojekte umgesetzt werden (Böcher 2006, Fürst/Schubert 1998, Rehfeld 1998).

3. *Anreizsteuerung durch Finanzen, Wettbewerb und Evaluation.* Regional Governance entsteht in aller Regel nicht von selbst, vielmehr müssen Regional-Governance-Prozesse erst initiiert werden (Knieling et al. 2001). Höhere staatliche Ebenen (Bund, Europäische Union) nutzen häufig finanzielle Förderprogramme und das ökonomische Prinzip des Wettbewerbs, um diejenigen Regionen zu identifizieren, die am vielversprechendsten für Regionalentwicklungsprozesse sind (Elbe/Meyer 2007, Meincke 2006, Benz 2004). Regionenwettbewerbe dienen so im Sinne Hayeks (1969) als regionalpolitisches „Entdeckungsverfahren“, sie sind aber zugleich auch Ausdruck einer sinkenden Verfügbarkeit öffentlicher Fördermittel, wodurch nur noch die allerbesten Regionen vor dem Hintergrund bestimmter Förderkriterien finanzielle Hilfen bekommen sollen. Hier wird deutlich, dass es auch innerhalb von Regional Governance häufig die staatlich-*hierarchische* Anreizsteuerung (Benz 2000: 153) ist, die Governance-Prozesse erst induziert. Diller (2004) spricht in Anlehnung an Scharpf von Regional Governance im Schatten der Hierarchie des Staates. Fördermittel fließen dann in eine Region, wenn diese entsprechend des staatlich initiierten Förderprogramms ein Regionalentwicklungskonzept (REK) erstellt, regionale Partnerschaften bildet und sich auch sonst an die Kriterien des Programms hält. Ein anderes wichtiges Instrument hierarchischer Anreizsteuerung stellt die verstärkte Anwendung von Evaluationen dar. Für die höheren staatlichen Ebenen als Fördermittelgeber sollen sie garantieren, dass trotz Aufwertung der Selbststeuerung und der Eigenverantwortung von Regionen bestimmte Mindestkriterien und Programmvorgaben eingehalten werden. Innerhalb einer Region dienen Evaluationen dazu, die eigenen Erfolge realistisch einzuschätzen, vorhandene Mittel Erfolg versprechender einzusetzen und Lernprozesse zu initiieren (High/Nemes 2007).

Diese grundlegenden Aspekte von Regional Governance werden derzeit auch in der Politik zur Entwicklung *ländlicher* Räume stark diskutiert, wo das Konzept einer „Integrierten ländlichen Entwicklung“ vor allem auf politischer Ebene an Bedeutung gewinnt.

2 Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung

Regional Governance wird in jüngerer Zeit immer mehr in Zusammenhang mit einer integrierten Entwicklung ländlicher Räume gebracht (BMVEL 2005, OECD 2006, Böcher 2003). So spricht die OECD beispielsweise von Governance als neues „Paradigma für den ländlichen Raum“ (OECD 2006). Denn gerade für den ländlichen Raum mit seinen größer werdenden strukturellen Problemen² stellt sich die Frage nach innovativen und regionalspezifischen Entwicklungsstrategien, die hier unter anderem auch eine Inwertsetzung der vielfältigen endogenen Ressourcen des ländlichen Raums über die landwirtschaftliche Produktion von Nahrungsmitteln hinaus als Entwicklungspotenziale begreift und diese (z. B. ökologische) nicht länger als Wirtschaftshemmnisse ansieht. Der Gedanke der Integration bedeutet zudem, dass eine erfolgreiche Entwicklung ländlicher Räume nur dann gelingen kann, wenn dabei alle relevanten Akteure im ländlichen Raum in diese Entwicklung eingebunden sind und die netzwerkartigen Zusammenschlüsse dieser Akteure über sektorale Interessen hinaus versuchen, die Entwicklung ihrer ländlichen Region vor dem Hintergrund gemeinsamer Ziele voranzutreiben.

Integrierte ländliche Entwicklung heißt also, dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit den relevanten Interessengruppen im ländlichen Raum (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Handwerk, Tourismus und Gastronomie, Naturschutz, usw.) unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in Form regionaler Partnerschaften versuchen, neue Wege der Entwicklung einzuschlagen. Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass Projekte hinsichtlich eines naturnahen Tourismus oder einer Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte umgesetzt werden. Dafür soll zunächst eine gemeinsame Entwicklungsstrategie (die meist in „Regionalen Entwicklungskonzepten“ (REK) formuliert wird) beschlossen werden, die dann durch höhere politische Ebenen mit entsprechenden Förderprogrammen unterstützt wird. Deutlich wird, dass das Konzept einer integrierten

2 In Bezug auf den ländlichen Raum werden häufig thematisiert: hohe Arbeitslosigkeit, Bedeutungsverlust der Landwirtschaft als früher wichtigste Einkommensquelle, hohe Abwanderungsquote gerade bei jungen Menschen aufgrund mangelnder beruflicher Perspektiven, geringe kulturelle Angebote, ungenügende Verkehrsinfrastrukturausstattung, Folgen des demographischen Wandels usw.

ländlichen Entwicklung grundlegende Aspekte von Regional Governance reflektiert.

Das wichtigste Beispiel für politische Förderprogramme, die eine integrierte ländliche Entwicklung beabsichtigen, ist die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+, innerhalb derer zwischen 2000 und 2006 in Deutschland 148 Regionen gefördert wurden, die alle partnerschaftliche Entwicklungsprozesse im ländlichen Raum umsetzen wollten. In der aktuellen Förderperiode der EU-Strukturpolitik stellt das „LEADER“-Prinzip eine wichtige horizontale Achse innerhalb der „2. Säule“ dar. Das zeigt, dass diese Form der Förderung der ländlichen Entwicklung mittlerweile als, wenn auch, was das Finanzvolumen anbetrifft, noch geringer, Bestandteil der „Mainstream“-Agrarpolitik akzeptiert ist (Böcher 2008). Auch das in diesem Band im Mittelpunkt stehende Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“ als Förderprogramm des Bundes will mittels zentraler Regional Governance-Aspekte integrierte ländliche Entwicklungsprozess anstoßen. Dies zeigt noch einmal deutlich, dass der Zusammenhang zwischen ländlicher Entwicklung und Regional Governance politisch an Gewicht gewinnt.

3 „Regionen Aktiv“: Förderprogramm für Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) rief 2001 das Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ ins Leben (Elbe et al. 2007: 10). Dieser Bundeswettbewerb wurde initiiert, um die besten Regionen zu finden, die integrierte ländliche Entwicklungsprozesse hinsichtlich der Ziele Verbraucherorientierung, natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung, Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen sowie Stärkung der Stadt-Land-Beziehungen umsetzen modellhaft umsetzen wollen (Elbe et al. 2007: 10, Tränkner 2006, siehe auch Elbe in diesem Band).



Abbildung 1: Regionen bei Regionen Aktiv (Quelle: BMELV)

In den Regionen sollten sich netzwerkartige regionale Partnerschaften zusammenfinden und ein auf die gesamte Region bezogenes Regionales Entwicklungskonzept (REK) als Wettbewerbsbeitrag formulieren. Nach einem mehrstufigen Wettbewerbsverfahren wurden 2002 schließlich 18 Gewinnerregionen für die erste Förderphase von Regionen Aktiv ausgewählt, für die insgesamt über 50 Millionen Euro an Förderung zur Verfügung gestellt wurden. Diese erste Phase umfasste den Zeitraum bis zum 31.12.2005 und stellt den zentralen Betrachtungszeitraum der Begleitforschung dar (Elbe et al. 2007: 11). Nach dem Ende der ersten Förderphase wurde Regionen Aktiv unter konzeptionellen Änderungen (Thematische Fokussierung zu regionalen Kernthemen, degressive Förderung des Regionalmanagements, Eigenbeteiligung bei allen Projekten bis zum 31.12.2007 fortgeführt (Elbe et al. 2007: 12). Regionen Aktiv greift das oben diskutierte Regional-Governance-Konzept hinsichtlich einer integrierten Entwicklung ländlicher Räume auf, indem es konzeptionell auf dessen zentrale Aspekte fokussiert: Stärkung der subsidiären Eigenverantwortung von Regionen durch die Unterstützung intersektoraler regionaler Netzwerke und Partnerschaften, Wettbewerb um knappe Fördermittel plus vorgeschriebene Evaluationen und Berichte der Regionen sowie Knüpfung der Fördermittel an zuvor erstellte abge-

stimmte und kohärente regionale Entwicklungsstrategien (REK). Regionen Aktiv kann daher geradezu als prototypisches Beispiel eines politischen Förderprogramms verstanden werden, das Regional Governance in ländlichen Regionen umsetzen will.

4 Die Begleitforschung zu „Regionen Aktiv“

Eine Begleitforschung ist seit 2001 Bestandteil des Modellvorhabens und wurde Ende 2004 in einer 2. Phase fortgeführt (siehe zu den Ergebnissen der 1. Phase z. B. Peter/Knickel 2006). Die Untersuchungen sollten aus wissenschaftlicher Zielsetzung zu einem besseren Verständnis politischer Steuerungsmöglichkeiten in komplexen regionalen Entwicklungsprozessen beitragen. Im Sinne wissenschaftlicher Politikberatung wurden Handlungsvorschläge zum einen für die Optimierung des laufenden Wettbewerbs und zum anderen für die zielgerichtete Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume unterbreitet (z. B. Elbe et al. 2007). Die Erkenntnisse der Begleitforschung sollten u. a. in die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sowie im Rahmen des “mainstreaming” der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER für die Förderperiode 2007-13 einfließen (Tränkner 2006).

Dabei bestand die multidisziplinär (Raumplanung, Ökonomie, Politikwissenschaft) angelegte Begleitforschung aus mehreren Modulen mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Aufgaben:

- Für die Positionierung des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv innerhalb der regionalwissenschaftlichen Diskussion über Regional Governance wurden sowohl die Änderungen im Bereich der ländlichen Entwicklung auf EU-Ebene als auch der politisch-administrativen Rahmenbedingungen im europäischen Mehrebenensystem analysiert.
- Ergänzend wurden regionalwissenschaftliche Theorieansätze zur Begründung und Weiterentwicklung des Steuerungsansatzes für die Entwicklung ländlicher Räume aufgearbeitet und darauf aufbauend die Umsetzungspraxis in den Modellregionen untersucht. Hier sollten einerseits quantitative und qualitative Netzwerkanalysen Erkenntnisse über die Ausprägungen der regionalen Governance-Strukturen liefern. Andererseits wurden Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche integrierte ländliche Entwicklung mit vergleichenden Fallstudien analysiert.
- Schließlich wurde mit Hilfe ökonomischer Analysen das Nutzen-Kosten-Verhältnis des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv gegenüber Ansätzen der Mainstream-Förderung verglichen.

- Für die zeitnahe und kontinuierliche Rückkopplung der Erkenntnisse waren vor allem so genannte Fokusgruppen wichtige Bausteine des Wissenstransfers. Hierbei wurden die unterschiedlichen Akteure und ihre Perspektiven eingebunden, die empirisch orientierten Forschungsbereiche miteinander vernetzt und die Forschungsergebnisse den Akteuren in den Regionen und den verschiedenen politischen Ebenen zeitnah zur Verfügung gestellt (Tränkner 2006).
- Ein wichtiger Bestandteil der Begleitforschung war die Vorstellung ihrer Ergebnisse im Rahmen einer Tagungsveranstaltung während der Regionalentwicklungsmesse EUREGIA 2006 in Leipzig. Hier stellten die beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Ergebnisse der einzelnen Forschungsmodule vor und diskutierten diese mit Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie mit regionalen Akteuren aus den 18 Modellregionen.

Der vorliegende Band versammelt die überarbeiteten Tagungsbeiträge und gibt so einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der Begleitforschung zu Regionen Aktiv und liefert damit detaillierte Einblicke in die empirischen Ausprägungen von Regional Governance in der Praxis integrierter ländlicher Entwicklung. Darüber hinaus liegen mittlerweile zahlreiche weitere Veröffentlichungen vor, die noch detaillierter Auskunft über den Ertrag der Begleitforschung geben (u.a. Elbe et al. 2007, Elbe 2007, Weiß 2007, Meincke 2006). Außerdem können alle Projektberichte der beteiligten Partner auf der Projekt-Homepage heruntergeladen werden (www.regionenaktiv.de).

5 Ergebnisse der Begleitforschung – verschiedene Blicke auf die Umsetzung von Regional Governance bei Regionen Aktiv

In den einzelnen hier versammelten Beiträgen analysieren die Autorinnen und Autoren das Konzept und den Umsetzungsprozess von Regionen Aktiv aus verschiedenen fachlichen Blickwinkeln und spiegeln so die Vielgestaltigkeit der Begleitforschung wider. Sie basieren allesamt auf Vorträgen, die im Rahmen der bereits erwähnten Tagung der Begleitforschung im November 2006 mit zahlreichen Akteuren aus Regionen, Politik und Verwaltung diskutiert und für diesen Band entsprechend ausformuliert wurden.

Zunächst stellt *Sebastian Elbe* den Regionen Aktiv zugrunde liegenden Steuerungsansatz vor und beschreibt diesen als Ansatz, Wirkungsketten der Veränderung zu initiieren. Dies geschieht bei Regionen Aktiv durch die zentralen Prinzipien *Regionalität, Partnerschaft, Reflexivität, Integration und Wettbewerb*. Diese Prinzipien lassen sich unmittelbar auf Debatten über Regional Governance

zurückführen und zeigen, wie der Anspruch durch einen staatlichen Förderimpuls sowohl harte und weiche Effekte zu erzielen, innerhalb eines integrierten Förderprogramms wie Regionen Aktiv umgesetzt wird. Im Fazit des Beitrages macht der Autor deutlich, dass die besondere Förderphilosophie von Regionen Aktiv die Identifikation der handelnden Akteure mit der Region *und* mit dem Prozess entscheidend unterstützt hat.

Der Beitrag von *Anna Meincke* beleuchtet die für Regional Governance (und bei Regionen Aktiv zur Anwendung gelangten) zentralen Aspekte der Steuerung durch regionale Netzwerke und die Durchführung von Leistungswettbewerben zwischen Regionen vor dem Hintergrund einer quantitativen Netzwerkanalyse in allen 18 Regionen-Aktiv-Regionen. Dabei identifiziert die Autorin fünf verschiedene Netzwerktypen, von denen wiederum abhängt, welche Wirkung der Regionenwettbewerb auf die regionalen Akteurskooperationen hat. Ein Förderprogramm wie Regionen Aktiv kann dabei durch weiche Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen und Wettbewerb Einfluss auf die Netzwerkentwicklung und die Veränderung der verschiedenen Netzwerktypen im Zeitablauf nehmen.

Welche auf den politischen Umsetzungsprozess bezogenen Faktoren zum Erfolg integrierter ländlicher Entwicklung beitragen, beschreiben *Michael Böcher* und *Sebastian Tränkner*. Dabei stellen diese anhand politikwissenschaftlicher Theorien erarbeiteten Erfolgsfaktoren ein Raster für die Analyse von regionalen Entwicklungsprozessen dar. Die Erfolgsfaktoren wurden bei Regionen Aktiv darüber hinaus zur Grundlage der regelmäßigen Selbstevaluierung der 18 Modellregionen. Der Beitrag beinhaltet sowohl eine Erfolgsfaktorenanalyse aller 18 Modellregionen als auch eine regionale Fallstudie, die jeweils die Leistungsfähigkeit der Erfolgsfaktorenanalyse demonstrieren.

Gerade vor dem Hintergrund leerer öffentlicher Kassen muss sich ein Förderprogramm wie Regionen Aktiv, das vor allem die Initiierung von Regional-Governance-Prozessen durch die Etablierung von Akteursnetzwerken beabsichtigt, auch aus ökonomischer Sicht „lohnen“. *Katrin Weiß* bewertet daher den Regionen-Aktiv-Ansatz aus ökonomischer Sicht mit Hilfe von FACT-Analyse sowie Elementen der Nutzwertanalyse (NWA) und der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA). Der Vergleich der Modellregionen zeigt, dass in allen betrachteten Fällen eine positive Nutzen-Kosten-Differenz zu verzeichnen ist. Die Ergebnisse der Analysen belegen, dass Regionen Aktiv sich auch ökonomisch gerechnet hat und die Fördermittel effizient eingesetzt wurden.

Zentral für Regional Governance ist die Idee, dass endogene Entwicklungspotenziale einer Region aktiviert werden sollen. Dazu ist jedoch auch das Wissen der Akteure „vor Ort“ notwendig, um Förderprogramme wie Regionen Aktiv zu steuern, zu bewerten und weiterzuentwickeln. *Robert Lukesch, Harald Payer*

und *Jutta Rabenau* stellen dar, wie dieses regionale „Wissen von innen“ durch das Instrument der bei Regionen Aktiv etablierten regionalen und Bundesfokusgruppen aktiviert wurde und zu einem Prozess des Mehrebenenlernens beigetragen hat. Die dabei durch die Fokusgruppen erarbeitete „Skizze zu einem imaginären Förderprogramm“ wurde gemeinsam mit der Begleitforschung zu Handlungsempfehlungen an Politik und Verwaltung der verschiedenen politischen Ebenen (EU, Bund, Länder) fortentwickelt.³ Die Autoren empfehlen aufgrund des Erfolges bei Regionen Aktiv den systematischen Einbau von Fokusgruppen in die Begleitung und Bewertung von Programmen für die ländliche Entwicklung auf Länder- und Bundesebene.

6 Dank

Unser Dank gilt dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das mit der Förderung einer breit und multidisziplinär angelegten Begleitforschung die vorliegenden Analysen ermöglichte. Für die Betreuung des Forschungsprojektes danken wir hier insbesondere Herrn Theo Augustin und Herrn Thorsten Hinrichs vom Referat Ländliche Entwicklung des BMELV.

Herrn Dr. Sebastian Elbe (SPRINT, Darmstadt) danken wir für die überaus gelungene Koordination des gesamten Forschungsprojektes sowie die gute Kooperation während der gesamten Projektlaufzeit. Den anderen Partnern der Begleitforschung sei ebenfalls für die gute Zusammenarbeit und ihre Bereitschaft, ihre Arbeitsergebnisse für diesen Band in komprimierter Form zur Verfügung zu stellen, gedankt.

Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagungsveranstaltung „Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung“ im Rahmen der EUREGIA 2006 in Leipzig sei herzlich für die fruchtbaren und kritischen Anregungen gedankt. Den Akteuren in den Regionen Aktiv-Regionen gilt ein besonderer Dank für die von Anfang an überaus positive Unterstützung aller Arbeiten der Begleitforschung.

Die Erstellung eines Sammelbandes geht nicht ohne entsprechende technische Unterstützung. Frau Lena Runge, studentische Hilfskraft an der Professur für Forst- und Naturschutzpolitik der Universität Göttingen, verdient unseren besonderen Dank für die Durchsicht und technische Aufbereitung der Manuskripte.

3 Download unter: <http://www.regionenaktiv.de/Downloads/downloads.html>

Literatur

- Benz, Arthur (2000): Entflechtung als Folge von Verflechtung: Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems, in: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU?* Baden-Baden: Nomos, 141-163.
- Benz, Arthur/Dietrich Fürst (2003): Erfolgsbedingungen für Regional Governance – Resümee, in: Adamaschek, Bernd/Marga Pröhl (Hrsg.): *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, 189-211.
- Benz, Arthur/Dietrich Fürst/Heiderose Kilper/Dieter Rehfeld (1999): *Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven*, Opladen: Leske & Budrich.
- Benz, Arthur: Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik, in: *DISP 157 (2/2004)*, 4-10.
- BMVEL (2005): *Ländliche Entwicklung aktiv gestalten*, Bonn: BMVEL.
- Böcher, Michael (2003): Die politische Steuerung nachhaltiger Regionalentwicklung. Das Beispiel der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+. In: Edgar Grande / Rainer Prätorius (Hg.): *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit (Staatslehre und politische Verwaltung Bd. 8)*, Baden-Baden: Nomos, 235-258.
- Böcher, Michael (2006): Regional Governance - Ein Konzept im Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Julia von Blumenthal / Stephan Bröchler (Hrsg.): *Von Government Zu Governance - Analysen Zum Regieren Im Modernen Staat*, Münster: Lit-Verlag, 119-41.
- Böcher, Michael (2008): The concept of “Regional Governance” and the promotion of integrated rural development in Germany – Insights from the implementation of the EU community initiative “LEADER+”, in: *Sociologia Ruralis*, Volume 48, in print.
- Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland, Opladen: Leske & Budrich.
- Diller, Christian. (2004) Regional Governance im "Schatten der Hierarchie". *Raumforschung und Raumordnung* 62 (4-5), 270-279
- Eberlein, Burkard/Kerwer, Dieter, (2002) *Theorising the New Modes of European Union Governance*. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 6 (2002) N° 5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>
- Elbe, Sebastian (2007): *Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme. Untersucht am Beispiel des Modellvorhabens Regionen Aktiv*, Aachen: Shaker.
- Elbe, Sebastian/Günter Kroes/Arthur Benz/Robert Lukesch/Katrin Weiß/Michael Böcher/Max Krott/Anna Meincke/Ute Middelmann/Harald Payer/Jutta Rabenau/Sebastian Tränkner (Elbe et al. 2007): *Begleitforschung „Regionen Aktiv“*. Synthesebericht und Handlungsempfehlungen, Göttingen: Universitätsverlag.
- Elbe, Sebastian; Wolfgang Meyer (2007): *Initiating Network Governance by Competition. Experiences from 18 German Regions*. In L. Cheshire, V. Higgins and G. Lawrence (eds.) *International Perspectives on Rural Governance: New Power Relations in Rural Economies and Societies* (Oxford: Routledge).

- Fürst, Dietrich (2002): Partizipation, Vernetzungen, Netzwerke, in: Klaus Müller u.a. (Hg.): Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung, Weikersheim: Margraf, 19-34.
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance, in: Arthur Benz (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Opladen: Leske & Budrich, 45-64.
- Fürst, Dietrich / Schubert, Herbert (1998): Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung, 56. Jg., H. 5-6, 352-361.
- Hayek, Friedrich August von (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders.: Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze (Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen 5), Tübingen: Mohr, 249-265.
- High, C, and G Nemes (2007) Social Learning in LEADER: Exogenous, Endogenous and Hybrid Evaluation in Rural Development. *Sociologia Ruralis* 47, 103-119.
- Knieling, J., D. Fürst, and R. Danielczyk (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? *Raumforschung und Raumordnung* 59 (2-3), 184-191.
- Meincke, Anna (2006): Wettbewerb als Steuerungsmodus in der Regionalpolitik, in: Ralf Kleinfeld / Harald Plamper / Andreas Huber (Hrsg.): Regional Governance, Osnabrück: V&Runipress, 2006, 329-341.
- OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance, Paris: OECD.
- Peter, S., K. Knickel (2006) Empowerment of regional partnerships: The example of the Regional Action pilot programme in Germany. *disP*, 166, Vol. 42 (3), 16-25.
- Peters, B. Guy/Pierre, John (1998): Governance without Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2) pp. 223-243.
- Pütz, Marco (2004): Regional Governance – Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München (= Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, 17). München: oekom verlag.
- Ray, Christopher (2006): Neo-endogenous rural development in the EU, in P. Cloke, P. / T. Marsden / P. Mooney (eds.): *Handbook of Rural Studies*, London/Thousand Oakes/New Delhi: SAGE, 278-291.
- Rehfeld, Dieter (1998): Regionale Entwicklungspolitik durch Kooperation und Netzwerke, in: Arthur Benz / Everhard Holtmann (Hg.): Gestaltung regionaler Politik, Opladen: Leske & Budrich, S. 45-60.
- Tränkner, Sebastian (2006): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung - Begleitforschung zum Bundesmodellvorhaben Regionen Aktiv. In: Raumforschung und Raumplanung (RuR). Heft 3/2006, 213-221.
- Weiß, Katrin (2007): Der Mehrwert des regionalen Wettbewerbsansatzes gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz. Das Beispiel Regionen Aktiv (Dissertation an der Universität Dortmund). Dortmund, Fakultät Raumplanung.

Der Steuerungsansatz von Regionen Aktiv – Initiierung von Wirkungsketten der Veränderung

Sebastian Elbe

1 Einleitung

Das Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ wurde im Jahr 2001 durch das ehemalige Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) als bundesweiter Wettbewerb initiiert. Gesucht wurden Regionen, die die folgenden vier Ziele modellhaft in ihrer Region umsetzen:

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

Unter Berücksichtigung der o. a. Ziele sollten sich die Akteure in den Regionen zu einer Regionalen Partnerschaft zusammenfinden und ein auf den spezifischen Stärken, Schwächen und Potenziale ihrer Region basierendes integriertes Regionalentwicklungskonzept (REK) verfassen. Für die Umsetzung der REK stellte das Ministerium den Regionen im Zeitraum von 2002 bis 2005 insgesamt über 50 Millionen Euro zur Verfügung.

Aus dem ersten Absatz des Textes wird deutlich, dass der hinter Regionen Aktiv stehende Steuerungsansatz sowohl auf finanziellen Anreizen, als auch auf einer Förderphilosophie basiert (z. B. Regionale Partnerschaft, REK, etc.). Aus Sicht der Programmebene, d. h. dem Ministeriums, sollten die ausgewählten Regionen mit Hilfe dieses Steuerungsansatzes dazu gebracht werden, einen Beitrag im Sinne von Lösungsansätzen für die vier o. a. Ziele des Gesamtvorhabens leisten.

Die Feststellung, dass die Regionen übergeordneten Zielvorstellungen verpflichtet werden und dafür Anreize in Form eines Förderimpulses (Finanzen und Förderphilosophie) erhalten, ist zentral für das diesem Beitrag zu Grunde liegende Verständnis von öffentlicher Förderung: Öffentliche Förderprogramme sind die finanzielle Umsetzung politisch-normativer Ziele und Entscheidungen, die aus Steuermitteln finanziert werden.

Solche Förderprogramme zielen auf Verhaltensbeeinflussung der Steuerungsadressaten (externe Steuerung) und müssen ihrerseits gesteuert werden (interne Steuerung). Die externe Steuerung kann dabei mindestens auf zwei Wegen erfolgen: Zum einen können die Finanzierungsinstrumente festgelegt werden. Bei dieser Inputsteuerung können die dahinter liegenden Ziele relativ vage bleiben. Zum anderen können aber auch Ziele definiert bzw. vereinbart werden, wobei die Instrumente zur Erreichung vage und damit flexibel bleiben. Letzteres wurde bei Regionen Aktiv umgesetzt und auf die vier traditionellen Steuerungsmuster zurückgegriffen:

- „zwingende Steuerung über Gebote/Verbote und Weisungen,
- anreizende Steuerung über Geld, Auszeichnungen oder Zuneigung,
- persuasive Steuerung über Argumentation, Lernen und Werbung,
- prozedurale Steuerung über Prozess-Organisation, Verfahrensmanagement und soziale Innovationen“ (vgl. Fürst 2001).

Im Folgenden wird zu zeigen sein, dass der Steuerungsansatz von Regionen Aktiv eine Kombination aus diesen Steuerungsmustern darstellt.

Die positiven Anreize können dabei analytisch in eine „Regelungskomponente“, die die vom Adressaten geforderte Verhaltensänderung und andere Fördervoraussetzungen definiert, und in eine „Motivationskomponente“ (Anreiz) unterschieden werden. Reinen Transfer- und Subventionsprogrammen fehlt die Regelungskomponente, so dass man bei dieser Art von Programmen auch nicht wirklich von Anreizen sprechen kann (vgl. Scharpf 1983: 101).

Entscheidend ist somit die Frage, inwieweit es gelingt, die Steuerungsadressaten in Richtung des gewünschten Verhaltens zu lenken. Um dies zu untersuchen, wird zunächst der Steuerungsansatz an sich vorgestellt, um darauf aufbauend die Einschätzungen der Modellregionen hierzu zu präsentieren. Dabei wird es um die Frage gehen, welche Impulse über den Steuerungsansatz in den Modellregionen ausgelöst wurden und wie die Modellregionen dies bewerten. Nach diesem bewertenden Teil (aus Sicht der Modellregionen) wird dann im zweiten Teil des Beitrags detailliert in das Themenfeld der mit dem Steuerungsansatz in den Modellregionen ausgelösten Wirkungsketten eingestiegen.