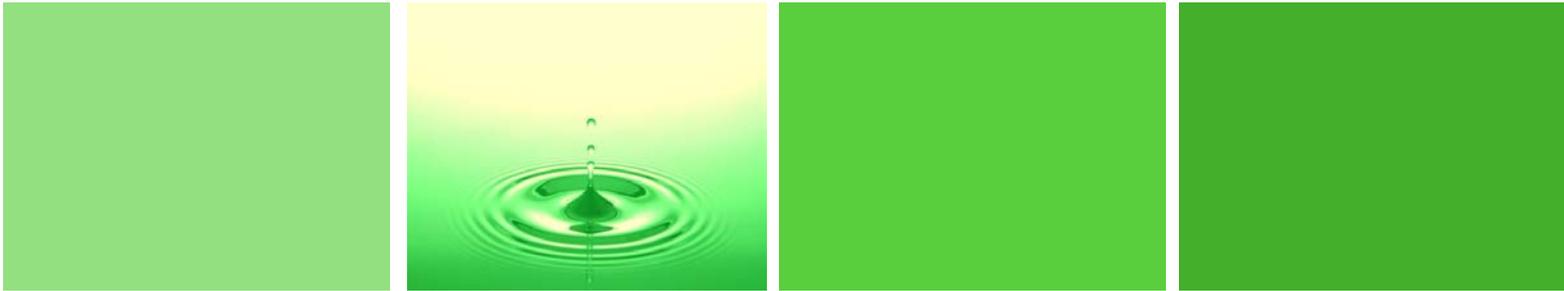


*DER MEHRWERT DES REGIONALEN WETTBEWERBSANSATZES GEGENÜBER  
DEM HERKÖMMLICHEN FÖRDERANSATZ*

*– DAS BEISPIEL REGIONEN AKTIV*



Katrin Weiß

Dissertation | Universität Dortmund | Fakultät Raumplanung

Gutachten: Prof. Dr. Günter Kroës, Prof. Dr. Dr. Walburga Rödding | Prüferin: Dr. Ute Middelman

*DER MEHRWERT DES REGIONALEN WETTBEWERBSANSATZES  
GEGENÜBER DEM HERKÖMMLICHEN FÖRDERANSATZ*

*– DAS BEISPIEL REGIONEN AKTIV*

## Impressum

Promotionsvorhaben zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. pol.)

Fakultät Raumplanung  
Universität Dortmund

Verfasserin:  
Dipl.-Ing. Katrin Weiß

Gutachten:  
Prof. Dr. Günter Kroës  
Prof. Dr. Dr. Walburga Rödding

Prüferin:  
Dr. Ute Middelman

Abbildung Titelseite: [www.photocase.de](http://www.photocase.de), zugegriffen am 01.05.2007

Hiermit bestätige ich, die vorliegende Arbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen bzw. Hilfsmittel verfasst zu haben.

Dortmund, 3. August 2007

## Dank

Die vorliegende Arbeit wäre ohne die Hilfe von vielen Seiten nicht möglich gewesen. Allen, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben, sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Insbesondere möchte ich Herrn Prof. Kroës, Frau Prof. Rödding und Frau Dr. Middelman für die wertvollen fachlichen Diskussionen und die moralische Unterstützung danken.

Mein besonderer Dank gilt darüber hinaus den Mitarbeitern des BMELV, allen Akteuren in den (Modell-) Regionen - insbesondere den Interviewpartnern - für die zahlreichen interessanten Gespräche sowie ihre hohe Kooperationsbereitschaft.

Danken möchte ich aber auch meiner Familie, sowie Freunden und Kollegen, die mir immer mit Rat und Tat zur Seite standen und mir den Rücken gestärkt haben.

---

## **ABSCHNITT A: EINFÜHRUNG UND FORSCHUNGSANSATZ**

---

<b>1</b>	<b><i>Einführung</i></b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b><i>Forschungsansatz</i></b> .....	<b>3</b>
2.1	Untersuchungsrahmen und Zielsetzung der Arbeit .....	4
2.1.1	Forschungsfragen .....	4
2.1.2	Untersuchungsgegenstand Regionen Aktiv-Ansatz.....	6
2.1.3	Zeitpunkt und Abgrenzung der Untersuchung.....	8
2.1.4	Restriktionen der Untersuchung .....	9
2.2	Aufbau und Methodik der Untersuchung .....	11

---

## **ABSCHNITT B: NEUE STEUERUNGSANSÄTZE IN DER LÄNDLICHEN REGIONALFÖRDERUNG**

---

<b>3</b>	<b><i>Wandel des Förderverständnisses auf regionaler Ebene</i></b> .....	<b>17</b>
3.1	Steuerungsdefizite des Staates .....	18
3.2	Wandel des Planungsverständnisses.....	20
3.2.1	Bedeutungszuwachs der Region als Steuerungsebene.....	21
3.2.2	Bedeutungszuwachs regionaler Zusammenarbeit .....	23
3.3	Wandel der Förderstrategien für den ländlichen Raum .....	26
3.3.1	Von der Projekt- zur Programmförderung.....	26
3.3.2	Von sektoralen zu räumlich integrierten Ansätzen.....	27
3.3.3	Bedeutungszuwachs partnerschaftlicher Ansätze .....	29
3.3.4	Bedeutungszuwachs von Wettbewerbsansätzen .....	29
3.3.4.1	Regionalwettbewerbe als neuer Steuerungsmodus .....	31
3.3.4.2	Ziele und Potenziale von Regionalwettbewerben.....	32
3.3.4.3	Grenzen von Regionalwettbewerben .....	33

---

## **ABSCHNITT C: CHARAKTERISIERUNG DES FÖRDERANSATZES REGIONEN AKTIV**

---

<b>4</b>	<b><i>Der Förderansatz „Regionen Aktiv“ als Antwort auf die neuen Erfordernisse</i></b> .....	<b>35</b>
4.1	Vorstellung des Modellvorhabens Regionen Aktiv.....	35
4.2	Ziele und Inhalte von Regionen Aktiv.....	37
<b>5</b>	<b><i>Abgrenzung des Regionen Aktiv-Ansatzes von herkömmlichen Förderansätzen</i></b> .....	<b>41</b>
5.1	Charakterisierung herkömmlicher Förderansätze .....	42
5.2	Charakterisierung des Regionen Aktiv-Ansatzes .....	50
5.3	Abweichungen zwischen Regionen Aktiv-Ansatz und herkömmlicher Förderung .....	51

---

**ABSCHNITT D: ANALYSE DES REGIONEN AKTIV-ANSATZES UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG  
ÖKONOMISCHER ASPEKTE**

---

<b>6</b>	<b><i>Ursache-Wirkungszusammenhänge ausgewählter Förderansätze</i></b> .....	<b>55</b>
6.1	Wirkungszusammenhänge abgeleitet aus der Literatur.....	55
6.2	Ableitung hypothetischer Wirkungszusammenhänge für Regionen Aktiv.....	59
<b>7</b>	<b><i>Überprüfung der hypothetischen Wirkungszusammenhänge mittels FACT-Analyse</i></b> .....	<b>68</b>
7.1	Methodisches Vorgehen .....	68
7.2	Auswahl von Fallstudienregionen.....	70
7.3	Region Bitburg-Prüm/Eifel .....	74
7.3.1	Kurzbeschreibung der Region .....	74
7.3.2	Auswirkungen durch die Teilnahme an Regionen Aktiv.....	76
7.4	Region Lübecker Bucht .....	82
7.4.1	Kurzbeschreibung der Region .....	82
7.4.2	Auswirkungen durch die Teilnahme an Regionen Aktiv.....	84
7.5	Region Wendland/Elbetal .....	89
7.5.1	Kurzbeschreibung der Region .....	89
7.5.2	Auswirkungen durch die Teilnahme an Regionen Aktiv.....	92
7.6	Zusammenfassung der Ergebnisse der FACT-Analyse .....	97
<b>8</b>	<b><i>Kalkulation des Mehrwertes des Regionen Aktiv-Ansatzes mittels Bewertungsverfahren</i></b> .....	<b>100</b>
8.1	Notwendigkeit der Kombination von Nutzwertanalyse und Nutzen-Kosten-Analyse .....	100
8.2	Elemente der Nutzwertanalyse.....	104
8.2.1	Theoretische Einordnung .....	104
8.2.2	Methodisches Vorgehen im Anwendungsfall Regionen Aktiv .....	108
8.2.3	Ermittlung des Nutzwertes für ausgewählte Fallbeispiele.....	116
8.3	Elemente der Nutzen-Kosten-Analyse.....	118
8.3.1	Theoretische Einordnung .....	119
8.3.2	Methodisches Vorgehen im Anwendungsfall Regionen Aktiv .....	126
8.3.3	Ermittlung des (Netto-) Nutzens für ausgewählte Fallsbeispiele .....	131
8.4	Zusammenführung und Interpretation der Ergebnisse aus NWA und NKA .....	137
<b>9</b>	<b><i>Verschneidung der theoretischen Konzepte von Nutzwert- und Nutzen-Kosten-Analyse</i></b> .....	<b>142</b>
9.1	Bewertung des Vorgehens aus methodischer Sicht .....	146
9.2	Bewertung des Vorgehens aus politischer Sicht.....	151

---

**ABSCHNITT E: FAZIT**

---

<b>10</b>	<b><i>Gesamtbewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes unter ökonomischen Gesichtspunkten und Ableitung von Politikempfehlungen</i></b> .....	<b>153</b>
<b>11</b>	<b><i>Fazit</i></b> .....	<b>158</b>

---

*QUELLENVERZEICHNISSE  
UND ANHANG*

---

Abbildungsverzeichnis .....	161
Abkürzungen .....	162
Literaturverzeichnis .....	164
Internetquellen .....	176
Interviewverzeichnis.....	178
Anhang.....	183



Abschnitt A:

Einführung und Forschungsdesign



# 1 Einführung

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

In Anbetracht politisch-normativer Forderungen nach Dezentralisierung und Subsidiarität rückt die Region als Handlungs- und Umsetzungsebene zunehmend in den Mittelpunkt der Betrachtung. Gleichzeitig gewinnen regionale Kooperationsbeziehungen und Allianzen an Bedeutung, da im zunehmend globalisierten Wettbewerb Einzelkämpfer zu schwach sind. Die Region als Betrachtungsebene verknüpft den Wunsch nach Überschaubarkeit einerseits mit der Möglichkeit einer integrierten Betrachtungsweise andererseits. Durch die direkte Betroffenheit wird ein regionales Problembewusstsein geweckt, dem wiederum mit spezifischen regionalen Handlungskompetenzen begegnet werden muss. „Denn Regionen sind einerseits ‚klein genug‘, um den Aufbau vertrauensvoller Partnerschaften und tragfähiger Kooperationen und Identifikationen zu ermöglichen. Andererseits sind Regionen ‚groß genug‘, um auch ökonomische Entwicklungen [...] beeinflussen zu können.“ (Elbe 2005a: 14) Dieses Potenzial für breit angelegte Veränderungsprozesse und eine Entwicklung aus der Region heraus greifen EU, Bund und Länder bei der Ausgestaltung regionaler Förderstrategien auf: Vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Mittel der öffentlichen Haushalte ist eine umfassende Förderung aller Regionen nicht (mehr) möglich, so dass Förderung zunehmend auf die Stärkung endogener regionaler Potenziale abzielt und somit eher als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden werden muss (vgl. BBR 2005). In jüngster Vergangenheit versuchen EU, Bund und Länder daher über die Auslobung von Regionalwettbewerben mit partnerschaftlichem Ansatz, endogene, kooperative Entwicklungsprozesse anzuregen, um so die Regionen in ihrer Eigenverantwortung zu stärken und letztendlich best practice-Konzepte zu fördern.

Die Regionen werden aufgefordert, sich dem Leistungsvergleich mit anderen zu stellen und sich im Konkurrenzkampf zu behaupten. Im Unterschied zu dem Wettbewerbsbegriff wie er im rein ökonomischen Sinn verwendet wird, handelt es sich bei Regionalwettbewerben vielmehr um eine neue Form der Distribution von Fördermitteln: Innerhalb eines vorgegebenen Rahmens (Zielvorgaben) wetteifern die Regionen in einem ‚künstlich initiierten‘ Wettbewerb um Fördermittel. Die Vergabe der meist knappen Mittel ist an qualitative Kriterien (wie z.B. die Erarbeitung eines integrierten Regionalen Entwicklungskonzeptes), nicht an die bloße Einhaltung von starren Kriterienkatalogen in Form von Positiv- und Negativlisten, gekoppelt (vgl. BMI 2001: 2ff.). Für den Wettbewerbsauslober ist das Instrument des Wettbewerbs ein Mittel, über Rahmensetzende „Ziele und Kriterien – ebenso wie über die fachliche Begleitung – zusätzlich inhaltlich gestaltend und steuernd zu wirken; gleichwohl im Dialog mit den Regionen und ohne zu diktieren, wo es langgeht“ (Adam, Wiechmann 1999: 2). Das Instrument des (Regional-)Wettbewerbs ist in der deutschen Förderlandschaft zwar vergleichsweise neu, erfährt in jüngster Vergangenheit aber einen nicht zu übersehenden Bedeutungszuwachs (vgl. Bergmann 2000: 215ff., Benz 2004a, Fürst 2003: 441ff.). Auch wenn es bestehende Förderinstrumentarien zukünftig nicht ganz ablösen soll, so stellt es dennoch eine bedeutende Ergänzung zur bestehenden,

meist sektoral orientierten Projektförderung bzw. zur integrierten (Programm-) Förderung dar.

Ein aktuelles Beispiel, das im Rahmen dieser Arbeit näher untersucht werden soll, ist der Regionalwettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“, der 2001 durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL<sup>1</sup>) ausgelobt wurde. Hintergrund dieses Modell- und Demonstrationsvorhabens war die Neuausrichtung der Verbraucher- und Agrarpolitik. Bis 2006 wurden bundesweit 18 Modellregionen gefördert, die integrierte Regionale Entwicklungskonzepte (IREK) und innovative Projektideen erarbeiteten, um neue Wege aufzuzeigen, wie der ländliche Raum insgesamt gestärkt und die Landwirtschaft zukünftig natur- und umweltverträglicher gestaltet werden kann (vgl. BMVEL 2001). Regionen Aktiv verfolgte damit einen neuen Ansatz in der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse, der hierarchische Lenkung, marktwirtschaftliche Anreize und verhandlungsbezogene Regelungen miteinander verbindet. Den Modellregionen wurden durch das Bundesministerium Rahmenziele und -strukturen vorgegeben. Eine inhaltliche Detailsteuerung erfolgte jedoch nicht, um Vielfalt und regionsspezifische Ausprägung von Ideen und Konzepten zuzulassen und maßgeschneiderte Problemlösungen statt standardisierter Ansätze zu ermöglichen. Die Festlegung der konkreten Ziele und Strategien sowie die Auswahl von Projekten erfolgte in Konsensverhandlungen vor Ort (vgl. BMVEL 2004: 13 und siehe Kap. 4). Dabei konkurrierten Konzepte und Projekte um begrenzt zur Verfügung stehende Mittel. Ein solches Vorgehen wird nach und nach die Förderung nach dem Gießkannenprinzip ablösen (müssen), da aufgrund knapper werdender Finanzmittel der Sparzwang zunimmt und Strategien an Bedeutung gewinnen, die eine höhere Fördereffizienz versprechen (vgl. Hotz 1987: 4ff., Müller 2004: 172).

Da mit Hilfe von Modellvorhaben wie Regionen Aktiv nicht nur inhaltliche Ziele verfolgt werden, sondern auch eine Außenwirkung erzielt werden soll, ist eine kontinuierliche Evaluierung unerlässlich. Bislang wird der Erfolg von Wettbewerben schwerpunktmäßig in der Sensibilisierung für neue Themenschwerpunkte (z.B. integrierte, nachhaltige Entwicklung), in der Etablierung neuer Verhaltens- und Arbeitsweisen und in der Initiierung neuer Prozesse und Organisationsstrukturen gesehen. Neben diesen ‚weichen‘ Aspekten sind aber insbesondere auch die ‚harten‘ ökonomischen Auswirkungen dieses Förderinstrumentes von Interesse – geht es doch letztendlich darum, die Regionen zu befähigen, sich auf Dauer im nationalen und internationalen Leistungsvergleich und Konkurrenzkampf behaupten zu können.

---

<sup>1</sup> Im November 2005 wurde das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) umbenannt in Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz (BMELV).

## 2 Forschungsansatz

Der Ansatz kooperativer Regionalwettbewerbe findet, wie oben skizziert, zunehmend Anwendung in der nationalen und internationalen Förderlandschaft. Ausgangspunkt dafür ist die – in der Literatur belegte – Annahme, dass Kooperation zwischen regionalen Akteuren einerseits eine Grundvoraussetzung für nachhaltige (Regional-) Entwicklung darstellt, andererseits durch Wettbewerbssituationen die regionale Leistungsfähigkeit und Qualität gesteigert werden kann, da eine Selektion anhand zu erwartender, bzw. erbrachter Leistung erfolgt (vgl. hierzu z.B. Benz 2004a und 2004b, Danielzyk 1999, Diller 2002).<sup>2</sup> Bisherige Studien haben gezeigt, dass Regionalwettbewerbe eine Vielzahl weicher, qualitativ abbildbarer Vorteile mit sich bringen. Besonders beachtlich erscheint in diesem Zusammenhang der Erfolg von Wettbewerbsansätzen wie z.B. Regionen der Zukunft, die ohne materielle Anreize ausgekommen sind. Der eigentliche Wettbewerbsgewinn bestand hier in einem Imagegewinn, der bedeutend genug war, die Selbsthilfekräfte der Gewinnerregionen zu aktivieren und somit eine Reihe positiver Entwicklungen in den Regionen in Gang zu setzen (vgl. hierzu z.B. Wiechmann et al. 2004 und [www.zukunftsregionen.de](http://www.zukunftsregionen.de)). Ebenso interessant sind die positiven Nebeneffekte und Impulswirkungen auf die Nicht-Gewinnerregionen, die nicht durch den Erhalt von Fördermitteln, sondern bereits durch die bloße Wettbewerbsteilnahme induziert werden (vgl. hierzu z.B. Brocks, Weiß 2002; BMBF 2005).

Solche weichen, autonomieschonenden und die Eigenverantwortung fördernden Politikstrategien konnten in der jüngsten Vergangenheit zwar mit zahlreichen Erfolgsmeldungen aufwarten, fraglich bleibt allerdings, ob sie auch in der Lage sind, langfristige strukturelle Veränderungen anzustoßen. Auf Dauer reicht es nicht aus, Modellvorhaben (wie z.B. Regionen Aktiv) nur aufgrund ihrer „Werbewirksamkeit“ zu finanzieren. Spätestens wenn der Reiz des Neuen verloren gegangen ist und erste Ermüdungserscheinungen bei der Zielgruppe auftreten, muss unter Beweis gestellt werden, dass der Ansatz nicht nur interessant, sondern tatsächlich (ökonomisch) tragfähig und sinnvoll ist. Nur wenn der Ansatz effizient für alle Beteiligten ist, hat er auch in Zukunft eine Berechtigung, ergänzend zu Instrumenten der Regelförderung eingesetzt bzw. in die Regelförderung integriert zu werden.

Evaluierungen des Instrumentes Wettbewerb beschränken sich bisher zumeist auf die Analyse der unmittelbaren Auswirkungen und Erfolgsfaktoren von Wettbewerben. In der Vergangenheit sind zwar zu einigen Wettbewerben bzw. Modellvorhaben (wie InnoRegion, Regionen der Zukunft, LEADER, Bio-Regionen) bereits Begleituntersuchungen durchgeführt worden, insgesamt wurden aber die Wirkungen nicht umfassend genug untersucht (vgl. hierzu z.B. Benz 2004a: 129 und Wiechmann 2005: 7). Gegenstand der Untersuchung war lediglich, wie die zur Verfügung gestellten Mittel eingesetzt wurden und welche regionalen Projekte und Prozesse damit angestoßen und umgesetzt werden konnten. Die bisherigen Studien waren aber in Bezug auf die Wirkungsweisen des Ansatzes nicht systematisch genug, um aussagekräftige und somit verlässliche Ergebnisse zu liefern,

---

<sup>2</sup> Eine Auswahl von Modellregionen im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens geschieht nach Kriterien der Förderwürdigkeit, nicht nach solchen der Förderbedürftigkeit – zumindest solange es keine politische Einflussnahme gibt.

welche Auswirkungen tatsächlich auf den spezifischen **Ansatz** dieser Modellvorhaben zurück zu führen sind. Es besteht daher Forschungsbedarf im Hinblick darauf, welcher Mehrwert explizit durch die Besonderheiten des Ansatzes, d.h. der Förderstrategie generiert werden kann.

## **2.1 Untersuchungsrahmen und Zielsetzung**

Der mit Regionen Aktiv verfolgte Ansatz<sup>3</sup> unterscheidet sich von der Mainstream-Förderung und erhebt somit den Anspruch, Auslöser für **zusätzliche** Entwicklungseffekte zu sein. Der Vorteil des Regionen Aktiv-Ansatzes gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz wird insbesondere darin gesehen, dass eine Umsetzung inhaltlicher Ziele (im Rahmen strategischer Zielvorgaben des BMELV) unter Berücksichtigung neuer Verfahrensweisen zu einer positiven Veränderung des allgemeinen Verhaltens führt. Entscheidend ist also nicht nur, **dass** die Ziele umgesetzt werden, sondern auch **wie** sie umgesetzt werden. So erhofft sich der Auslober des Modellvorhabens durch einen gebietsbezogenen, integrierten, partnerschaftlichen Ansatz, der selbst definierte Regionen und Ziele, regionale Eigenverantwortung und Vernetzung der regionalen Akteure in den Mittelpunkt stellt, neue und nachhaltige Impulse für die Entwicklung des ländlichen Raumes (vgl. BMVEL 2001: 1ff.). Der mit Regionen Aktiv verfolgte Ansatz besitzt damit großes Potenzial sowohl für den Auslober als auch die teilnehmenden Regionen. Aber, „eine Politik, die dauerhaft wettbewerbsfähige Regionen zum Ziel hat, muss für eine institutionelle Architektur in den Regionen sorgen, welche die Regionen befähigt auch auf Dauer als solche aufzutreten“ und zu handeln (Ritter 2004: 102). Dieses Ziel verfolgt das BMELV mit der Auslobung des Modellvorhabens Regionen Aktiv.

Die vorliegende Arbeit untersucht, inwiefern die neue Förderstrategie geeignet ist, das Ziel starker und wettbewerbsfähiger Regionen zu erreichen und worin die spezifischen (ökonomischen) Vor- und Nachteile des mit Regionen Aktiv verfolgten Ansatzes liegen. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht somit die Bewertung des Mehrwertes des **Ansatzes** (unter Effizienzgesichtspunkten), nicht die bloße Analyse der ökonomischen Auswirkungen von Regionen Aktiv.

Aufbauend auf der Analyse der Charakteristika (Prinzipien) des Ansatzes ist vor allem die Frage interessant, welche positiven und negativen Auswirkungen der Regionen Aktiv-**Ansatz** auf die nachhaltige Entwicklung der Modellregionen hat. Zweifellos spielt das, den Modellregionen zur Verfügung gestellte, Preisgeld eine erhebliche Rolle im Entwicklungsprozess – entscheidend ist aber, ob ein Mehrwert durch die **Art** des Förderansatzes selbst und nicht nur durch die zusätzlichen Mittel erreicht werden konnte und ob sich dieser Mehrwert wirtschaftlich bemerkbar macht.<sup>4</sup>

### **2.1.1 Forschungsfragen**

Die Kontrolle der Effizienz des Ansatzes und somit des Regionen Aktiv-Programms erfolgt über den Vergleich zwischen den eingesetzten (finanziellen) Ressourcen und den damit

---

<sup>3</sup> zur Definition des Regionen Aktiv-Ansatz siehe auch Kap. 2.1.2 und 5.2

<sup>4</sup> zum methodischen Vorgehen siehe Kap. 2.2

erzielten Wirkungen.<sup>5</sup> Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass durch die – im Verhältnis zur Regelförderung – aufwändigere Mittelverteilung und Verfahrensabwicklung, sowie die mit der Abwicklung von Pilotprojekten verbundene Klärung rechtlicher Fragen und die Anpassung administrativer Abläufe einerseits Mehrkosten auf Seite des koordinierenden Bundesministeriums entstehen, andererseits aber auch Mehrkosten für die regionale Ebene in Kauf genommen werden (z.B. durch die intensive Zusammenarbeit regionaler Akteure, die Koordination der regionalen Partnerschaften und die Übernahme neuer administrativer Aufgaben z.B. im Bereich der Mittelverwaltung). Aus rein ökonomischer Sicht wären diese durch den Ansatz entstehenden Mehrkosten nur durch einen (wirtschaftlichen) Zusatznutzen zu rechtfertigen.

Aus diesem Zusammenhang wird folgende untersuchungsleitende *Hypothese* entwickelt:

Der mit Regionen Aktiv verfolgte Ansatz unterscheidet sich von der Regelförderung und ist Auslöser für zusätzliche Entwicklungseffekte: Der Regionen Aktiv-Ansatz hat zu einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung der Modellregionen geführt, als dies bei gleichem Mitteleinsatz mit Hilfe des herkömmlichen Förderansatzes möglich gewesen wäre.<sup>6</sup>

Abgeleitet aus dieser übergeordneten Hypothese ergeben sich mehrere *Forschungsfragen*, die das Gerüst für die vorliegende Untersuchung bilden:

- Was hat der Regionen Aktiv-Ansatz bislang tatsächlich geleistet? Charakterisierung des Regionen Aktiv-Ansatzes und Abgrenzung zum herkömmlichen Förderansatz (Regel- bzw. Mainstream-Förderung).
- Welche positiven und negativen Wirkungen wurden bislang durch den Regionen Aktiv-Ansatz hervorgerufen? Welche dieser Wirkungen können tatsächlich auf den (Förder-) *Ansatz* Regionen Aktiv zurückgeführt werden und nicht nur auf die (zusätzlich) bereitgestellten Fördergelder oder parallele Impulse? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen den harten und weichen (Erfolgs-) Faktoren des Wettbewerbsansatzes?
- Worin besteht der ökonomische Mehrwert des Regionen Aktiv-Ansatzes im Vergleich zu herkömmlichen Förderansätzen? Wie lässt sich dieser *sinnvoll* monetär abschätzen? Versuch, primär weiche Wirkungen mittels Bewertungsverfahren auch monetär zu bewerten.

Unter dem „*Mehrwert*“ von *Regionen Aktiv* wird im Kontext der vorliegenden Arbeit die Summe der harten und weichen Aspekte verstanden, die tatsächlich dem Regionen Aktiv-

<sup>5</sup> Die Literatur kennt eine Vielzahl von Abgrenzungsmöglichkeiten und Definitionen des Effizienzbegriffs: „Ganz allgemein bedeutet Effizienz, einen Erfolg der Subventionierung erzielen zu können. Der Begriff ‚umschreibt die Fähigkeit, zur Realisierung eines angestrebten Ziels, beizutragen‘. Effektivität spiegelt hingegen das Verhältnis zwischen einem (möglichen) Soll-Wert und dem tatsächlich erreichten Ist-Wert wider.“ (Reding 1981 nach Haghani 1999: 133) Eine solche Effizienzaussage bleibt allerdings relativ aussagelos, solange nur die Feststellung getroffen wird, dass Wirkungen in Bezug auf Programmziele eingetreten sind. Um zu einer fundierteren Aussage zu kommen, muss idealerweise zunächst der Maßstab definiert werden, anhand dessen die Input-Output-Relation gemessen werden kann. Ganz allgemein kann dann festgehalten werden, dass bei einer Input-Output-Relation größer Eins Günstigkeit gegeben ist (vgl. Reding 1981: 26f).

<sup>6</sup> Es wird also unterstellt, dass der Regionen Aktiv-Ansatz einen Mehrwert gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz beinhaltet. Dieser Mehrwert wird einerseits in einer Vielzahl positiver weicher Effekte (wie z.B. bessere Zusammenarbeit der Akteure, Verknüpfung von Einzelprojekten im regionalen Kontext, Steigerung der regionalen Identität) gesehen; andererseits wird unterstellt, dass diese weichen Effekte verstärkt zu harten Effekten führen (wie z.B. Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, Erhöhung der regionalen Wertschöpfung) (vgl. Elbe 2006 und Elbe et al. 2006, sowie Abschnitt C und D).

Ansatz (d.h. dem neuen Förderkonzept) zugeschrieben werden können und die dazu geführt haben, dass im Vergleich zu einer Mittelverteilung nach herkömmlichen Förderstrategien (bei gleichem Fördervolumen) **zusätzliche** Positivwirkungen erzielt werden konnten.

### 2.1.2 Untersuchungsgegenstand Regionen Aktiv

Mit Regionen Aktiv wird die Anwendung eines neuen Steuerungsansatzes erprobt, der in einem kontinuierlichen Prozess dazu beitragen soll, dass die Regionen vom bislang eher passiven Fördermittelempfänger zum aktiven und kreativen Gestalter der eigenen Entwicklung werden.

Der Regionen Aktiv-Ansatz kann dabei insbesondere durch folgende **fünf Prinzipien** charakterisiert werden (vgl. Elbe 2006 und BMVEL 2001):

- **Prinzip Regionalität:** Die Aufforderung, innerhalb eines vorgegeben Rahmens regionspezifische Leitbilder und Strategien aufzustellen, gibt den Regionen die Möglichkeit, sich sowohl räumlich als auch inhaltlich neu zu definieren (Selbstdefinition der Region<sup>7</sup>). Somit kann der Informationsvorsprung der regionalen Akteure innovative und v.a. regionspezifische Lösungen für altbekannte Probleme ermöglichen. Letztendlich sollen somit zukunftsfähige und nachhaltige Konzepte gefördert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Regionen – und durch Nachahmungseffekte letztendlich des ländlichen Raumes insgesamt – zu erhöhen.
- **Prinzip Partnerschaft:** Durch die Kombination der beiden Grundsätze Regionalität und Partnerschaft kann eine aktive Beteiligung verschiedener regionaler Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und dem non-profit-Sektor (civil society) erzielt werden, die das kreative Potenzial der Region nutzt. Dadurch werden die Entscheidungsfindung und die anschließende Umsetzung der getroffenen Entscheidungen auf eine breitere Basis gestellt, wodurch diese mehr Rückhalt aus der Region erfahren. Angestrebt wird sowohl eine regionsinterne Verknüpfung als auch eine Vernetzung der Modellregionen untereinander. Darüber hinaus sollen die Erfahrungen im Sinne von best-practice auch für Nicht-Modellregionen zugänglich sein und diesen Impulse geben.
- **Prinzip Integration:** Als Bestandteil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie fördert Regionen Aktiv die Vernetzung ökonomischer, ökologischer, und sozialer Aspekte (vgl. Bundesregierung 2002). Die Regionen sind aufgerufen, unter Beteiligung von Akteuren verschiedener Sektoren, integrierte, nachhaltige Konzepte zu erarbeiten, welche die Region als Ganzes betrachten (sektorübergreifender Ansatz). Diese Flexibilisierung berücksichtigt regionspezifische Identitäten und Entwicklungsperspektiven und ermöglicht somit eine bestmögliche Nutzung endogener Potenziale und die Schaffung von Synergieeffekten.
- **Prinzip Wettbewerb:** Das Prinzip des Wettbewerbs kommt bei dem Ansatz von Regionen Aktiv auf zwei Ebenen zur Anwendung:

---

<sup>7</sup> Die Regionen hatten u.a. die Möglichkeit, unabhängig von bestehenden administrativen Grenzen, eine geeignete regionale Abgrenzung zu treffen (z.B. nach geografischen Gegebenheiten oder kulturräumlichen Zugehörigkeiten).

- Zum einen treten die Regionen in einen Leistungsvergleich untereinander (z.B. Auswahl von 18 Modellregionen aus 206 Bewerbern, Vergabe einer leistungsgebundenen Reserve im Rahmen der Halbzeitbewertung für besonders erfolgreich arbeitende Regionen) und
- zum anderen konkurrieren innerhalb der Modellregionen die Projektideen um die zur Verfügung stehenden Mittel.<sup>8</sup>

Mit dem Wettbewerbsgewinn ist für die Modellregionen nicht nur ein Imagegewinn verbunden, sondern auch eine nicht unerhebliche finanzielle Förderung.

- **Reflexivität:** Die Verlagerung von mehr Entscheidungsverantwortung und Kompetenz in die Region erfolgt im Wesentlichen auf der Basis von Zielvereinbarungen. Daraus resultiert einerseits der Anspruch nach einer zusätzlichen Qualifikation der Akteure und andererseits die Forderung an die Regionen, sich selbstkritisch mit Erfolgen und Misserfolgen auseinanderzusetzen (vgl. BMVEL 2004: 12ff).

Abb. 1: Die drei Arten politischer Steuerung

	<i>Allgemein</i>	<i>Regionen Aktiv</i>
<i>Hierarchie</i>	Gesetze und Verordnungen, die versuchen, möglichst jeden Einzelfall zu regeln und mit ordnungspolitischen Instrumenten (Ge- und Verboten) arbeiten	Vorgabe der strategischen Rahmenziele des Wettbewerbs durch das Bundesministerium, aber keine Detailsteuerung
<i>Markt</i>	(monetäre) Anreize, Wettbewerb und Konkurrenz bei Gütern, für die ein Markt und somit Angebot und Nachfrage vorhanden sind	Wettbewerb der besten Konzepte bezüglich der Zielvorgaben des BMELV: Auswahl von 18 Modellregionen (aus 206) durch eine Jury; Wettbewerb der besten Projekte: Auswahl durch die regionale Partnerschaft
<i>Verhandlungen</i>	Konsensorientierte Regelungen und (Selbst-)Verpflichtungen auch für komplexe Probleme	Verhandlungen in der Region über operationale Ziele bis hin zur Auswahl von Projekten

Quelle: Weiß 2007 (nach BMVEL 2004: 13)

Einzelne Elemente sind zwar nicht neu, gerade aber durch die Kombination dieser fünf Prinzipien und damit auch durch die insgesamt neue Herangehensweise bzw. Philosophie unterscheidet sich Regionen Aktiv deutlich von bisher angewandten, eher konventionellen Förderinstrumenten (siehe Kap. 5.2). Mit dem Einsatz des Regionen Aktiv-Ansatzes sollten also nicht nur inhaltliche Ziele (siehe Kapitel 4) verfolgt werden, sondern v.a. auch neue Verfahrensweisen politischer Steuerung erprobt werden. Indem sich der Auslober auf flexible Rahmenvorgaben bzw. strategische Zielvorgaben beschränkt und damit gleichzeitig die Detailsteuerung, bzw. die operative Zielsetzung den Regionen überlässt, können bei der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse, hierarchischer Lenkung und markt-

<sup>8</sup> Das Modellvorhaben Regionen Aktiv – oftmals als Wettbewerb bezeichnet – ist weit mehr als nur ein Regionalwettbewerb, weshalb im Folgenden vom Regionen Aktiv-Ansatz bzw. Regionen Aktiv als Modellvorhaben gesprochen wird. Der Begriff „Wettbewerb“ findet ausschließlich im Kontext der Prinzipien des Modellvorhabens Verwendung.

wirtschaftlicher Anreize und Verhandlungslösungen miteinander verknüpft werden (vgl. Abb. 1).<sup>9</sup>

### ***2.1.3 Zeitpunkt und Abgrenzung der Untersuchung***

Die Prozesse und Ergebnisse des Modellvorhabens Regionen Aktiv wurden intensiv evaluiert, indem der ‚Blick von innen‘ (Selbstevaluierung) mit der ‚Betrachtung von außen‘ (Begleitforschung) gekoppelt wurde: „Für die 18 Modellregionen war eine Selbstbewertung ihrer Prozesse und Projekte zur Halbzeit von Regionen Aktiv [...] verbindlich. Zur Steigerung des Anreizes wurde der Evaluations- und Verbesserungsprozess mit der Vergabe einer leistungsgebundenen Reserve verknüpft. In der Durchführung wurde das Verfahren der Selbstevaluierung gewählt, um die Lerneffekte in den Modellregionen zu verstärken. Die Evaluation der durch eine ausgewählte Gruppe von Akteuren vor Ort bei vorgegebenem Fragebogen bot den 18 Gebieten eine wichtige Grundlage zur Optimierung ihrer Abläufe. Kombiniert wurde die Selbstbewertung mit einer umfangreichen Berichterstattung und wissenschaftlichen Begleitung.“ (BMVEL 2004: 24; vgl. auch Abschlussberichte der Modellregionen)

Die Ergebnisse der ersten Phase der wissenschaftlichen Begleitforschung (2002 bis 2003) wurden zur Halbzeitbewertung durch das Institut für Ländliche Strukturforschung (IfLS) zusammengefasst (vgl. IfLS 2003). Die anschließende zweite Phase wurde von einem Forschungskonsortium<sup>10</sup> durchgeführt und Ende 2006 mit dem Abschlussbericht abgeschlossen (vgl. SPRINT et al. 2007).<sup>11</sup> Da die Autorin der vorliegenden Arbeit an der Begleitforschung Regionen Aktiv beteiligt war, kann ohne weiteres auf alle benötigten empirischen Ergebnisse der Begleitforschung, sowie unveröffentlichte Dokumente und Informationen aus den Regionen zurückgegriffen werden. Dementsprechend liegen der vorliegenden Analyse aktuelle, verlässliche und sehr umfangreiche Daten und Informationen (Primärerhebungen) zugrunde, die nicht nur (erste) Ergebnisse und Wirkungen des Modellvorhabens abbilden, sondern insbesondere auch die Erfahrungswerte der regionalen Akteure nutzen, um direkt Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen Wettbewerbsteilnahme und positiven und negativen Folgen für die regionale Entwicklung aufzuzeigen und zu hinterfragen.

---

<sup>9</sup> In der Unternehmens- und Konzernsteuerung haben sich diese Grundsätze unter dem Begriff des Management by Objectives (MbO) seit langem bewährt.

<sup>10</sup> Das Team der Begleitforschung setzt sich aus den folgenden Partnern mit den jeweiligen Untersuchungsfeldern zusammen: SPRINT GbR Münster (Gesamtkoordination des Projektes, Einordnung des Steuerungsansatzes, ökonomische Analysen), das Institut für Forstpolitik und Naturschutz an der Georg-August-Universität Göttingen (Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen), das Lehrgebiet Politikwissenschaft an der Fernuniversität Hagen (regionalwissenschaftliche Theorieansätze, Netzwerkanalyse) und die ÖAR Regionalberatung GmbH Wien (Politikbeobachtung, Fokusgruppen).

<sup>11</sup> Inwieweit die inhaltlichen Ziele zur Stärkung ländlicher Räume, Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen, Verbraucherorientierung und Natur- und umweltverträglichen Landbewirtschaftung während der Projektlaufzeit verwirklicht werden konnten, war – ebenso wie die Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes unter ökonomischen Gesichtspunkten – Gegenstand der Begleitforschung Regionen Aktiv.

### 2.1.4 Restriktionen der Untersuchung

Neben frühzeitig sichtbaren Erfolgen erhofft sich der Initiator des Modellvorhabens vor allem aber auch nachhaltige Veränderungen in den Regionen, die dann letztendlich auch wirtschaftlich relevante Effekte (wie Ausbau von Wertschöpfungsketten, Arbeitsmarkteffekte, Aufbau von Netzwerken und neuen Organisationsstrukturen) zur Folge haben. Diese langfristigen Erfolge waren zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht absehbar und sind auch zum jetzigen Zeitpunkt nur ansatzweise erfassbar. Viele Prozesse und Projekte wurden zwar erfolgreich begonnen, deren **Auswirkungen** zeigen sich aber **erst mittel- bis langfristig**. Insbesondere die Implementierung von neuen Strukturen und die Verstetigung von Prozessen (über den Förderzeitraum hinaus) bedürfen einer Untersuchung zu einem späteren Zeitpunkt (in drei bis fünf Jahren). Eine spätere ex-post Evaluierung kann und muss dann an die Ergebnisse der vorliegenden Analyse anknüpfen und diese vervollständigen.<sup>12</sup> Dennoch ist eine Bewertung zum jetzigen frühen Zeitpunkt berechtigt und auch politisch notwendig, um Entwicklungen rechtzeitig zu erfassen, so dass gegebenenfalls Korrekturen im Steuerungsansatz vorgenommen und die Weichen für zukünftige Förderstrategien entsprechend gestellt werden können. Da es in der Regel sehr teuer ist, Fehlentwicklungen zu ignorieren oder erst im Nachhinein zu korrigieren, kann die vorliegende Analyse als wichtiger Baustein eines prozessbegleitenden Monitoring gesehen werden.

Grundsätzlich stellt jede Evaluierung eine Bewertung dar. Da **jede Bewertung subjektiv** ist, bedeutet dies zwangsläufig, dass Ergebnisse angreifbar werden. Besonders große Sorgfalt muss dementsprechend auf eine nachvollziehbare und transparente Darstellung der Bewertungsmaßstäbe und -kriterien sowie der empirischen Methoden und Verfahrensschritte gelegt werden. Das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung ist Produkt eines nachdenklichen Abwägungsprozesses und soll als solches nicht als abschließend betrachtet werden, sondern vielmehr einen **Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion** liefern.

Die Hauptschwierigkeit liegt darin, dass die Wirkungen von Maßnahmen meist anhand von definierten Zielvorgaben gemessen werden sollen, diese aber als planerische Zielvorgaben der Regionalentwicklung meist interpretationsbedürftig und wenig konkret sind. Die damit einhergehende fehlende Operationalisierung der Ziele hat dann zur Folge, dass (Ursache-) Wirkungsanalysen nur eingeschränkt möglich sind. Insbesondere die Überprüfung und Evaluierung komplexer Sachverhalte ist damit methodisch schwierig, da Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge oft nicht unmittelbar miteinander verknüpft sind. In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu beachten, dass Planungen neben den angestrebten Wirkungen häufig auch nicht intendierte Wirkungen nach sich ziehen, die gleichermaßen in die Bewertung miteinbezogen werden müssen (vgl. Beier, Wiechmann 2004: 388). In Anbetracht mangelhafter Operationalisierung von Zielsystemen und intransparenter Kausalbeziehungen stellt die sorgfältige **Analyse (multi-) kausaler Ursache-Wirkungsbeziehungen** eine wichtige Voraussetzung dar, um letztendlich die Wirkungen, die auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurück zu führen sind, auch bestmöglich zuordnen zu können. Zunächst muss also überprüft werden, ob die beobachteten – und zum jetzigen Zeitpunkt teilweise auch erst in Ansätzen erkennbaren und daher weitgehend prognosti-

<sup>12</sup> Die vorliegende Untersuchung muss sich daher u.a. auf Prognosen der langfristigen Wirkungen erster bereits erkennbarer Effekte beschränken und riskiert daher auch die unvermeidbaren Fehler jeder Prognose.

zierten – Wirkungen in erster Linie auf andere Einflussgrößen oder ganz oder überwiegend auf die zusätzlichen (im Rahmen von Regionen Aktiv bereit gestellten) Finanzmittel zurück zu führen sind und welche Wirkungen unabhängig davon letztlich dem Regionen Aktiv-Ansatz zugeschrieben werden können.

Darüber hinaus erfordert die **Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes** besondere Aufmerksamkeit, denn alle zugeordneten Wirkungen lösen wiederum eine Vielzahl von Folgewirkungen aus („Schneeballeffekt“). Für die vorliegende Untersuchung muss dementsprechend im Vorfeld eine strikte Eingrenzung der zu untersuchenden Wirkungen in Bezug auf räumliche und zeitliche Aspekte sowie die involvierten Akteure erfolgen: Es wird angenommen, dass sich durch Regionen Aktiv initiierte Entwicklungen nicht nur innerhalb der jeweiligen Modellregion auswirken, sondern auch darüber hinaus Wirkung zeigen. Wie bei allen Modellprojekten wird auch bei Regionen Aktiv eine solche „Leuchtturmwirkung“ erwartet, die – natürlich positiv – über die Modellregionen hinaus als „best-practice“ ins ganze Land ausstrahlt. Ebenso wie solche **regionsexternen Effekte** können auftretende **regionsinterne Multiplikatoreffekte** in der ökonomischen Wirkungserfassung nur bedingt berücksichtigt werden, da im Mittelpunkt der Analyse die unmittelbaren Auswirkungen des Regionen Aktiv-Ansatzes im Kontext der Modellregionen stehen (vgl. Kap. 8). Die ebenfalls zu erwartenden **Umverteilungseffekte** (z.B. durch Überwälzung von Verwaltungslast von der nationalen auf die regionale Ebene) werden in der vorliegenden Untersuchung, soweit möglich, ebenfalls im Kontext der Modellregionen betrachtet. Als räumliches Abgrenzungskriterium werden jeweils die von den Regionen selbst festgelegten Regionsgrenzen herangezogen.

Darüber hinaus ergeben sich Schwierigkeiten, sobald vorwiegend qualitative Bewertungskriterien quantitativ abgebildet oder sogar monetär erfasst werden sollen. Neben den genannten (eher generellen) Einschränkungen, sieht sich die vorliegende Untersuchung darüber hinaus **spezifischen Kritikpunkten** ausgesetzt: Gerade der Versuch, die Effizienz des Ansatzes zu berechnen, d.h. die anfallenden Nutzen und Kosten auf den unterschiedlichen Ebenen (Auslober und Modellregion) zu monetarisieren wird ausgesprochen skeptisch gesehen. Trotz aller „technischen“ Probleme und Skepsis in Bezug auf die Aussagekraft, Seriosität und Sinn einer solchen Erfassung in standardisierten Messwerten ist dies aber prinzipiell machbar. Bewertungsverfahren, wie die Nutzen-Kosten-Analyse verlangen die monetäre Bemessung sowohl der positiven (Nutzen) als auch der negativen (Kosten) durch Regionen Aktiv-Ansatz nachweislich (Wirkungsanalyse) bedingten Wirkungen. Hierzu ist die Nutzen-Kosten-Analyse in der Praxis auf die verschiedensten Hilfsverfahren und Hilfskriterien zur monetären Bewertung angewiesen, die den Aussagewert solcher monetären Bewertungen durchaus einschränken können und aus dem Zusammenhang gerissen auch zu erheblichen – gewollten oder auch ungewollten – Missinterpretationen führen können. So macht es z.B. durchaus Sinn, ein durch bestimmte neue Verkehrssicherheitsmaßnahmen gerettetes Menschenleben im Rahmen einer Nutzen-Kosten-Analyse mit dessen Wert als Produktionsfaktor zu bewerten; diesen errechneten Wert dann aber als **den** Wert eines Menschenlebens darzustellen ist zumindest grob fahrlässig bzw. falsch. Mit den richtigen Hilfsgrößen und Indikatoren ist dementsprechend (zumindest theoretisch) auch eine monetäre Bemessung schwer greifbarer Aspekte der Regionalentwicklung (wie Imagegewinn, regionale Identität, ehrenamtlicher Arbeit) durchführbar. Die praktische Anwendung sieht aber eine monetäre Bemessung nur dort vor, wo sie

auch Sinn ergibt und seriös durchführbar ist. Insgesamt ist das Resultat abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Interviewpartner (und damit der Verfügbarkeit und der Qualität von Informationen), der Neutralität des Forschers und von den gewählten Hilfsgrößen im Rahmen des Bewertungsverfahrens. Um nicht angreifbar zu werden, wird auch an dieser Stelle besonderer Wert auf eine systematische, transparente Darstellung und kritische Überprüfung aller Teilergebnisse und Schlussfolgerungen gelegt. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Bezifferung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses eine wichtige **Argumentationshilfe** darstellt, die Zahl für sich aber erst im Kontext der ausführenden Erläuterungen wirkliche Aussagekraft besitzt.

Es muss hier auch darauf hingewiesen werden, dass – wie bei jeder Untersuchung – die Qualität der Ergebnisse in starkem Maße von der **verfügbaren Datengrundlage** abhängig ist. Nicht in allen Fällen war es möglich, die zur Verfügung gestellten bzw. erhobenen Daten im Rahmen der vorliegenden Arbeit auf ihre Richtigkeit zu überprüfen.

In Anbetracht der oben geschilderten Schwierigkeiten wird das Ergebnis der Untersuchung insgesamt nie frei von Angriffspunkten sein können. Diesen Anspruch erhebt das Ergebnis aber auch nicht – es soll vielmehr als **Ausgangsbasis für eine fundierte Einschätzung der ökonomischen Effekte** verstanden werden. Auch wenn die Ergebnisse nur eingeschränkt duplizierbar sein können, da Regionen Aktiv in seiner spezifischen Ausgestaltung zumindest zurzeit noch einen Sonderfall darstellt, so können doch sorgfältig begründete Politikempfehlungen in Bezug auf Regionen Aktiv gegeben werden, die einen weiteren wichtigen Baustein für die Weiterentwicklung und Ausgestaltung der zukünftigen Förderpolitik darstellen.

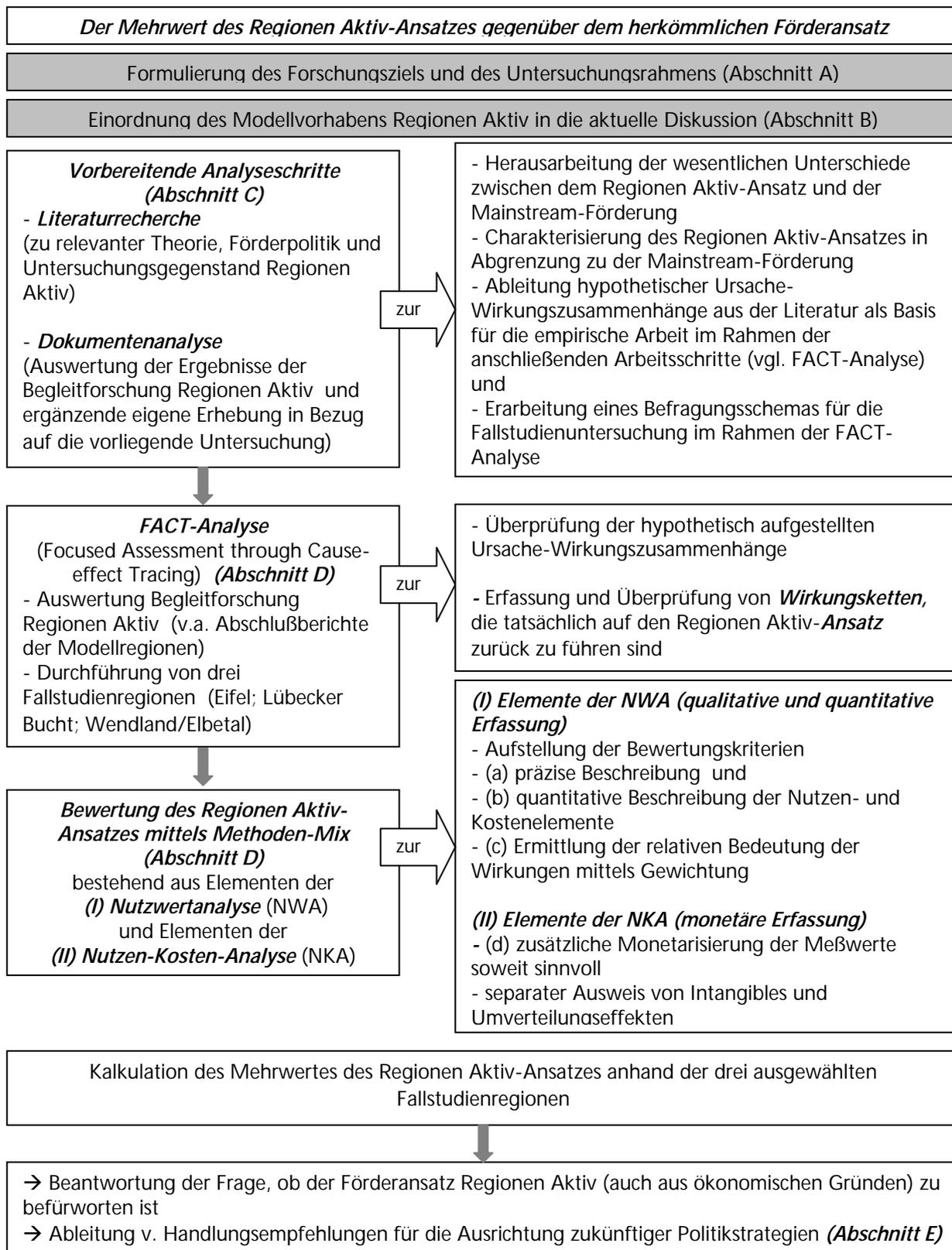
Trotz aller Einschränkungen hat die Untersuchung also zweifelsfrei nicht nur ihre Berechtigung, sondern bedeutet eine Weiterentwicklung und Bereicherung in diesem Forschungsfeld.

## 2.2 **Aufbau und Methodik der Untersuchung**

Im Folgenden wird ein Überblick über den Aufbau der Arbeit und die Abfolge der angewandten Methodikbausteine gegeben (vgl. Abb. 2). Die detailliertere Darstellung der methodischen Herangehensweise erfolgt dann jeweils im Kontext der einzelnen Analyseschritte.

Nachdem in einem ersten Schritt zunächst das Förderinstrument „Regionalwettbewerb“ in die aktuelle Diskussion eingeordnet wird, erfolgt eine kurze Vorstellung des Modellvorhabens „Regionen Aktiv“, das mit seinem integrierten, partnerschaftlichen Ansatz als eine Antwort auf die neuen Erfordernisse für Regionen im ländlichen Raum gesehen werden kann. Die Themenstellung erfordert zunächst die Charakterisierung des Regionen Aktiv-Ansatzes, um diesen von herkömmlichen Förderansätzen abgrenzen zu können. Die Analyse der Abweichungen basiert auf einer umfassenden Literaturrecherche und Dokumentenanalyse; diese beinhaltet sowohl die Auswertung von exemplarisch ausgewählten Förderprogrammen auf Bundes- und Landesebene, die bis dato die Entwicklung des ländlichen Raumes maßgeblich beeinflussen, als auch eine Analyse der Ausschreibungsunterlagen von Regionen Aktiv, in denen die Prinzipien des Modellvorhabens festgeschrieben sind (siehe **Kapitel 5**).

Abb. 2: Aufbau und Methodik der Untersuchung



Quelle: Weiß 2007

Aufbauend auf diesen vorbereitenden Arbeitsschritten erfolgt die eigentliche **Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes mit Fokus auf die ökonomischen Aspekte**. Ziel ist es dabei,

den unterstellten Mehrwert des Regionen Aktiv-Ansatzes gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz (Mainstream-Förderung, Regelförderung) zu erfassen. Gegenstand der Betrachtung ist der potenzielle bzw. unterstellte Zusatznutzen (Mehrwert), der durch die besondere Ausgestaltung des Regionen Aktiv-Ansatzes entsteht. Dazu sollen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung primär qualitative Methoden zur Anwendung kommen, die dem Untersuchungsgegenstand gerecht werden (siehe Kap. 7).

Eine simple Analyse „statistischer“ Zusammenhänge wäre im vorliegenden Kontext nicht zielführend, da zum einen die Grundgesamtheit zu klein ist, um eine signifikante Aussage zu ermöglichen und zum anderen ein Ergebnis, das nur auf Korrelationen beruht, aber keine Kausalitätszusammenhänge überprüft, zur Analyse des komplexen Untersuchungsgegenstandes unzulänglich ist.

Um die zu erfassenden Wirkungen des Ansatzes von Regionen Aktiv zu erfassen und zu bewerten, ist es erforderlich, die Wirkungen des **Ansatzes** selbst von denen, die lediglich durch die Bereitstellung von Fördermitteln, ermöglichten Projekte zu trennen. Dazu sind verschiedene Vorgehensweisen denkbar:

- Die erste Möglichkeit wäre ein Vergleich der Modellregionen des Wettbewerbs Regionen Aktiv mit möglichst ähnlichen Regionen, die nicht am Wettbewerb teilgenommen haben aber über entsprechende Fördermittel verfügen konnten. Die Schwierigkeit besteht darin, geeignete Vergleichsregionen zu finden. Da die inneren und äußeren Rahmenbedingungen in jeder Region andere sind (Akteurszusammensetzung, Engagement der Schlüsselakteure, Dynamik der Region, etc.) ist ein solcher Vergleich methodisch äußerst problematisch, ja hier unvermeidbar.
- Die zweite Möglichkeit bestünde in dem Vergleich der realen bereits nachweisbaren Wirkungen in der jeweiligen Modellregion mit den hypothetischen Wirkungen in derselben Region unter der Annahme einer Förderung in gleicher Höhe nach herkömmlichen Fördermodalitäten. Problematisch bei dieser Gegenüberstellung eines Szenarios „mit Wettbewerbsteilnahme“ und eines Szenarios „ohne Wettbewerbsteilnahme“ ist v.a. das Design des Szenarios ohne Wettbewerbsteilnahme, da dieses in hohem Maße spekulativ und bis zu einem gewissen Grad willkürlich ist (Status-quo-Prognose).
- Daher wird eine dritte Variante vorgeschlagen – gewissermaßen als Antwort auf die oben genannten Schwierigkeiten. Den Gegenargumenten der beiden oben genannten Varianten wird begegnet, indem durch den Einsatz qualitativer Erhebungsmethoden zunächst die abweichenden Verhaltensweisen der Akteure unmittelbar erhoben werden. Erst nachdem die Wirkungen überprüft und zusammengestellt wurden, stellt sich in einem weiteren Arbeitsschritt die Frage nach der bestmöglichen Methode zur Bewertung der identifizierten, relevanten Wirkungen. Diese Variante erfordert die Kombination verschiedener Methoden (Aufstellung hypothetischer Wirkungsketten, Überprüfung dieser mittels Wirkungsanalyse, Bewertung mittels Bewertungsverfahren), deren Zusammenspiel im Folgenden skizziert werden soll:

Zunächst werden hypothetische Wirkungszusammenhänge aufgestellt, um die Beziehung zwischen Ursache (Regionen Aktiv) und den entsprechenden (ökonomischen) Auswirkungen in den Modellregionen nachzuvollziehen. Dazu werden zum einen Ergebnisse aus Evaluierungen vergleichbarer Programme (wie InnoRegion, Regionen der Zukunft, LEADER) bzw. aus der Begleitforschung zu Regionen Aktiv herangezogen. Zum anderen werden

die (im Rahmen der Begleitforschung erstellten) Abschlussberichte der Modellregionen ausgewertet, die erste Hinweise darauf geben, welche Wirkungen dem Regionen Aktiv-Ansatz aus Sicht der Modellregionen zugeschrieben werden können, um vermutete Wirkungszusammenhänge zu formulieren und sachlogische Kausalketten aufzustellen (siehe **Kapitel 6**). Diese Ergebnisse bilden die Basis für die eigene empirische Arbeit.

„Das traditionelle Evaluationsverständnis beruht auf linearen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, denen die Komplexität regionaler Entwicklungsprozesse gegenübersteht. Diese Komplexität äußert sich beispielsweise in einem Nebeneinander von Planung und Implementation, weshalb sich Ursachen und Wirkungen nur bedingt voneinander trennen lassen.“ (Beier, Wiechmann 2004: 388) Um dieser interdependenten Kausalität und Komplexität gerecht zu werden, reicht es nicht aus, einzelne Wirkungsverläufe deskriptiv darzustellen, vielmehr muss eine Verknüpfung stattfinden, die in der Beschreibung kausaler Wirkungszusammenhänge mündet. Für die vorliegende Untersuchung heißt das, dass der Frage nachgegangen werden muss, welche der beobachteten Wirkungen ursächlich auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurückzuführen sind und ob die (ökonomischen) Effekte gleichermaßen eingetreten wären, wenn die Fördergelder nach dem herkömmlichen Förderansatz verteilt worden wären. Gornig/Toepel (1998) unterscheiden grundsätzlich vier Arten von Evaluationen: Vollzugs-, Wirkungs-, Zielerreichungs- und Effizienzkontrolle. Die Effektivitätskontrolle beleuchtet das Verhältnis zwischen eingesetzten (finanziellen) Ressourcen und den erreichten gesellschaftlichen Zielen (outcome) und trifft somit Aussagen zum Nutzen-Kosten-Verhältnis eines Programms. Die Kosten, aber insbesondere der Nutzen eines Programms, sind dabei oftmals noch schwerer zu ermitteln als dessen Wirkungen (vgl. Beier, Wiechmann 2004: 389f.). Um im Rahmen einer solchen Effektivitätskontrolle fundierte Aussagen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis treffen zu können, muss eine Analyse der Wirkungen vorgeschaltet werden, um herauszufiltern, ob die zu beobachtenden Wirkungen tatsächlich auf den Ansatz Regionen Aktiv oder nur auf die bereitgestellten Fördergelder oder auf andere Einflussfaktoren zurückzuführen sind. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus den vorbereitenden Arbeitsschritten wird daher eine **FACT-Analyse** (Focused Assessment through Cause-effect Tracing) durchgeführt.<sup>13</sup> Die Anwendung dieser Methode erlaubt eine zuverlässige Überprüfung von zunächst nur hypothetisch aufgestellten Wirkungsketten und lässt fundierte Ergebnisse erwarten, da mittels verschiedener Rückkopplungsschleifen (Befragung verschiedener Akteure zu ein und demselben Sachverhalt; Annäherung an Wirkungszusammenhänge aus verschiedenen Richtungen; Auswertung verschiedener Informationsquellen) eine detaillierte Überprüfung komplexer Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge erfolgt. Die FACT-Analyse, als Sonderform der Wirkungsanalyse, wird dem vorliegenden Untersuchungsgegenstand in besonderem Maße gerecht, da sie durch die Kombination verschiedener Techniken und Ansätze eine maßgeschneiderte Lösung für ein komplexes Problem darstellt. Die FACT-Methode erlaubt bei entsprechenden Rahmenbedingungen<sup>14</sup> eine sehr sorgfältige und systematische Analyse,

---

<sup>13</sup> Die FACT-Analyse (Focused Assessment through Cause-effect Tracing) stellt eine besondere Form der Wirkungsanalyse dar und wurde im Rahmen eines EU-Forschungsprojektes von Kroës und Lückenköter zur Überprüfung der Wirkungen des Partnerschaftsansatzes entwickelt (vgl. Moseley 2003: 49ff).

<sup>14</sup> Die Qualität der Ergebnisse ist – wie oben skizziert – immer abhängig von der Qualität der verfügbaren Daten (vgl. hierzu auch Flick 1998). Da im Rahmen der FACT-Analyse eine Vielzahl insbesondere qualitative Befragungen durchgeführt werden müssen, wird der Forscher mit all den damit verbundenen Risiken und Schwierigkeiten konfrontiert. Die FACT-Analyse stößt an ihre Grenzen, wenn mangelnde Kooperationsbereitschaft

indem quantitative und qualitative Daten (Triangulation) verwendet werden, auf deduktive und induktive Vorgehensweisen zurückgegriffen wird (hypothetische Wirkungsketten, Überprüfung und Vernetzung von Wirkungsketten) und zunächst breit erhobene Aspekte sehr detailliert im Rahmen von *Fallstudien* vertiefend analysiert und überprüft werden (vgl. Moseley 2003: 57) (siehe **Kapitel 7**). Die Fallstudienmethodik bietet die Möglichkeit, spezifische Besonderheiten mehrerer interessant erscheinender Fälle herauszuarbeiten und den jeweiligen Untersuchungsgegenstand in seiner ganzen Komplexität zu erfassen. Die Fallstudienanalyse orientiert sich dabei am Einzelfall. „Ziel [ist] es, möglichst genaue Kenntnisse über das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren zu bekommen und dabei zugleich die für das Untersuchungsobjekt typischen Aspekte herauszuarbeiten.“ (Langenau 2001: 2).

Nach erfolgter Kausalitätsprüfung, schließt sich die *ökonomische Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes* mittels Bewertungsverfahren an (siehe **Kapitel 8**). Da die für ähnlich gelagerte Anwendungsfälle eigentlich bewährten Bewertungsverfahren der Nutzwertanalyse und der Nutzen-Kosten-Analyse in ihrer singulären Anwendung bzw. in den bestehenden Ausgestaltungen hier zu kurz greifen, wird eine Modifizierung der traditionellen Verfahren Nutzwert- bzw. Nutzen-Kosten-Analyse vorgeschlagen, um der Komplexität des Themas bestmöglich gerecht zu werden. Diese Modifikation sieht vor, zunächst Elemente der Nutzwertanalyse (NWA) heranzuziehen, die in einem zweiten Schritt um Elemente der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) ergänzt werden. In einem dritten Schritt wird diskutiert, ob bzw. inwiefern sich die Ergebnisse der beiden Verfahren (Punktwerte einerseits und monetäre Werte andererseits) zu einem einheitlichen, in Geldeinheiten ausgedrücktem, (Synthese-) Ergebnis verschneiden lassen (siehe **Kapitel 9**). Diese *kombinierte Herangehensweise aus NWA und NKA* erlaubt eine, der Untersuchung angepasste, flexible und gleichzeitig systematische Erfassung und Gegenüberstellung der Bewertungskriterien sowie der Nutzen- und Kostenkomponenten einerseits und eine transparente, schrittweise und somit nachvollziehbare Transformation in Punktwerte und – soweit vertretbar – auch in monetäre Messwerte andererseits. Daraus ergibt sich für die eigentliche *ökonomische Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes* folgender Verfahrensablauf:

- Anwendung von Elementen der NWA
  - Aufstellung von Oberzielen
  - Operationalisierung der Oberziele entsprechend dem Anwendungsfall Regionen Aktiv
  - Aufstellung von Messkriterien, Skalierung und Zusammenstellung der Einzelbewertungen in Nutzwerttableaus (Ergebnis in Punktwerten)
- Anwendung von Elementen der NKA
  - soweit sinnvoll Transformation der Zielerfüllungsgrade in monetäre Größen
  - separate Berücksichtigung insbesondere von Umverteilungseffekten
  - Gegenüberstellung von Nutzen- und Kostenaspekten (Ergebnis in monetären Einheiten)

---

seitens der Interviewpartner, zeitliche Restriktionen oder insgesamt lückenhafte Datenverfügbarkeit und beschränkte Ressourcen keine systematische „Entwirrung“ von Wirkungszusammenhängen zulassen.

Anknüpfend an die Arbeitsschritte und Ergebnisse der NWA, wird im Rahmen der NKA (soweit sinnvoll) eine Monetarisierung der Messwerte vorgenommen. Dieser Schritt erfordert besondere Sorgfalt, Sachkenntnis und auch die Bereitschaft zu Kompromissen, da nicht alle Aspekte gleichermaßen sinnvoll monetär erfasst werden können.

Basierend auf den Ergebnissen dieser Arbeitsschritte erfolgt für die drei ausgewählten Fallstudienregionen die **Ermittlung des Nettonutzens des Regionen Aktiv-Ansatzes**. Der Nutzenbegriff wird in der Literatur zur Utility Theory in dem Bemühen um eine hinreichende Präzisierung breit diskutiert. „Die öffentliche Hand sollte solche Maßnahmen durchführen, für die die Differenz von aggregierten Nutzen und Opportunitätskosten positiv ist. In der Literatur hat sich für diese Differenz der Begriff Nettonutzen eingebürgert.“ (Hanusch 1994: 3) An dieser Stelle soll darauf nicht näher eingegangen werden, da im Rahmen dieser Untersuchung eine eigene Definition des Nettonutzens gewählt wird: Der durch Regionen Aktiv in den Modellregionen generierte Mehrwert entspricht dem Nutzen; zur Ermittlung des Nettonutzens werden die entstandenen Kosten in Abzug gebracht. Die Kalkulation des durch den Ansatz hervorgerufenen Mehrwertes stellt zwar ein bedeutendes Ergebnis der Arbeit dar, darf aber nicht isoliert betrachtet werden; erst die Einordnung in den Gesamtkontext und die kritische Reflexion und **Interpretation des kalkulierten Ergebnisses** ermöglicht die Beantwortung der Forschungsfrage, ob der Förderansatz Regionen Aktiv (insbesondere auch aus ökonomischen Gründen) zu befürworten und damit dem herkömmlichen Förderansatz vorzuziehen ist (siehe **Kapitel 10 und 11**).

Abschnitt B:  
Neue Steuerungsansätze  
in der ländlichen Regionalförderung

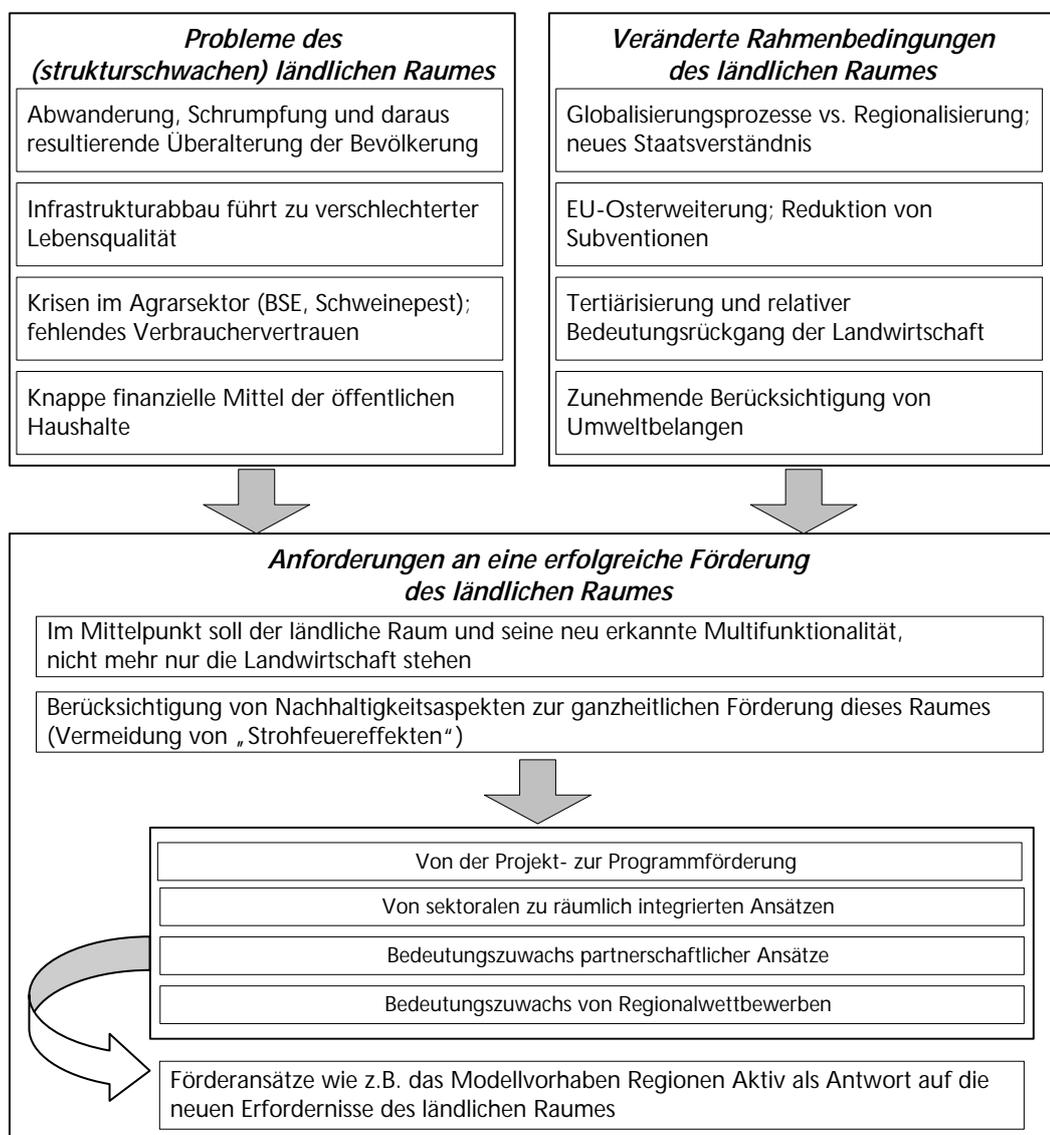


### 3 Wandel des Förderverständnisses auf regionaler Ebene

Bedingt durch neue wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Herausforderungen ist staatliches Handeln und somit auch räumliche Planung einem verstärktem Reformdruck ausgesetzt. Die Auswirkungen dieses Anpassungsprozesses sind in erster Linie auf regionaler Ebene zu beobachten (vgl. z.B. Benz 2006; Bergmann, Jakubowski 2001, Danielzyk 1999, Fürst 2001a, b).

Als wichtiges Steuerungsinstrument räumlicher Entwicklung muss vor allem die Förderpolitik als wesentliche Komponente der Prozesspolitik auf diese neuen Rahmenbedingungen reagieren. Innovative Lösungsstrategien müssen somit zum einen – durch neue Herausforderungen bedingte – Steuerungsdefizite des Staates auffangen, zum anderen den „Be-

Abb. 3: Hintergründe für den Einsatz neuer Steuerungsformen in der Regionalförderung



Quelle: Weiß 2007

deutungsgewinn des Regionalen“ (Fürst 2001b: 1) berücksichtigen. Knappe Mittel der öffentlichen Haushalte und offensichtliche Umsetzungsdefizite bisheriger planerischer

Ansätze in Folge zunehmender Sparzwänge, begrenzen die Möglichkeiten einer umfassenden Förderung der Regionen (nach dem „Gießkannenprinzip“). Insbesondere Regionalwettbewerbe mit integrativen, kooperativen Ansätzen geraten daher in den Fokus der Reformbemühungen. Mit relativ geringem Mitteleinsatz sollen durch die Förderung einzelner Leuchtturmprojekte (best practices) Impulse für alle Regionen gegeben werden (vgl. Rose 1991). Indem die Regionen in einem qualitativen Leistungsvergleich um Fördergelder wetteifern, werden die endogenen Potenziale der Region aktiviert und neue Strukturen und Arbeitsweisen entwickelt und erprobt. Dort wo sektoral orientierte Förderinstrumentarien an ihre Grenzen stoßen, kann mit dem Einsatz von Wettbewerben in der Regionalförderung ein Umdenkungsprozess hin zu nachhaltigen, räumlich integrierten und partnerschaftlichen Konzepten eingeleitet werden, der gleichzeitig dem Diktat knapper Ressourcen und dem Anspruch eines neuen Staatsverständnisses („kooperativer Staat“) gerecht wird (vgl. hierzu auch Bühner 2002; Bergmann, Jakubowski 2001; Danielzyk 1999; Fürst 2001b, c; Schüttler 1996).

### **3.1 Steuerungsdefizite des Staates**

Zentrale Veränderungen, die zum einen auf neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (z.B. Globalisierung, EU-Osterweiterung, verschärfter Wirtschaftswettbewerb zwischen den Regionen), zum anderen auf eine allgemeine Überlastung des Staates zurück zu führen sind, sind Ursache für ein gewandeltes Staatsverständnis (vgl. z.B. Benz 1995 und 2001, Fürst 2001b).

Die Einflussmöglichkeiten des Staates über herkömmliche Förderinstrumentarien wie Transferzahlungen oder (Dauer-) Subventionen werden aufgrund knapper werdender finanzieller Ressourcen zunehmend geringer. Gleichzeitig wird der Regelungsdschungel aus ordnungspolitischen Vorgaben, Richtlinien und Gesetzen immer undurchsichtiger und wirkungsloser gegenüber ausdifferenzierten Ansprüchen, so dass die Kritik der Überregulierung und Steuerungsunfähigkeit weitgehend berechtigt ist. Als Antwort darauf beschränkt sich der Staat zunehmend auf seine Kernkompetenzen und setzt mit der Regionalisierung von Fachpolitiken auf eine verstärkte Mobilisierung von Selbsthilfekräften (Hilfe zur Selbsthilfe) in der Gesellschaft. Der Wohlfahrtsstaat wird vom Konzept des kooperativen, aktivierenden Staates abgelöst (vgl. Fürst 2001b: 1). Im Zuge dessen wird die „staatliche Steuerung [...] abhängiger von der Mitwirkung der Adressaten und der arbeitsteiligen Kooperation der unterschiedlichen staatlichen (und kommunalen) Handlungsebenen“ (Benz et al. 1999: 134). Gleichzeitig wird versucht, über Konzeptionen aus dem Managementbereich den Verwaltungsapparat zu modernisieren und den „Bürokratietschungel“ durch transparenteres, effizienteres Staatshandeln zu ersetzen (vgl. z.B. Bogumil 2002; Clasen et al. 1995). Mit dem Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ – das im Wesentlichen die Steuerung über Zielvereinbarungen (Management by Objectives) vorsieht – wurden 1999 auf Bundesebene die Weichen für eine umfassende Modernisierung von Staat und Verwaltung gestellt (vgl. BMI 2001 und Fürst 2003; siehe auch Kapitel 3.2.1).

Weitere Steuerungsdefizite ergeben sich darüber hinaus aus neuen sozialen Bewegungen, die mit einer zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft und einer Pluralisierung der

Lebensstile einhergehen (vgl. Fürst 2001b: 2). Ausdruck dieses allgemeinen Wertewandels ist eine wachsende Abneigung der Bürger gegen Fremdbestimmung und Bürokratie, die im Gegenzug zu einem gesteigerten Interesse an selbstgesteuerten Entwicklungsprozessen und Partizipation führt. Im Widerspruch dazu steht ein weit verbreitetes Anspruchsdenken gegenüber dem Staat, infolgedessen langjährige Besitzstände verteidigt und neue Leistungen des Wohlfahrtsstaates eingefordert werden. Darüber hinaus ist ein Regionalisierungsbedarf der Wirtschaft bzw. eine Regionalisierung von Produktionsstrukturen festzustellen, der sich in einem Bedeutungsgewinn weicher Standortfaktoren und ausgeprägterem Netzwerkdenken ausdrückt (vgl. hierzu auch Fürst 2001b und c, Genosko 1999 vgl. zu neueren Theorien der Regionalentwicklung insbes. auch Camagni 1991, Rehfeld 1995).

Parallel dazu wirken sich übergeordnete Rahmenbedingungen wie Globalisierungsprozesse und der Einfluss der EU auf die Politik für die (ländlichen) Regionen aus. Insbesondere die europäische Binnenmarktpolitik und die Förderung von Regionen über die EU-Strukturfonds, Gemeinschaftsinitiativen und ergänzende Programme haben einerseits Regionalisierungsprozesse, bzw. einen Bewusstseinswandel in Hinblick auf eigenständige Regionalentwicklung und, damit einhergehend, neue Ansprüche an staatliche Politik befördert (vgl. Fürst 2001b: 2f).<sup>1</sup>

Da die herkömmlichen Steuerungsinstrumente diesen gewandelten Ansprüchen offensichtlich nicht mehr gerecht werden können, ist eine Anpassung staatlichen Handelns notwendig. Ziel ist es nicht, den Staat abzuschaffen oder sich aus allen Politikfeldern zurückzuziehen, sondern staatliches Handeln effizienter und effektiver zu machen, indem die klassische Steuerung von „oben nach unten“ abgelöst wird durch ein neues prozessuales, kooperatives Planungsverständnis (vgl. Danielzyk 2004: 24 sowie Danielzyk 1999). Flexible Steuerungsverfahren rücken in den Mittelpunkt, da sektorale Lösungsansätze vor den zunehmend komplexeren und ausdifferenzierten Problemlagen und gesteigerten Ansprüchen an Planung versagen. „Dezentralisierung, Rückzug des Staates und Mobilisierung regionaler Selbststeuerungspotenziale werden nur bedingt als geeignet betrachtet, um diese Herausforderungen angemessen bewältigen zu können. Es gilt darüber nachzudenken, inwiefern die klassischen Instrumente zum Abbau regionaler Disparitäten, nämlich die ordnungspolitischen Instrumente der Landes- und Regionalplanung und die verteilungspolitischen Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung [...] eine Neubewertung erfahren und wie sie mit den Instrumenten einer dezentralen und kooperativen Regionalpolitik kombiniert werden können.“ (Kilper 2004: 37) Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Bundesraumordnung kein „direktes Durchgriffsrecht auf Länder, Regionen und Gemeinden besitzt. Da der Bund seine Vorstellungen über die Ordnung des Raumes nicht hierarchisch durchsetzen kann, muss er durch Information und Kommunikation koordinieren und durch modellhafte Maßnahmen initiativ werden und Impulse setzen.“ (Bergmann, Jakubowski 2001: 474)

<sup>1</sup> Insbesondere im Bereich der Kohäsions- und Regionalpolitik wurde schon Mitte der 1980er deutlich, dass die EU zur Umsetzung ihrer Maßnahmen auf die Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Verwaltungsstrukturen angewiesen ist. 1988 wurde daher in der Rahmenverordnung der EU-Strukturfonds der Grundsatz der Partnerschaft mit regionalen Institutionen verankert; seit 1993 wird darüber hinaus die Beteiligung von regionalen Wirtschafts- und Sozialpartnern gefordert. Die Regionen wurden damit zu einer wichtigen Ebene im Mehrebenensystem der Regionalpolitik der EU (vgl. Benz et al. 1999 34 und Kap. 3.2.1).

Übergeordnetes Ziel muss daher die Synthese aus gesellschaftlichen Potenzialen der Selbstorganisation und staatlicher Aktivität sein: Dies beinhaltet explizit die Aufforderung an die Gesellschaft, sich aktiv als „Problemlöser“ zu engagieren und durch die Nutzung von Synergieeffekten staatliches Handeln insgesamt gerechter, effizienter und effektiver zu gestalten (vgl. hierzu auch Benz et al. 1999; IfLS 2004; Wohlfahrt, Zühlke 1999).

### 3.2 Wandel des Planungsverständnisses

Diese veränderten Rahmenbedingungen führen auch zu einem veränderten Planungsverständnis: Den übergeordneten Rahmen bildet eine neue Rollenverteilung zwischen staatlichen Autoritäten (Government) und nicht-staatlichen, zivilgesellschaftlichen Akteuren (Governance<sup>2</sup>). Die konzeptionelle Anforderung besteht darin, hierarchische und kooperative Handlungsformen miteinander zu verzahnen (vgl. Knieling 2003: 471). Im Mittelpunkt steht die Zusammenarbeit und Vernetzung der verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure (Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft). „Regional Governance“ bezeichnet also im Gegensatz zu „Regional Government“ die Summe regionaler Steuerungsstrukturen unter Einbeziehung nicht öffentlicher Akteure (vgl. Fürst 2001a). Dabei muss Regional Governance verschiedene Steuerungslogiken integrieren, deren reibungsloses Zusammenspiel entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit der Region ist:

- Hierarchische Steuerung über politische Macht,
- regulative Steuerung über Gesetze und fachliche/planerische Regelungen,
- tradierte soziale Regeln, d.h. eher informelle Steuerungsmechanismen,
- marktliche Steuerung über Märkte und
- assoziative Selbststeuerung über Netzwerke Nicht-Regierungsorganisationen (vgl. Fürst 2001b: 12).

Das Territorialprinzip wird dabei zunehmend abgelöst durch das Funktionalprinzip, die Entwicklungsfunktion gewinnt an Bedeutung gegenüber der Ordnungsfunktion, informalisierte Strukturen und Planwerke ergänzen mehr und mehr feste Organisationen und rechtliche Vorgaben (vgl. Fürst 2001b: 11). Bereits existierende, etablierte Institutionen werden dabei nicht ersetzt, sondern vielmehr ergänzt. Regional Governance in seinen

Der Begriff „**Governance**“ umschreibt zunächst nichts anderes als „soziale Koordination“ kollektiven Handelns mittels Regel- und Ordnungssystemen (vgl. Mayntz 1993: 11). Darüber hinaus bietet die aktuelle Diskussion eine Vielzahl von Definitions- und Analyse-möglichkeiten des Governance-Begriffs an. Die Commission on Global Governance hat 1995 eine ausführliche Begriffsbestimmung vorgenommen, die Governance als „einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann“ beschrieben (Commission on Global Governance 1995: 4). „Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“ (ebd)

<sup>2</sup> Der Governance-Begriff lässt sich dem Forschungsfeld der gesellschaftlichen Steuerung zuordnen. Zur Analyse desselben kann daher auf die Vorstellungen der politischen Steuerungstheorie zurückgegriffen werden, die eine Unterscheidung in einen systemtheoretischen und einen handlungstheoretischen Ansatz vorsieht. Im Kontext der Regional Governance-Diskussion steht letzterer im Vordergrund, da hier nicht das System, sondern vielmehr die Akteure mit ihren Interessen und Einflussmöglichkeiten fokussiert werden (Fürst 2001a: 371).

verschiedenen Ausprägungen eröffnet damit ein großes Handlungsspektrum für unterschiedliche Komplexitäts- und Konfliktstufen (vgl. Diller 2004: 271f.; aber auch Danielzyk 1999; Knieling 2003). Dabei bedarf Regional Governance der Gestaltung – wird sie entsprechend ausgestaltet, stellt sie „institutionelles Kapital“ dar (vgl. Healey et al. 2002: 27). Allerdings muss unterschieden werden zwischen Regional Governance, die projektorientiert ist und aus der Region heraus entsteht und Ansätzen, die durch externe Impulse oder Handlungszwänge entstehen (vgl. Fürst 2003: 448). Es ist festzustellen, dass vollständig bottom-up entstandene und ohne staatliche Hilfe tragfähige Regional Governance-Strukturen die Ausnahme darstellen – in den meisten Fällen spielen übergeordnete staatliche Institutionen und Akteure eine zentrale Rolle (vgl. Diller 2004: 271): Es bilden sich Formen regionaler Selbststeuerung im „Schatten der Hierarchie“ heraus (vgl. Scharpf 2000: 323ff.).

Der – ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften stammende – Begriff des „Regional Governance“ hat erst mit der Hinwendung zur Steuerung politischer Prozesse über Netzwerkstrukturen Eingang in die politikwissenschaftliche Diskussion gefunden. Während sich „Regional Governance“ zunehmend als eigenständiges theoretisches Konzept entwickelt, bestehen vor allem enge Theoriebezüge zu Milieu-Theorie<sup>3</sup>, Lernende-Region-Konzeption aber auch zu Regime-Theorie und Regulations-Schule. Dabei konkurriert Regional Governance mit einigen Ansätzen (z.B. Regime-Theorie und Regulations-Schule). Zu anderen, wie z.B. dem Milieu-Ansatz, verhält er sich (zumindest teilweise) komplementär (vgl. Fürst 2001a: 370-374).

Insgesamt ist zu beobachten, dass die Governance-Diskussion in engem Kontext mit der Netzwerktheorie geführt wird, wobei der Governance-Ansatz wesentlich breiter gefasst ist uns damit über eine bloße Netzwerkverknüpfung hinausgeht. Da sich Regional Governance allerdings aus einer regionsspezifischen Mischung der drei Grundformen gesellschaftlicher Steuerung (Markt, Hierarchie, sozio-emotionale Vereinigungen) ableitet, sind Netzwerkstrukturen unerlässlich zur Verknüpfung der verschiedenen Handlungslogiken. Insbesondere Netzwerke auf regionaler Ebene erscheinen als das geeignete Medium zur Erbringung solcher Integrationsleistungen (vgl. Fürst 2001a: 374 und vgl. Kap. 3.2.2).

### ***3.2.1 Bedeutungszuwachs der Region als Steuerungsebene***

Einhergehend mit einem Wandel des Staates und des allgemeinen Planungsverständnisses gewinnt die Ebene der Region zunehmend an Bedeutung: Vor dem Hintergrund von Globalisierung und europäischer Integration ist ein Prozess der Regionalisierung erkennbar, wodurch die Region als Handlungsebene der Planung in den Vordergrund gerückt wird. Dabei wird eine Region heute nicht mehr als „geographischer Standort wirtschaftender Einheiten begriffen, sondern als spezieller Zusammenhang räumlicher Kooperations- und Interaktionsbeziehungen, für die Traditionen, Institutionen, soziale Bezüge und generell das Humanpotenzial relevant sind. Die Bedeutung der intersektoralen und interdisziplinären Kooperation wird insbesondere für innovatorische Prozesse sehr hoch angesetzt.“ (Fürst, Schubert 1998: 353) Es wird unterstellt, dass solche Regionen besonderes

<sup>3</sup> Diese basiert auf der Idee, dass wirtschaftliche Entwicklungsprozesse Ergebnis eines funktionierenden sozialen Systems sind (vgl. hierzu z.B. Maillat 1998).

erfolgreich sind, die geeignete Rahmenbedingungen in Form von funktionierenden Netzwerkstrukturen bereitstellen und somit eine hohe Qualität der Kooperation regionaler Schlüsselakteure erlauben (vgl. Kapitel 3.2.2).

Neben Überlastungserscheinungen der zentralen Ebene ist eine steigende Komplexität gesellschaftlicher Probleme und eine Ausdifferenzierung räumlicher Problemlagen ursächlich für eine Dezentralisierung fachlicher Aufgaben und eine größere Wertschätzung gegenüber einer Politik „von unten“ (vgl. Ritter 2004: 101). Die Region erfüllt dabei nicht nur die Funktion eines „Resonanzbodens“ makro-ökonomischer Verschiebungen (vgl. Läßle 1991: 156ff.), sondern fungiert als Raum mit eigenständiger Gestaltungskraft „im Zusammenhang mit bestehenden innerregionalen Strukturen und Verflechtungen. [...] Region wird als ein komplexes Potential verstanden, das durch soziale Interaktion mobilisiert werden und dadurch Synergieeffekte hervorbringen kann“ (Benz et al. 1999: 14). Das impliziert, dass die Kapazitäten einzelner Kommunen nicht ausreichen – damit geraten die Regionen als intermediäre Instanz im Mehrebenensystem in den Mittelpunkt des Interesses. Bereits Ende der 1970er Jahre war in den westlichen Wohlfahrtsstaaten eine Politik der staatlichen Modernisierung zu beobachten, die darauf abzielte, vorangegangenen Dezentralisierungstendenzen eine verstärkte Privatisierung öffentlicher Leistungen und eine Verlagerung von Zuständigkeiten „nach unten“ entgegenzusetzen (vgl. Benz et al. 1999: 22). Seit Mitte der 1980er Jahre dann das Schlagwort vom „Wettbewerb der Regionen“ geprägt wurde, sehen sich die Regionen endgültig aufgefordert, ihre Koordinierungs- und Steuerungsfähigkeit zu verbessern, um mit den neuen Herausforderungen Schritt zu halten (vgl. Benz 2004a: 117f.).

Die Problemerkennung auf regionaler Ebene erfolgt durch einen Perspektivenwechsel hin zu neuen Inhalten und durch eine Fokussierung auf kooperative Arbeitsweisen. Es rücken vermehrt Konzepte in den Mittelpunkt, die auf eine nachhaltige, integrierte regionale Entwicklung abzielen (Regionale Entwicklungskonzepte (REK)<sup>4</sup>, überfachliche, integrierte Programme) und deutlich oberhalb der Gemeindeebene ansetzen. Der Bedeutungszuwachs dieser regionalen Konzepte zeigt sich auch in der veränderten Perspektive der Europäischen Union, die ihre Förderpolitik mehr und mehr auf Regionen ausrichtet und die Vergabe von Fördermitteln teilweise an die Erarbeitung Regionaler Entwicklungskonzepte koppelt. Auf europäischer Ebene ist hierzu beispielsweise die Gemeinschaftsinitiative LEADER zu nennen. Aber auch auf Bundes- und Landesebene gibt es zahlreiche Beispiele für eine Fokussierung auf integrierte, regionale Ansätze und dementsprechende Förderkriterien (z.B. Regionen der Zukunft, InnoRegio, Bio-Regionen, Teilraumgutachten) (vgl.

Es gibt keine einheitliche Definition von *Region*, da sowohl Regionsabgrenzung als auch -zuschnitt abhängig sind von der jeweiligen Perspektive und Fragestellung. Die Definition kann sich beispielsweise an der räumlichen Dimension funktionaler Verflechtungen, administrativer Einheiten oder historisch, kulturell-räumlicher Identität orientieren (vgl. Adam, Blach 1997: 210). Im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen wird die Region im Kontext Regionaler Entwicklungskonzepte oder Regionalkonferenzen als „Umsetzungsebene raumordnerischer Aktivitäten“ verstanden (MKRO 1995: 1) und eine Abgrenzung nach sozio-ökonomischen Aspekten sieht die Region als Verflechtungsraum, in dem verschiedene Akteure in einem Netzwerk agieren (vgl. Wiechmann 2000: 173).

Der dieser Arbeit zugrunde liegende Regionsbegriff orientiert sich an der Definition des BMELV, das Region als ein Gebiet mit räumlich funktionalem Zusammenhang (gemeinsamer Problem- und Potenzialraum mit gemeinsamem Regionalbewusstsein) beschreibt (vgl. BMVEL 2001:11).

<sup>4</sup> Mittels REK sollen im Rahmen von Entwicklungskonzeptionen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen für Teilräume vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (vgl. BBR 2005: 229).

hierzu u.a. Maier 2004). Auch das Modellvorhaben Regionen Aktiv beinhaltet die geschilderten Aspekte und entspricht damit dem allgemeinen Trend.

Aber auch unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit bietet sich die regionale Ebene als Aktionsraum an, da hier ökonomische, ökologische und soziale Belange im übergeordneten Zusammenhang betrachtet werden können. Gleichzeitig wird der regionale Blickwinkel dem wachsenden Aktionsradius von Unternehmen und Haushalten gerecht, indem räumliche Verflechtung im Kontext betrachtet werden können. Darüber hinaus begünstigt der regionale Fokus die „(Wieder-) Entdeckung regionaler Identitäten“, indem eine Abgrenzung z.B. nach kulturräumlichen Besonderheiten unterstützt wird, die es den Akteuren erlaubt, sich mit ihrer Region zu identifizieren (vgl. Adam, Wiechmann 1999: 6).

Der Prozess der Regionalisierung steht damit in direktem Kontext zu den Veränderungen nationaler und internationaler Bedingungen der Staatstätigkeit: Die Regionalisierung spiegelt im Kleinen jene Prozesse wider, die in der neueren Staatstheorie als Indikatoren für einen fundamentalen Wandel des modernen Staates gesehen werden (vgl. Benz et al. 1999: 26, vgl. hierzu auch Breuer 1998; Fürst 1987; Willke 1992)

### **3.2.2 Bedeutungszuwachs regionaler Zusammenarbeit**

Im Kontext der oben geschilderten Veränderung gewinnen neue Formen der Zusammenarbeit an Bedeutung. Kooperation und Vernetzung werden im regionalen Kontext umso wichtiger, je größer die Widerstände gegenüber bisherigen Planungsstrategien werden. Durch die Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen, die Stärkung regionaler Eigenverantwortung und die Mitverantwortung regionaler Akteure sollen Akzeptanz- und Umsetzungsprobleme minimiert werden. Gleichzeitig erhofft man sich eine bessere Nutzung vorhandener Ressourcen, eine Bündelung lokaler Kräfte und kreative Ideen, die den spezifischen Stärken und Schwächen gerecht werden. Das bedeutet, dass institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, die einem offenen, kooperativen, und diskursiven Planungsansatz gerecht werden (vgl. Müller 2004: 162, Knieling 2003: 476). Der Kooperationsansatz an sich besteht schon länger (vgl. Danielzyk 1999: 577); neuerdings setzen sich aber insbesondere Ausprägungen durch, die weich organisiert sind. „Unter Gesichtspunkten der Effizienz und Effektivität werden nun Vernetzungen auf allen Ebenen angestrebt.“ (Schubert 2004: 178)<sup>5</sup> Cooke und Morgan (1998) sprechen in diesem Zusammenhang von einem Paradigmenwechsel („*network paradigm*“): Fast alle neueren Ansätze der Regionalentwicklung messen dem Netzwerkgedanken erhebliche Bedeutung

<sup>5</sup> Kreative Milieus, Cluster, Lernende Regionen und Sozialkapital sind nur einige Schlagwörter der aktuellen Diskussion, die unabhängig von unterschiedlicher Begriffswahl große inhaltliche Parallelen aufweisen (vgl. hierzu auch Wiechmann 2005: 1ff). Sie sollen im Folgenden nicht weiter vertieft werden.

zu.<sup>6</sup> Dieser vereint nicht nur Funktionen der Vertrauensbildung, Verhandlung und der Konsensfindung, sondern übernimmt auch eine wichtige Ersatzfunktion für fehlende oder unzureichende institutionelle Entscheidungsstrukturen. Darüber hinaus erfüllt er eine Mobilisierungsfunktion, um Akteure weg von ihrer sektoralen Sicht hin zu einer regionalen Sichtweise zu führen und eine Innovationsfunktion, die darin besteht, gemeinsam neue Strategien und Lösungsansätze zu finden. Zwar erfüllen unterschiedliche Netzwerke<sup>7</sup> diese vielfältigen Funktionen in verschiedener Weise und Intensität, doch ist allen gemeinsam, dass sie ihre Leistung erst mittel- bis langfristig voll entfalten können und auch dann nur, wenn sie auf entsprechende Rahmenbedingungen treffen.<sup>8</sup> Sobald Netzwerke von oben aufdiktiert sind und ihnen damit etwas Zwanghaftes anhaftet, lösen sie Widerstände aus und wirken u.U. sogar kontraproduktiv. Ebenfalls zu vermeiden ist eine Häufung paralleler Netzwerkstrukturen, die für die Beteiligten statt der erhofften Kooperationsvorteile und Synergieeffekte überproportional hohe Kosten entstehen lässt. Da Netzwerken meist der entlastende Institutionenrahmen fehlt, über den formalisierte Strukturen verfügen, sehen sich die Akteure gezwungen, eine Vielzahl von Interaktionen und Beziehungen zu koordinieren (vgl. Fürst, Schubert 1998: 353f). Besondere Bedeutung kommt also nicht dem Netzwerk per se, sondern seiner Ausgestaltung zu. Entscheidend ist, „wie die regionale Verflechtungen und Interaktionen zu gestalten sind. Das gilt umso mehr angesichts eines ökonomischen Zwanges zu erhöhter Kommunikationsleistung zwischen den Akteuren der Regionalentwicklung zum Zwecke eines innovationsgestützten Strukturwandels.“<sup>9</sup> (vgl. Elias 1969: 314, nach Fürst, Schubert 1998)

Betrachtet man die Netzwerkförderung als Instrument regionaler Innovationspolitik, so wird deutlich, dass dem Lernprozess in Netzwerken eine entscheidende Rolle als Entwicklungsfaktor zukommt. „Der Nutzen von Netzwerken im Innovationsprozess bestimmt sich

---

<sup>6</sup> In der Theorie bieten akteursbezogene Netzwerke als organisatorisch offene, nicht förmlich hierarchisch aufgebaute Beziehungsgeflechte in erster Linie eine Plattform für die Umsetzung konfliktarmer Themenfelder. Sollen sie in der Praxis nicht nur ein „Mittel zur Zielerreichung, sondern auch eine eigene Zielgröße in der Regionalentwicklung“ darstellen, müssen in erster Linie „Machtasymmetrien“ vermieden werden (vgl. hierzu auch Diller 2004: 270ff.; Geißendörfer et al. 2003).

Die Regionalwissenschaft ergänzt den Netzwerkgedanken um die Theorie der „Regionalen Milieus“, womit Akteursbeziehungen umschrieben werden, die durch sozio-historische Gemeinsamkeiten, nicht-berufliche Bande und v.a. durch institutionelle Rahmenbedingungen gekennzeichnet sind (vgl. Fürst, Schubert 1998: 353).

<sup>7</sup> Der Netzwerkbegriff ist ausgesprochen vielfältig und kommt in den unterschiedlichsten Kontexten zur Anwendung. Dennoch finden sich in der Literatur einige übereinstimmende Charakteristika:

- „Netzwerke sind das Ergebnis einer Differenzierung und Integration ökonomischer Aktivitäten [...]“
- In Netzwerken bestehen wirtschaftliche Abhängigkeiten zwischen Unternehmen [...]
- Netzwerke kombinieren marktliche und hierarchische Elemente zur Koordination der Netzwerkmitglieder [...]
- Beziehungen in Netzwerken weisen eine relativ hohe Stabilität auf [...]
- Netzwerke sind durch eine Koexistenz von Kooperation und Wettbewerb geprägt.“ (Wimmer 2003: 9f)

<sup>8</sup> Hier kann unterschieden werden in dynamische und stabile Netzwerke. Während sich dynamische Netzwerke auf zeitlich befristete Zusammenarbeit z.B. im Rahmen eines Projektes beschränken, sind stabile Netzwerke auf eine längerfristige Kooperation ausgerichtet. Letzteres beinhaltet den Vorteil koordinationserleichternder Effekte im Rahmen gefestigter Strukturen (vgl. Wimmer 2003: 12).

<sup>9</sup> Die Literatur zur Regionalentwicklung verweist zunehmend auf das Innovationsverhalten von Netzwerken. Das Lernen durch positive Rückkopplung kann unter der Bezeichnung „Lernende Region“ zusammengefasst werden. Netzwerke sind typisch für Lernende Regionen (vgl. hierzu Fürst, Schubert 1998).

im Wesentlichen durch: (i) die Erweiterung der Kapazität einzelner Akteure (Verfügbarkeit externen Wissens); (ii) die Effizienzvorteile und die Erschließung von Synergieeffekten (Zusammenwirken komplementärer Kompetenzen); (iii) die Beschleunigung des Lernens aller Akteure durch kollektive Lernprozesse; (iv) die Verbesserung der zukünftigen Kooperationskompetenz der Akteure.“ (Eickelpasch et al. 2004: 183) Der Transfer nicht-kodifizierbaren Wissens ist dabei meist auf den Transfer über persönliche Kontakte zwischen den Akteuren angewiesen. Neben den oben skizzierten Aspekten (z.B. Lernprozesse, Synergieeffekte) seien in diesem Zusammenhang, die ebenfalls auf dem Netzwerkgedanken basierenden, Wertschöpfungskettenansätze erwähnt (vgl. Kap. 3.3.2).

„Intersystemische Netzwerke lassen sich im Sinne der sozialwissenschaftlichen Fachdiskussion als ‚soziales Kapital‘ ihrer Regionen qualifizieren. Sie scheinen dazu geeignet, wechselseitiges Misstrauen zwischen den Akteuren aus den verschiedenen beteiligten Gesellschaftsbereichen abzubauen und damit das Wachstum einer prinzipiellen Kooperationskultur (‚trust‘) in der Region zu befördern.“ (Müller et al. 2002: 121) Sozialkapital wird damit zum zentralen Begriff innerhalb des Netzwerks, da es quasi die verbindende ‚Währung‘ darstellt, über die Ressourcen zwischen Akteuren ausgetauscht werden. Sozialkapital ist (im Gegensatz zu physischen Kapital oder Humankapital) dabei nicht an Individuen gebunden, sondern generiert sich aus den Beziehungen zwischen den Akteuren (vgl. Schubert 2004: 188, sowie Coleman 1988).

Die Steuerung von Netzwerken im Sinne einer autonomieschonenden Steuerung der Eigendynamik erfolgt dabei durch Diskurs, Zielvereinbarungen (MbO), bzw. Leistungswettbewerb (vgl. Benz 2006). Transparenz, ungehinderter Informationsaustausch und Offenheit sind dabei wichtige Voraussetzungen, um letztendlich einen kollektiven Lernprozess anstoßen zu können. Dies beinhaltet positive Effekte für die Gesamtregion, indem Kontakte und Kooperationsbeziehungen auch jenseits des ursprünglichen Kontextes genutzt werden und somit ihre Wirkung entfalten können (vgl. Müller et al. 2002: 121).

Die Auslobung von Regionen Aktiv ist ein Versuch des BMELV durch Netzwerkbildung regionale Innovationsprozesse anzustoßen. Der Zusammenhang zwischen Regional Governance, Netzwerk und regionaler Partnerschaft, wie sie Regionen Aktiv fordert, lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: „Governance-Strukturen können zunächst durch Netzwerke formiert werden, die sich dann über konkrete Projekte in Partnerschaften und sogar fest institutionalisierter Zusammenarbeit weiterentwickeln können, die aber auch – nach Abschluss des Projektes – wieder auf die Stufe locker gekoppelter Netzwerke zurückfallen können.“ (Fürst 2001: 374 zitiert nach Elbe 2006: 81) Ziel der staatlichen Ebene ist es daher, über Impulsförderung möglichst selbsttragende Strukturen zu schaffen (vgl. BBR 2005: 230).<sup>10</sup>

Geht man also davon aus, dass vernetzte, innovative Regionalpolitik als Reformprozess verstanden werden muss, der eine Anpassung der Handlungsstrategien erforderlich macht und zu einer Fokussierung auf die Region als Handlungsebene und die Vernetzung regionaler Akteure führt, so wird deutlich, dass Planungs- und Steuerungsformen zukünftig völlig neuen Anforderungen unterliegen.

<sup>10</sup> In Anbetracht der wachsenden Bedeutung solcher Förderansätze und des damit verbundenen finanziellen Aufwandes stellt sich aber auch die Frage, ob Netzwerke tatsächlich das leisten, was von ihnen erwartet wird (vgl. Eickelpasch et al. 2004: 182).

### 3.3 Wandel der Förderstrategien für den ländlichen Raum

Die Heterogenität ländlicher Regionen<sup>11</sup>, die vielfältigen aktuellen Problemlagen des ländlichen Raumes und die veränderten Rahmenbedingungen, sowie die knappen finanziellen Mittel der öffentlichen Hand sind Auslöser dafür, dass in der Förderpolitik neue Wege beschritten werden (müssen). Insgesamt ergibt sich somit ein neues Paradigma für den ländlichen Raum, das sich zum einen durch eine stärkere Fokussierung auf Räume statt auf Sektoren und zum anderen durch eine Konzentrierung auf Investitionen anstelle von Subventionen charakterisieren lässt (vgl. OECD 2006). Das Modellvorhaben Regionen Aktiv beinhaltet diese beiden Aspekte und zeigt gleichzeitig, dass die Programmförderung gegenüber der Einzelprojektförderung an Bedeutung gewinnt.<sup>12</sup>

#### 3.3.1 Von der Projekt- zur Programmförderung

Eine angemessene flächendeckende, mehr oder weniger zentral gesteuerte Förderung aller Regionen nach dem „Gießkannenprinzip“ ist angesichts der desolaten öffentlichen Haushaltslage weder möglich noch sinnvoll (vgl. Böcher 2006: 3). Dennoch beinhalten Finanzmittel nach wie vor ein erhebliches räumliches Steuerungspotenzial, das bei entsprechender Anwendung geeignet ist, die Entwicklung und Nutzung von Räumen zielbezogen zu steuern (vgl. Brümmerhoff 2001). Ebenso wenig wie eine gleichmäßige flächendeckende Förderung zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Räumen, hat sich eine intensive punktuelle Förderung bewiesen, da die erwünschten „spread-out Effekte“ oftmals nicht in dem erwarteten Maße eingetreten sind. Darüber hinaus wird die Methode der Mittelvergabe nach einem festgesetzten Verteilungsschlüssel (Positiv-/ Negativlisten für Bewilligung oder Ausschluss förderfähiger Maßnahmen<sup>13</sup>) zunehmend hinterfragt. Da die Förderwürdigkeit von Anträgen nicht so sehr von deren Qualität als vielmehr von deren Richtlinienkonformität abhängt, ist fraglich, ob die Ressourcen tatsächlich effizient verteilt werden. Auch für das geschil-

Das Konzept der *integrierten ländlichen Entwicklung* stellt eine „allseitige, möglichst vernetzte Entwicklung aller wichtigen Lebens- und Wirtschaftsbereiche“ in den Mittelpunkt. „Als wesentliches Merkmal der praktizierten ländlichen Entwicklung sind danach zu nennen: das geplante Zusammenwirken wirtschaftlicher, qualifizierender und kultureller Handlungsfelder; die Erschließung von Mehrfachbeschäftigung für den landwirtschaftlichen Sektor; die Förderung überwiegend kleiner Strukturen, sowohl im wirtschaftlichen als auch soziokulturellen Bereich; ein erkennbares Bemühen, das Prinzip der Entwicklung von unten zu verankern.“ (Bokermann et al. 2000: 62)

<sup>11</sup> „Heute begegnen uns ländliche Räume sowohl in wirtschaftsstarken Landkreisen im Umkreis von großen Städten und in Gebieten mit einer starken agrarwirtschaftlichen Basis, als auch in peripheren Räumen ohne Verdichtungskern. Abgelegenheit, niedrige Bevölkerungsdichte, Abwanderungstendenzen und geringe Durchschnittseinkommen zählen somit ebenso zu typischen Merkmalen ländlicher Räume wie Suburbanisierungsdruck, zentrennahe Lage, attraktive Wohnstandorte, Entstehung neuer Wirtschaftscluster und Fremdenverkehrsgebiete. [...] Der ländliche Raum ist heute weniger denn je eine einheitliche Raumkategorie.“ (BBR 2005: 203)

<sup>12</sup> „Die in der Projektförderung übliche Top-down Steuerung mit Einzelprojektprüfungen und -genehmigungen durch den Fördermittelgeber wurde dabei durch eine partizipative Steuerung im Gegenstromverfahren [...] ersetzt. Grundlegend für diese Art der Steuerung ist die Trennung der Rahmensteuerung von der Detailsteuerung. Dies bedeutet, dass die mit der Steuerung verbundenen Kompetenzen der Rahmensteuerung (Programmebene) und der Detailsteuerung (Umsetzungsebene) klar zu definieren und den jeweiligen Akteuren zuzuweisen sind.“ (Elbe 2006: 15)

<sup>13</sup> vgl. hierzu auch die Diskussion um die Rolle von (zweckgebundenen) Investitionszuweisungen (Dannebom, Middelmann 1996)

derte Phänomen der regionalen Differenzierung von Problemlagen stellen einheitlich festgelegte Förderrichtlinien und -programme keine Lösung dar.<sup>14</sup>

Notwendig werden daher Ansätze, die flexibel auf heterogene Problemlagen und individuelle Lösungsvorschläge reagieren können. Die Voraussetzung für den Wandel des Förderinstrumentariums von einer passiven Angebotsförderung hin zu einer stärker anreiz- und qualitätsorientierten Förderung liegt in der „Umstellung von der einzelprojektbezogenen auf die programmbezogene Förderung (Elbe, Schubert 2002: 13). In Folge dessen werden Förderstrategien mit langen Kriterienkatalogen durch Förderrichtlinien mit offenen, lediglich rahmensetzenden Zielvorgaben abgelöst (Steuerung über Ziele – Management by Objectives). Das hat auch Auswirkungen auf den Ressourceneinsatz: Während die herkömmliche Fördermittelvergabe Eingabegesteuert war, so wird nun schwerpunktmäßig ein nachweisbarer Zusammenhang zwischen den bereitgestellten Fördergeldern und den zu erzielenden Ergebnissen (Output) bzw. Wirkungen (Outcome) gefordert. Eine Output-Orientierung führt dabei allerdings nicht automatisch zum gewünschten Outcome. Über die Formulierung von Zielvereinbarungen werden von der übergeordneten Ebene lediglich Rahmenvorgaben formuliert, während die Detailsteuerung und -planung einer Koordination und Ausgestaltung „von unten“ bedarf. Dies schafft Freiraum für Krea-

„**Zielvereinbarungen** sind verbindliche Absprachen zwischen zwei Ebenen für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen, deren Qualität und Menge, das hierzu erforderliche Budget bzw. die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie über Art und Inhalt des Informationsaustausches. Leitgedanke ist der Übergang von Einzelanweisungen hin zum Führen mit Zielen. Die Zielvereinbarung bildet die Vertrauensgrundlage dafür, dass sich die Partner den vereinbarten Zielen verpflichtet fühlen und ihre Arbeit an diesen ausrichten.“ (BMI 2001: 3)

tivität und Engagement aller beteiligten Akteure und basiert auf einem Grundverständnis, das jeden Einzelnen dazu auffordert, Verantwortung zu übernehmen (vgl. BMI 2001: 1ff). Für Regionen Aktiv heißt das, dass die Steuerung über Ziele nur Mittel zum Zweck sein kann – letztendlich soll die Neuverteilung von Verantwortung auf die regionalen Akteure gelenkt werden.

Dazu müssen reaktive Förderinstrumente stärker durch persuasive, die als Angebot gedacht sind, ersetzt werden. Der bislang eher passive Fördermittelempfänger wird dementsprechend aufgefordert, eine aktive, mitgestaltende Rolle zu übernehmen. Mit der Möglichkeit, Projekte und Maßnahmen an spezifischen regionalen Problemen und Potenzialen auszurichten, steigt die Chance auf maßgeschneiderte und damit qualitativ bessere Konzepte.

### 3.3.2 Von sektoralen zu räumlich integrierten Ansätzen

Da die bisherige sektorale Ausrichtung von Förderprogrammen – mit einem deutlichen Schwerpunkt auf den Agrarsektor<sup>15</sup> – den differenzierteren Ansprüchen und vor allem den

<sup>14</sup> „Neben den formellen raumordnerischen Instrumenten bieten vor allem Modellvorhaben und Pilotprojekte Ansatzpunkte für die Förderung einer multifunktionalen Entwicklung des ländlichen Raumes. Nur wenn das Wissen und die Erfahrung relevanter Akteure vor Ort fruchtbar gemacht werden kann, lassen sich die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum dauerhaft erhalten und optimieren. Dazu ist ein Zusammenwirken in einem möglichst partnerschaftlichen Netzwerk erforderlich. Kooperative Lösungsansätze zur systematischen Entwicklung der Potenziale des ländlichen Raumes können durch staatlich geförderte Modellvorhaben erleichtert werden.“ (BBR 2005: 215)

<sup>15</sup> Während vormals der landwirtschaftliche Sektor der wichtigste Zielsektor öffentlicher Förderung war, rücken nun zunehmend alle Sektoren ländlicher Volkswirtschaften in den Fokus, wodurch nicht nur Zielsetzungen in Bezug auf Agrarwettbewerbsfähigkeit und -einkommen, sondern insbesondere auch Ziele mit Bezug auf die

Forderungen nach einer nachhaltigen, integrierten Regionalentwicklung nicht mehr gerecht wird, ist ein deutlicher Trend zu räumlich integrierten Förderansätzen zu beobachten: Besonderer Wert wird auf die Aufstellung eines kohärenten sektorenübergreifenden Zielsystems gelegt, das die Vernetzung von Einzelprojekten auf regionaler Ebene gewährleistet. Innerhalb eines vorgegebenen Rahmens erhalten die Regionen somit mehr Freiheiten, ihre eigene Entwicklung zu gestalten. Statt unverbundene, eventuell sogar gegeneinander gerichtete Einzelmaßnahmen zu fördern, gelingt es, Projekte über Sektorgrenzen hinweg in einen Zusammenhang zu stellen und somit Synergieeffekte zu erzielen (vgl. Elbe, Schubert 2002).

Diese Synergieeffekte werden unter anderem durch die gezielte Förderung von unternehmens- und sektorenübergreifenden Wertschöpfungspartnerschaften gefördert. Sowohl in der theoretischen Diskussion als auch in der praktischen Anwendung nimmt die Bedeutung von Wertschöpfungskettenansätzen bzw. Wertschöpfungspartnerschaften zu (vgl. hierzu auch Seuring 2001; Poirier, Reiter 1997)<sup>16</sup>. Dieser Trend wird in erster Linie damit begründet, dass sich im Zuge der Globalisierung und steigender Bürger- bzw. Kundenansprüche der Wettbewerbs- und Kostendruck auf Unternehmen und Wertschöpfungspartnerschaften verschärft. „Damit werden zwei Implikationen verknüpft: Erstens erfordert dies eine engere Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette, zweitens kommt es zum Wettbewerb zwischen Wertschöpfungsketten“ (Seuring 2001: 6). Die Vorteile werden vor allem darin gesehen, dass (übersektorale) Wertschöpfungsaktivitäten in der Weise optimiert werden, dass Kosten gesenkt bzw. Erlöse gesteigert werden können, woraus letztendlich Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz resultieren (vgl. Poirier, Reiter 1997: 134).

Neben Wertschöpfungsaktivitäten auf betrieblicher Ebene rücken zunehmend Wertschöpfungspartnerschaften auf regionaler Ebene in den Fokus. In diesem Kontext werden Regionen (z.B. im Rahmen von Modellvorhaben wie Regionen Aktiv<sup>17</sup>) dazu aufgefordert, Unternehmenspotenziale zu identifizieren und regionale Wertschöpfungsketten zu bilden bzw. schließen. Dazu ist es notwendig, die gesamte Wertschöpfungskette als Einheit zu begreifen, da der Wettbewerb auch auf Ebene der Regionen nicht mehr zwischen einzelnen Unternehmen, sondern zwischen regionalen Wertschöpfungsketten stattfindet. Da-

---

allgemeine Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raumes (unter Einbeziehung aller Ressourcen und Sektoren) unterstützt werden (vgl. OECD 2006: 60ff). Zur Multifunktionalität der Landwirtschaft vgl. auch Knickel 2002, EU-Kommission 1999.

<sup>16</sup> Bislang hat sich keine einheitliche Definition des Wertschöpfungskettenmanagements herausgebildet. Neben dem Begriff des Wertschöpfungskettenmanagements werden in der angloamerikanischen und deutschen Literatur die Begriffe Supply Chain Management, Value Chain Management, Lieferketten-, Versorgungsketten- und Wertschöpfungsnetzwerkmanagement synonym verwandt (vgl. Seuring 2001: 6f.). Im Rahmen dieser Arbeit wird unter einer Wertschöpfungskette (WSK) der gesamte Weg eines Produktes oder einer Dienstleistung von der Rohstoffgewinnung über diverse Verarbeitungsstufen und den Vermarkter bis zum Endkunden zusammengefasst. „Der Fokus der WSK liegt auf den Kunden und deren Nutzen“ (Leitfaden der Bundesgeschäftsstelle, [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de), vgl. hierzu auch Hirzel 2005).

<sup>17</sup> Im Rahmen des Modellvorhabens Regionen Aktiv wird aufgrund knapper bemessener Projektfördermittel zum Ende der Laufzeit eine Fokussierung auf eine oder mehrere zentrale Wertschöpfungskette(n) gefordert (vgl. Unternehmenskonzepte der Regionen). „Die Begründung für die Förderung einer Maßnahme müsste sich dann wesentlich stärker an den zu erzielenden Wirkungen und an dem Nachweis, zentral unternehmerisch tätige Akteure entlang der Wertschöpfungskette gebunden zu haben, orientieren.“ ([www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de)) Da regionale Wertschöpfungsketten insbesondere in ländlichen Räumen oft fehlen, stellt diese Forderung die Modellregionen vor eine anspruchsvolle Aufgabe.

mit erfolgt zum einen eine Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Kontext, zum anderen erhöht sich der Anteil an dem regionsintern geschaffenen Mehrwert und damit an regionalem Einkommen und Beschäftigung.

### **3.3.3 Bedeutungszuwachs partnerschaftlicher Ansätze**

Parallel zu Regionalisierungstendenzen zieht sich der Staat aus bestimmten öffentlichen Aufgabenbereichen mehr und mehr zurück und überträgt im Gegenzug Aufgaben auf regionale Akteure. Auf regionaler Ebene erfolgt die Aufgabenwahrnehmung zunehmend durch freiwilliges Zusammenwirken privater und/oder öffentlicher Akteure. Dazu gewinnen vor allem kooperative Handlungsformen und nicht-hierarchische Steuerungsformen wie z.B. Partnerschaften an Bedeutung (vgl. BBR 2005: 230 und vgl. Kap. 3.2.2).

In dem Bestreben, die Zielvorstellungen des Fördermittelgebers einerseits mit den Ansprüchen der Fördermittelempfänger andererseits zu koordinieren, ist eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Ebenen erforderlich. Neben einer solch vertikalen Kooperation ist aber auch eine horizontale Kooperation (zwischen den Akteuren auf regionaler Ebene) notwendig, um regionale Potenziale optimal nutzen zu können. Die regionale Ebene verknüpft dabei die Einflussmöglichkeiten lokaler Akteure und regionaler Entscheidungsträger, mit denen übergeordneter staatlicher Akteure. Die räumliche Abgrenzung erfolgt

Im Sinne von Regionen Aktiv ist eine **Partnerschaft** ein Zusammenschluss relevanter, regionaler Akteure (z.B. aus den Bereichen Verbraucher, Land- und Forstwirtschaft, Umwelt, Handel, Handwerk, Gewerbe, Verwaltung, Gesundheit, Bildung und Wissenschaft) zur gemeinsamen Entwicklung von Strategien und Projekten im Kontext der Region. Neben der Koordinierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen obliegen der regionalen Partnerschaft die Auseinandersetzung mit regionalen Stärken und Schwächen sowie die Diskussion von Lösungsansätzen und die Entwicklung von Zukunftsvisionen. Von untergeordneter Bedeutung ist der Status der Partnerschaft (formelle oder informelle Zusammenarbeit). Die Wahl der Organisationsform bleibt den Regionen selbst überlassen (vgl. BMVEL 2001: 8ff).

gemäß eigener Definition, ist überschaubar und ermöglicht somit die Einbindung aller relevanten Akteure und die Umsetzung partizipativer Prozesse.

Die Kooperation regionaler Akteure verspricht viele Vorteile, so dass der Partnerschaftliche Ansatz in der europäischen und deutschen Förderlandschaft mehr und mehr an Bedeutung gewinnt (vgl. hierzu auch Lückenköter 2000 und 2001; Cavazzani, Moseley 2001). Über partnerschaftliche Ansätze kann zunächst Vertrauen geschaffen und eine regionale Identität gefördert werden. Dies stellt die Basis für einen kollektiven Lernprozess und den Austausch von Know-how dar. Darauf aufbauend können

bspw. Synergieeffekte genutzt und Wertschöpfungsketten ausgebaut werden und somit nicht nur weiche, sondern auch harte Effekte erzielt werden (siehe oben).

### **3.3.4 Bedeutungszuwachs von Wettbewerbsansätzen**

„Durch Orientierung auf Wettbewerbe wird ein Paradigmenwechsel in der Planung erkennbar, der mit der Novellierung des ROG 1998 eingeleitet wurde und der neben der nachhaltigen Entwicklung als Zielstellung auch eine stärkere Umsetzungsorientierung beinhaltet.“ (Wiechmann et al 2004: 174) Das Instrument des Wettbewerbs fördert Partnerschaften, Koordination und Lernfähigkeit, was eine Reaktion auf die (oben geschilderten) veränderten staatlichen Rahmenbedingungen und die komplexeren Problemstellungen des ländlichen Raumes ermöglicht – gleichzeitig wird das Instrument des Wettbewerbs den Anforderungen an eine erfolgreiche Regionalförderung gerecht. „Wettbewerb wird

auf diese Weise zu einem Steuerungs- und Koordinationsmechanismus, zu einem Teil des Regional Governance.“ (Benz 2004a: 117) Dabei ist Wettbewerb in diesem Kontext nicht gleichzusetzen mit dem Marktmechanismus – es können vielmehr drei verschiedene Arten des Wettbewerbs unterschieden werden, die die Regionalpolitik beeinflussen: Der Standortwettbewerb zielt auf mobile Unternehmen und öffentliche Einrichtungen; der Anbieterwettbewerb ist gekennzeichnet durch öffentliche und private Unternehmen, die Kollektivgüter produzieren; der Policywettbewerb fördert die Entdeckung und Verwirklichung von „best practices“ (vgl. Benz 2004a) – letzterer steht im Folgenden im Mittelpunkt der Betrachtung, da auch Regionen Aktiv sich in diese Kategorie einordnen lässt.<sup>18</sup>

Der Wettbewerbsansatz ist eine spezifische Ausprägung der anreizorientierten und autonomieschonenden Mehrebenensteuerung (vgl. Benz 2004a und Scharpf 1993). Er verbindet „staatliche Investition und Initiativtätigkeit“ und entspricht damit einem neuen, modernen Steuerungsverständnis (Wiechmann et al 2004: 173). Dies bedeutet eine Reduzierung des absoluten Steuerungsanspruches des Staates zugunsten einer Verlagerung von Verantwortung auf untere Ebenen. Dadurch entsteht ein Wechselspiel zwischen „top down“ Rahmensteuerung und „bottom-up“ Umsetzungsansätzen. Gleichzeitig wird durch die Übertragung von Kompetenzen (Entscheidungs- und Budgetverantwortung) auf untere Ebenen die geforderte Dezentralisierung vorangetrieben (vgl. Wiechmann et al 2004: 170).

„In der Theorie verspricht dieser Steuerungsmodus eine effektive Koordination zwischen den Ebenen, die als Kontextsteuerung die regionale Autonomie weitgehend erhält. Gleichzeitig soll er die regionale Kooperation und damit eine integrierte Entwicklungspolitik fördern, die den Ansprüchen an Theorien der endogenen Entwicklung und der Nachhaltigkeit gerecht wird. Darüber hinaus geht man davon aus, dass Innovation und Lernfähigkeit der regionalen Politik sowie eine höhere Qualität der Demokratie in der Region erreicht wird.“ (Benz 2004b: 6) Damit begegnet der Wettbewerbsansatz nicht nur den oben skizzierten inhaltlichen Anforderungen an eine zeitgemäße Förderstrategie, sondern ermöglicht auch die Distribution limitierter Fördergelder nach dem Prinzip gezielte 'Investition statt Subvention' (vgl. OECD 2006: 64).

Neben den ihm zugeschriebenen positiven Eigenschaften wird der Wettbewerbsansatz auf Ebene der Regionen kritisch betrachtet und auch auf politischer Ebene wird der Ansatz insgesamt ambivalent diskutiert (vgl. Elbe 2006: 178ff). Einerseits kann die Wettbewerbskomponente dazu beitragen, dass der Gesamtoutput (z.B. eines Modellvorhabens) besser ist – vorausgesetzt es werden keine „Schubladenkonzepte“ verwendet.<sup>19</sup> Andererseits besteht die Gefahr, dass durch die Spitzenförderung („the winner takes it all“) eine regionale Selektion erfolgt, die – politisch gewollt oder nicht gewollt – auf jeden Fall strittig ist (*Förderwürdigkeit versus Förderbedürftigkeit*) (vgl. Kilper 2004: 35ff.; Wiechmann 2005).

---

<sup>18</sup> Im Kontext der vorliegenden Arbeit wird der Begriffsrahmen des Policywettbewerbs vorausgesetzt, wenn von „Wettbewerbsansatz“ die Rede ist.

<sup>19</sup> Das würde bedeuten, dass der Wettbewerb zwar in der Startphase etwas teurer ist, im Endeffekt aber zu einem besseren Output führt, da insbesondere bei mehrstufig angelegter Selektion die Qualität der verbleibenden Konzepte besonders hoch ist (vgl. John 2005).

### 3.3.4.1 *Regionalwettbewerbe als neuer Steuerungsmodus*

Die Betrachtung des Bedeutungszuwachses von Wettbewerbsansätzen macht deutlich, dass es sich dabei um ein Instrument handelt, das vor allem im regionalen Kontext zunehmend an Bedeutung gewinnt: Während das Instrument des Wettbewerbs an sich in der Raumplanung (vor allem in der städtebaulichen Planung, aber auch in der Dorfentwicklung) schon länger eingesetzt wird, ist dessen Einsatz zur Förderung raumwirksamer Entwicklungskonzepte im regionalen Kontext vergleichsweise neu. Aber auch hier wird die Vergabe von Fördermitteln zunehmend an Wettbewerbselemente gekoppelt: Der Staat lobt Wettbewerbe zu ausgewählten Themen aus und die Antragsteller konkurrieren um die knappen Mittel. „TAT-Orte“ (1995 ausgelobt durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt), „Regionen der Zukunft“ (1997; Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen), „InnoRegio“ (1999; Bundesministerium für Bildung und Forschung), „Lernende Regionen“ und „Stadt 2030“ (2000; Bundesministerium für Bildung und Forschung), sowie „Regionen Aktiv“ (2001; Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) sind nur einige Beispiele, die den Trend zu Förderinitiativen mit Wettbewerbscharakter belegen.

Insbesondere Regionalwettbewerbe mit partnerschaftlichem Ansatz werden dabei der Forderung der Planadressaten nach mehr Eigenverantwortung und Partizipation gerecht, ohne die Einflussmöglichkeiten des Staates ganz aufzugeben: Indem der Staat sich auf die Rolle eines Impulsgebers und Moderators beschränkt und die Verantwortung mit den Akteuren vor Ort teilt, gelingt es, regionale Selbsthilfepotenziale zu aktivieren und Lücken in der (bisher wenig sektorenübergreifenden) Förderlandschaft zu schließen.<sup>20</sup> Regionalwettbewerbe überspielen damit das Defizit an sektorübergreifenden Förderprogrammen, indem sie an bereits existierende ressortübergreifende Ansätze anknüpfen und überaus flexibel auf ausdifferenzierte Ansprüche eingehen können. Durch den Einsatz von Regionalwettbewerben wird aber nicht nur das Zusammenspiel zwischen über- und untergeordneter Ebene neu definiert, sondern auch die horizontale Kooperation zwischen regionalen und lokalen Akteuren: Indem lokale Partnerschaften dazu aufgefordert werden, mehr Eigenleistung zu erbringen (d.h. ihre Bedürfnisse zu formulieren, Konzeptvorschläge zu erarbeiten und die Umsetzung der Projekte zu managen), reagieren Regionalwettbewerbe auf das Erfordernis partizipativer Lösungsansätze und greifen den Trend zu mehr Kooperation und Vernetzung auf regionaler Ebene auf (siehe oben).

Dabei handelt es sich um einen organisierten Wettbewerb dezentraler Einheiten, also um ein durch eine übergeordnete Instanz gestaltetes Verfahren. Der Wettbewerb stellt somit einen Anreizmechanismus für Neuerungen dar, der allerdings nur unter der Voraussetzung funktioniert, dass die konkurrierenden Regionen bestimmte strukturelle Rahmenbedingungen erfüllen. Es ist zwar denkbar, dass der Wettbewerb diese Voraussetzungen selbst erzeugt, indem er nicht nur zur Anpassung von Politikinhalten, sondern auch zur Neuorganisation interner Strukturen beiträgt – aber auch ein solches evolutionäres Modell

<sup>20</sup> „Für die Steuerung regionaler Entwicklung verlieren verbindliche Pläne, die „von oben“ durchgesetzt werden, oder finanzielle Anreize an Bedeutung. Als unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg von Regionen gilt dagegen die Zusammenarbeit der für die regionale Entwicklungspolitik verantwortlichen Akteure mit den Adressaten der Entwicklungsziele. An die Stelle hierarchischer Steuerungsformen soll die regionale Selbststeuerung treten.“ (Benz 2004b: 2)

verlangt eine rahmensetzende Organisation des Wettbewerbsverfahrens, das Ziele und Abläufe zentral definiert und begleitet (vgl. SPRINT et al. 2007: 23). Gegenstand des Wettbewerbs sind in erster Linie innovative Politikinhalt, neue Verfahrensweisen und Organisationsformen. Die Steuerung erfolgt durch Anreize und stärkt somit die regionale Autonomie und die regionale Selbststeuerung. Dieser Steuerungsmodus gewinnt seit den 90er Jahren sowohl auf europäischer Ebene als auch auf nationaler Ebene zunehmend an Bedeutung. Regionale Programm- und Projektentwicklung, gekoppelt an dezentrale Implementierung, löst somit die reine „top-down“-Steuerung ab. „Die Steuerung der regionalen Politik durch zentrale Ebenen erfolgt zwar immer noch durch Ziele der Landesplanung und finanzielle Anreize, allerdings tritt mehr und mehr ein Steuerungsmodus in den Vordergrund, der in der EU als offene Methode der Koordinierung, in der Verwaltungswissenschaft als Leistungs- und Qualitätswettbewerb, in der internationalen Politik als Ideenwettbewerb, und in der deutschen Raumentwicklungspolitik als Regionenwettbewerb<sup>21</sup> bezeichnet wird.“ (Benz 2004b: 3f.)<sup>22</sup> Indem eine integrierte Sichtweise verfolgt wird, die nicht nur auf sektorale Aspekte von Regionalpolitik abzielt, sondern Zusammenhänge zwischen Inhalten, Verfahren und Strukturen beinhaltet, erfolgt der Einsatz knapper Mittel letztendlich effizienter. Insgesamt verspricht der Ansatz des Wettbewerbs also eine Qualitätssteigerung und entspricht gleichzeitig dem geforderten Trend zu Deregulierung.

### **3.3.4.2 Ziele und Potenziale von Regionalwettbewerben**

Durch die Auslobung von Wettbewerben mit integriertem, sektorübergreifendem Ansatz, sollen einzelne Modellregionen innovative Problemlösungsansätze erarbeiten und „best practice“-Projekte herausfiltern, die Vorbildcharakter auch für Nicht-Modellregionen haben (vgl. Adam, Blach 1997: 208). Statt „Altbewährtes“ zu fördern, wird die Entwicklung neuer Denkstrukturen und Handlungsansätze unterstützt. Von der Einbindung von Wettbewerbselementen erhofft sich der Auslober die Mobilisierung regionaler endogener Potenziale und damit eine erhöhte Leistungsfähigkeit der Regionen einerseits und eine Qualitätssteigerung infolge einer integrierten Betrachtungsweise und kooperativen Umsetzung andererseits.

Wettbewerbe können als Experimentierfeld für die Regionen betrachtet werden. Sie erhalten die Gelegenheit, neuen Herausforderungen individuelle und kreative Lösungsvorschläge entgegenzusetzen. Fast unabhängig von administrativen und hierarchischen Grenzen können sich problemspezifische Kooperationsformen bilden, die unterschiedliche Interessensgruppen einbeziehen. Dadurch erhöht sich nicht nur die Umsetzungsorientie-

---

<sup>21</sup> Im Kontext dieser Arbeit werden die Begriffe Regionenwettbewerb und Regionalwettbewerb synonym verwendet

<sup>22</sup> Entscheidend ist dabei, den produktiven Leistungswettbewerb vom Standortwettbewerb zu unterscheiden, welcher sich – insbesondere auf wirtschaftsschwache Regionen – zumeist negativ auswirkt. Sind die Regionen hingegen bereit, sich dem produktiven Leistungswettbewerb mit anderen Regionen zu stellen und existieren anerkannte Maßstäbe des Leistungsvergleichs (indem diese z.B. in Zielvereinbarungen definiert werden), kann das Instrument des Wettbewerbs innovative Politik befördern bzw. zur Innovationen durch Nachahmung anregen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Regionen in der Lage sind, die eigene Leistungs- und Innovationsfähigkeit im Wettbewerb zu steigern und Konkurrenzfähigkeit zu generieren bzw. zu erhalten (vgl. SPRINT et al. 2006: 23).

rung, sondern auch die Akzeptanz gegenüber den erarbeiteten Konzepten. Die Wettbewerbsteilnahme erhöht aber nicht nur die innerregionale Effizienz, sondern gibt den Regionen auch die Möglichkeit, sich im nationalen Kontext zu behaupten und die eigene Leistung im Erfahrungsaustausch mit den Konkurrenten zu hinterfragen und zu optimieren.

Die Nicht-Gewinnerregionen werden dazu angehalten, aus der Wettbewerbsteilnahme selbstkritisch Schlüsse für eine Verbesserung der eigenen Leistung zu ziehen, um sich in Zukunft besser zu positionieren. Dies funktioniert nur, wenn der Wettbewerbsteilnahme eine besondere Gewinnerwartung gegenüber steht. Den Regionen muss der persönliche Nutzen einer Wettbewerbsteilnahme verdeutlicht werden, so dass sie einen hohen Einsatz auch ohne die Gewissheit auf Belohnung erbringen (vgl. Brocks, Weiß 2002: 27).

### **3.3.4.3 Grenzen von Regionalwettbewerben**

Gleichzeitig muss aber auch beachtet werden, dass das Instrument des Wettbewerbs nicht beliebig oft anwendbar ist. Zum einen ist die Teilnahme an Wettbewerben zeit-, kosten- und personalintensiv, so dass mit der Zeit Ermüdungserscheinungen bei der Zielgruppe zu beobachten sind. Regionale Akteure stoßen an ihre Grenzen, wenn zu viele Wettbewerbsverfahren parallel laufen. Zum anderen nutzt sich der mit einem Wettbewerbsgewinn verbundene Imagegewinn ab, sobald das Instrument inflationär eingesetzt wird. Das Prädikat „ausgezeichnet“ verliert an Wert, wenn sich jede Region damit schmücken kann. Darüber hinaus erwartet der Wettbewerbsauslober originelle, innovative Beiträge – diese sind aber nur zu erwarten, wenn der Zielgruppe entsprechend viel Zeit und Möglichkeiten dazu gegeben werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass mit geringen Modifikationen versehene „Schubladenkonzepte“ eingereicht werden, die in erster Linie nicht auf eine intensive Auseinandersetzung mit der Thematik, sondern auf bloßes Interesse an zusätzlichen Fördermitteln schließen lassen (Mitnahmeeffekte). Unerwünscht ist auch die Entstehung von Parallelstrukturen, die bei einer inhaltlichen bzw. räumlichen Überschneidung von Förderprogrammen schon heute in vielen Regionen zu beobachten ist.

Der Einsatz von Wettbewerben sollte also auch in Zukunft wohldosiert eingesetzt werden, um die gewünschten Effekte zu erzielen.



Abschnitt C:  
Charakterisierung des Förderansatzes  
Regionen Aktiv



## 4 Der Förderansatz „Regionen Aktiv“ als Antwort auf die neuen Erfordernisse

Das Modellvorhaben „Regionen Aktiv“ kann als Beispiel für Good Governance in der Regionalentwicklung gesehen werden – es ist damit exemplarisch für ein neues staatliches Steuerungs- und Planungsverständnis, demzufolge der Staat seine Steuerungsmöglichkeiten in neuer, moderierender, aktivierender Form einsetzt (vgl. BMELV 2004: 8). „Ziel von Regionen Aktiv ist eine Ergänzung staatlichen Handelns (Government) durch weniger institutionalisierte Koordinationsmechanismen (Governance).“ (IfLS 2004: 1) Dazu stützt sich Regionen Aktiv auf einen ganzheitlichen, integrierten Ansatz, der regionale Eigenverantwortung und partnerschaftliche, intersektorale Zusammenarbeit in den Fokus rückt. In der angewandten, dezentralen Form der Selbststeuerung wird die geeignete Handlungsweise gesehen, um auf neue Herausforderungen zu reagieren. Im Kontext der deutschen Förderpolitik ist Regionen Aktiv damit beispielgebend in einer Reihe neuer Förderansätze auf Bundesebene. Neben einer regionalen Betrachtungsweise, soll über diese Ansätze ein Prozess regionaler Selbstorganisation in Gang gesetzt werden, um die bislang nur unzureichend verbundenen Ressourcen und Innovationspotenziale zu mobilisieren und zu bündeln. Damit werden nicht nur Impulse für die geförderten Modellregionen gegeben, sondern auch gute Beispiele für nicht geförderte Regionen initiiert.

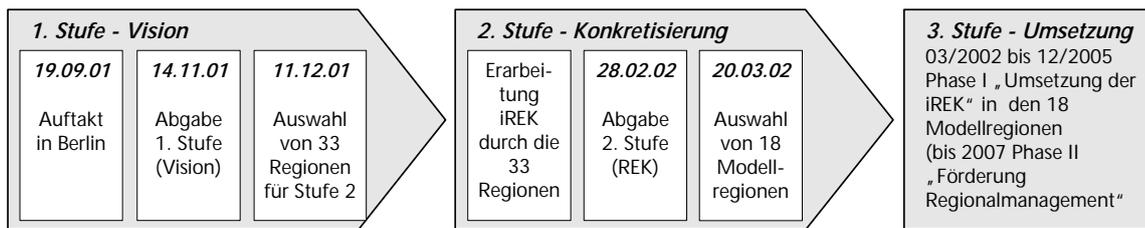
### 4.1 Vorstellung des Modellvorhabens Regionen Aktiv

Unter dem Druck verschärfter Problemlagen im ländlichen Raum und aktueller Krisen im Agrarsektor wie BSE, Maul- und Klauenseuche etc. sah sich die Politik gezwungen, ein deutliches Signal zu setzen, um sowohl das Vertrauen der Verbraucher zurück zu gewinnen als auch die Situation der ländlichen Räume nachhaltig zu verbessern. 2001 lobte daher das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV, damals noch BMVEL) das Modellvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ aus, um innovative Ideen für die Entwicklung der ländlichen Räume zu fördern, die in bestehenden (vielfach agrarisch geprägten) Programmen bislang keine ausreichende Berücksichtigung finden. Bundesweit wurden regionale Akteure dazu aufgerufen, partnerschaftlich individuelle Zukunftsvisionen zu entwickeln und auf regionale Besonderheiten zugeschnittene Entwicklungskonzepte zu erarbeiten, um so nachahmenswerte Beispiele („best practices“), die als Impuls an alle Regionen Deutschlands weitergegeben werden können, zu schaffen.

Das Modellvorhaben Regionen Aktiv war als Regionenwettbewerb konzipiert und dreistufig angelegt (vgl. Abbildung 4).

In einem ersten Schritt wurden im September 2001 interessierte Regionen aufgerufen, eine Zukunftsvision für ihre (nach eigenen Kriterien abgegrenzte) Region zu erarbeiten. Das auslobende Ministerium beschränkte sich in dieser ersten Stufe auf sehr flexible Rahmenvorgaben: Auf ca. 15 Seiten sollte die jeweilige Regionsabgrenzung und deren Begründung, die Zukunftsvision für die Region und die Beschreibung der Partnerschaft zur Umsetzung der Vision, skizziert werden. Insgesamt folgten 206 Regionen diesem Aufruf.

Abb. 4: Verfahrensablauf des Modellvorhabens Regionen Aktiv



Quelle: Weiß 2007 nach BMVEL 2002:8

Ebenso vielfältig wie die Bewerberregionen waren deren Beiträge. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung reichte von Tourismuskonzepten über Regionalvermarktung bis hin zu Stadt-Land-Konzepten und wurde ergänzt durch „Rundumschläge“, die alles einbezogen. Das deutet darauf hin, dass die Thematik von Regionen Aktiv von allgemein großem Interesse war und sich die unterschiedlichsten Regionen – unabhängig von der Lage, Größe, Struktur oder Vorgeschichte – angesprochen fühlten.

In einem zweiten Schritt wurden im Dezember 2001 von einer unabhängigen Jury (zusammengesetzt aus Interessenvertretern des ländlichen Raumes) 32 Regionen ausgewählt. Von den Regionen, die in diese zweite Stufe des Wettbewerbsverfahrens (Qualifizierungsphase) gelangten, wurde eine Konkretisierung der Visionen in Form eines Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) erwartet. Auf ca. 50 Seiten mussten sowohl die Ziele und Handlungsfelder für die nachhaltige Entwicklung der Region, als auch die gemeinsam beschlossene Trägerschaft, Organisation und Kontrolle des Umsetzungsprozesses und die Beschreibung erster Leitprojekte dargelegt werden. (Zu Aufbau und Organisationsstruktur der Regionalen Partnerschaften vgl. Anhang Ib).

Im März 2002 wurden letztendlich 18 Modellregionen (vgl. Abb. 5) ausgewählt, die in die dritte Stufe des Wettbewerbs (Umsetzungsphase) gelangten. Die Auswahl der Modellregionen spiegelt die Vielfalt der ländlichen Gebiete in Deutschland wider, da sowohl

Regionen aus besonders strukturschwachen, peripheren Gebieten, als auch aus ländlichen Gebieten mit günstigen Entwicklungsbedingungen und solche aus dem Verflechtungsbe- reich zwischen städtischem und ländlichem Raum vertreten sind (vgl. BMVEL 2002: 9).<sup>1</sup>

Eine Besonderheit des Modellvorhabens besteht darin, dass sich das BMELV mit Regionen Aktiv – anders als bei bisherigen regionalen Entwicklungsinitiativen – direkt an die Regionen wendet und somit die Landesregierungen und damit auch die verfassten dezentralen Strukturen umgeht. Indem den Regionen ein regionales Budget zur Verfügung gestellt

Abb. 5: Lage der Modellregionen



Quelle: www.modellregionen.de

<sup>1</sup> Mit Ausnahme von Hessen, wurden alle Bundesländer bei der Auswahl berücksichtigt – nichtsdestotrotz war die Auswahl der Modellregionen klar durch inhaltliche, nicht so sehr durch politische Motive geprägt.

wird, das über einen, von den Regionen selbst bestimmten, regionalen Abwicklungspartner verwaltet wird, betritt das auslobende Bundesministerium förderpolitisches Neuland. Indem ein regionaler Abwicklungspartner die finanz- und haushaltstechnische Abwicklung übernimmt, wird zur finanziellen Abwicklung der Projekte die Anbindung an eine selbst gewählte öffentlich-rechtliche Körperschaft notwendig, welche die bereitgestellten Bundesmittel verwaltet und für die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel bürgt. In den meisten Fällen haben Behörden der beteiligten Landkreise oder Kommunen diese Rolle übernommen. Auch bei Regionen Aktiv handelt es sich damit zwar um einen top-down initiierten Regional Governance-Ansatz, der die Regionen aber in innovativer Weise emanzipiert, indem er ihnen einen privilegierten Zugang auf die finanziellen Mittel einräumt, während die Entscheidungsgewalt über die harten Ressourcen Geld und Recht sonst meist vollständig im Entscheidungsbereich des Staates verbleibt (vgl. Diller 2004: 272).

Hintergrund des Wettbewerbs Regionen Aktiv war damit einerseits der Wunsch einer neuen, vernetzten und integrierten Politik für den ländlichen Raum, andererseits das Erfordernis einer Neuausrichtung der Verbraucher- und Agrarpolitik.

## 4.2 Ziele und Inhalte von Regionen Aktiv

Das Modellvorhaben Regionen Aktiv ist ein gutes Praxisbeispiel für die oben skizzierten neuen Ansprüche an eine erfolgreiche Förderung ländlicher Regionen. „Regionen Aktiv“ vereint nicht nur Wettbewerbselemente und partnerschaftliche Ansätze, sondern ist auch klar als integrierter Ansatz im Bereich der Programmförderung zu erkennen. Die zugehörige Förderrichtlinie verfolgte dabei zwar einen ähnlichen Ansatz wie die europäische Gemeinschaftsinitiative LEADER, stellte aber in der nationalen Förderlandschaft bezüglich des ländlichen Raumes ein Novum dar: Der „offene“ Ansatz von Regionen Aktiv beinhaltete keine Positiv- oder Negativliste förderfähiger Maßnahmen, sondern beschränkte sich auf die Vorgabe von Rahmenbedingungen (MbO). Die Wettbewerbsbeiträge sollten sich allgemein am Prinzip der Nachhaltigkeit orientieren, aber insbesondere folgende **Ziele** befördern:

- **Verbraucherorientierung:** Ziel ist die stärkere Berücksichtigung von Verbraucherinteressen, insbesondere durch verbesserte Qualität und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte
- **Natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung:** Angestrebt wird die Ausweitung ökologisch bewirtschafteter Flächen, um den Anteil von Lebensmitteln aus ökologischem Landbau und artgerechter Tierhaltung zu erhöhen.
- **Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen:** Im Mittelpunkt steht einerseits der Ausbau von regionalen Wertschöpfungsketten durch die Schaffung neuer Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen unter Beteiligung der verarbeitenden Wirtschaft und des Handels, andererseits die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen, die land- und forstwirtschaftliche Tätigkeiten mit dem Natur- und Umweltschutz verknüpfen. Begleitend dazu sollen die Einkommenschancen im ländlichen Raum – über die Landwirtschaft hinaus – verbessert werden.

- **Stärkung der Beziehung zwischen Stadt und Land:** Zwischen ländlichen und urbanen Räumen bestehen immer engere Wechselbeziehungen, in deren Ausbau Potenziale für beide Seiten gesehen werden. Regionen Aktiv greift diesen Aspekt auf und fördert eine verstärkte Kooperation zwischen ländlichen und städtischen Einrichtungen z.B. in den Bereichen Forschung, Bildung, Tourismus und Kultur.<sup>2</sup>

In allen vier Bereichen werden ergänzend Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Erzeuger, Verarbeiter, Handel und Konsumenten gefördert (vgl. BMVEL 2001: 6ff).

**Das Förderspektrum des Modellvorhabens** ist also sehr breit angelegt und umfasst neben weichen Maßnahmen wie Regionalmanagement oder Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen auch harte Maßnahmen wie regionalisierte Agrarumweltmaßnahmen und Investitionen in Infrastruktur. Grundsätzlich werden alle Maßnahmen gefördert, die von den Bewerbern für ihre Region als notwendig erachtet werden und eine Modellfunktion für die regionale Entwicklung und die Agrarwende besitzen (da sie nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern der Umsetzung einer partnerschaftlich erarbeiteten regionalen Strategie dienen). Im Mittelpunkt der Förderung steht damit eine nachhaltige ländliche Entwicklung, die alle relevanten Akteure zur regionalen Zusammenarbeit einbezieht und nicht nur auf den landwirtschaftlichen Sektor beschränkt ist (vgl. www.modellregionen.de). „Der subsidiäre Einsatz der Regionen Aktiv-Mittel bedingte eine Prüfung alternativer Fördermöglichkeiten wie z.B. GAK, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach 1257/99, themenspezifische Bundes- und Landesprogramme. Erst wenn diese ausgeschlossen werden konnten, durfte das Projekt aus Regionen Aktiv gefördert werden.“ (Elbe 2005: 38)

Den Modellregionen wurden im Zeitraum von 2002 bis Ende 2005 insgesamt rund 49,3 Millionen Euro durch das BMELV zur Verfügung gestellt, um innovative Ansätze weiterzuentwickeln, zu etablieren und die erarbeiteten REK zu realisieren. Da der Ausgestaltung regionaler Kooperations- und Dialogprozesse besondere Bedeutung beigemessen wird, konnten die Regionen bis zu 20% der Mittel zur Finanzierung eines Regionalmanagements verwenden.

Langfristig sollen die Erkenntnisse aus Regionen Aktiv zur Weiterentwicklung der flächendeckenden Regelförderung beitragen. Die Dokumentation von Zwischenergebnissen und Erfolgen der Modellregionen stellte daher eine wichtige Begleitmaßnahme dar (vgl. BMVEL 2004: 30f.).<sup>3</sup>

Aufgrund der bereits erzielten Erfolge wurde das Modellvorhaben Regionen Aktiv ab 2005 unter modifizierten Bedingungen weitere zwei Jahre fortgesetzt. Neben einer 70%igen (bzw. 50%igen) Förderung<sup>4</sup> für das Regionalmanagement wurden den Regionen Fördermittel für ein ausgewähltes Handlungsfeld<sup>5</sup> zur Verfügung gestellt. Die Modell-

<sup>2</sup> Während die ersten drei Ziele eher eine sektorale Bindung des Auslobers erkennen lassen, wird das vierte Ziel dem Anspruch einer sektorübergreifenden Ausrichtung gerecht.

<sup>3</sup> vgl. Zwischenberichte und Abschlussberichte der Begleitforschung Regionen Aktiv Phase 1 (2002 bis 2003) und Phase 2 (2004-2006)

<sup>4</sup> (max. 50% und bis zu 50.000 € in 2007 auf Grundlage des Unternehmenskonzepts Regionalmanagement)

<sup>5</sup> (Finanzierung eines Kernthemas mit 150.000 € pro Region und Jahr auf Grundlage eines zu erarbeitenden Regionskonzepts, sowie Finanzierung von Beratungsleistungen)

regionen konnten sich mit einem entsprechenden Entwicklungskonzept um die Fortführung bewerben.

### ***Die harten Effekte von Regionen Aktiv***

Neben einer Vielzahl weicher Effekte konnten mit Regionen Aktiv auch bedeutende harte Effekte erzielt werden: Nach vier Jahren Regionen Aktiv zeigt die ex-post Analyse, dass insgesamt 1.464 Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitarbeitsplätzen<sup>6</sup>) neu geschaffen (763) oder erhalten (701) werden konnten, woraus sich ein Durchschnittswert von 81 Arbeitsplätzen pro Region ergibt. Darüber hinaus wurden direkte Folgeinvestitionen in Höhe von ca. 83 Mio. € (4,6 Mio. € pro Region) ausgelöst. Davon entfielen ca. 57 Mio. € auf private (3,1 Mio. € pro Region) und 26 Mio. € auf öffentliche Mittel (1,4 Mio. € pro Region) (vgl. SPRINT et al. 2007: 62).<sup>7</sup>

Demgegenüber wurden folgende Gesamtfinanzen eingesetzt: Nach Angaben der Modellregionen wurden im Zeitraum 2001 bis Ende 2005 insgesamt ca. 72,9 Mio. € im Rahmen von 996 Projekten bewilligt. Daraus lässt sich eine Förderintensität pro Arbeitsplatz von 49.800 € (in Bezug auf die eingesetzten Gesamtmittel) errechnen. „Bei konventionellen Programmen in der ländlichen Entwicklung werden die Kosten pro Arbeitsplatz mit 58.000 bis 100.000 Euro beziffert. Die Halbzeitbewertung der EU-Strukturfondsförderung 2000 bis 2006 in den deutschen Ziel-1-Gebieten ergab ein durchschnittliches Investitionsvolumen pro Arbeitsplatz von 245.596 Euro. Auch wenn ein präziser Vergleich der Zahlen aufgrund unterschiedlicher Methoden schwierig ist, demonstriert die Gegenüberstellung die hohe Effizienz von Regionen Aktiv.“ (www.modellregionen.de)

Einen Schwerpunkt bilden Projekte zur Verarbeitung und Vermarktung regionaler Produkte, Nutzung regenerativer Energien und nachwachsender Rohstoffe, sowie Projekte aus dem Bereich Qualifizierung und Information (insbesondere Verbesserung des regionalen Know-hows und Umweltbildung). Knapp 68% der Mittel (ca. 49,3 Mio. €) wurden aus Regionen Aktiv finanziert. Die Kofinanzierung der Regionen Aktiv-Mittel erfolgte zum einen aus zusätzlichen öffentlichen Mitteln (5,9%; ca. 4,3 Mio. €) und zum anderen zu 26,5% (ca. 19,3 Mio. €) aus privaten Mitteln (vgl. Elbe et al. 2007: 62).

Damit sind die „harten Effekte“ von Regionen Aktiv vergleichbar mit den Ergebnissen ähnlicher Initiativen (vgl. LEADER II, Förderperiode 1994-99), für die ein Arbeitsplatzeffekt von durchschnittlich ca. 100 Vollzeitarbeitsplätzen pro Region zugrunde gelegt wird.

<sup>6</sup> 40 Wochenstunden entsprechen einem Vollzeitarbeitsplatz. Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden entspricht das 15/40 und somit 0,375 VZA.

<sup>7</sup> „Generell kann man harte Effekte in direkte und indirekte Effekte unterscheiden. Direkte Effekte können zum einen in konjunkturelle, d.h. vorübergehende Effekte (wie bspw. Arbeitsplätze, die während der Umsetzung der Projekte durch Regionen Aktiv Mittel gesichert bzw. neu geschaffen wurden) und zum anderen in dauerhafte Effekte als Folge der Förderung (wie viele Arbeitsplätze durch das Projekt nach Abschluss der Förderung gesichert bzw. neu geschaffen wurden) unterteilt werden. Die Erhebung konjunktureller Effekte hat im Ergebnis wenig Aussagekraft: Konjunkturelle Effekte treten bei jeder Förderung auf und sind nicht das Kriterium der Förderung. Auf eine Erhebung wurde deshalb verzichtet und nur die dauerhaften, direkten Arbeitsplatzeffekte als Folge der Förderung bzw. die Folgeinvestitionen erhoben. Zur weiteren Vereinfachung wurden dabei nur die „Bruttowirkungen“ erhoben, d.h. Verlagerungseffekte etc. wurden nicht berücksichtigt.

Demgegenüber gibt es indirekte Effekte, die nicht unmittelbar mit der Förderung in Verbindung stehen (bspw. Verbesserung der Standortqualität etc.). Diese Effekte können meist nur qualitativ erhoben werden. Finanziell ist Regionen Aktiv zu klein, um indirekte Effekte nachweisen zu können. Eine Erhebung wurde aus diesem Grund nicht durchgeführt.“ (Elbe et al. 2007: 62)

Auch die so genannten Hebeleffekte liegen für Regionen Aktiv in etwa gleichauf mit denen themenverwandter Analysen: Jeder Euro Regionen Aktiv-Förderung löste im Durchschnitt 0,48 € private und öffentliche Mittel im Rahmen der direkten Projektumsetzung und 1,68 € weitere Investitionen als Folge der Projektimplementierung aus<sup>8</sup> (vgl. SPRINT et al. 2007: 63).

---

<sup>8</sup> „Auf EU-Ebene wird im Rahmen der Kohäsionspolitik in den weniger entwickelten Regionen (Ziel 1-Gebiet) im Schnitt mit insgesamt 0,90 € und in den in einem Umstrukturierungsprozess befindlichen Regionen (Ziel 2-Gebiet) mit 3,00 € gerechnet.“ (SPRINT et al. 2007: 63 basierend auf Europäische Kommission 2005: 8).

## 5 Abgrenzung des Regionen Aktiv-Ansatzes von der Mainstream-Förderung

Eine Analyse des Mehrwertes des Regionen Aktiv-Ansatzes gegenüber herkömmlichen Förderansätzen setzt eine Charakterisierung des Regionen Aktiv-Ansatzes voraus. Diese ergibt sich zum einen aus der Abgrenzung zu der Mainstream- bzw. Regelförderung (siehe Kap. 5.1), zum anderen aus den für Regionen Aktiv festgelegten Prinzipien (siehe Kap. 2.1.2 und 5.2). Die Hauptschwierigkeit liegt in der Auswahl des Vergleichsmaßstabes, da die „Mainstream-Förderung“ als solche nicht definiert ist.<sup>9</sup> Zur Analyse der Abweichungen zwischen den Besonderheiten des Regionen Aktiv-Ansatzes und denen der herkömmlichen Förderung werden daher im Wesentlichen übergeordnete Förderprogramme herangezogen, die auf Bundes- bzw. Landesebene auf die Entwicklung des ländlichen Raumes bzw. den Agrarsektor abzielen. Andere Wettbewerbsansätze (und der vergleichbare aber bis zur Erstellung der vorliegenden Untersuchung ebenfalls modellhafte LEADER-Ansatz) werden ergänzend betrachtet und ebenfalls exemplarisch skizziert.

### *Methodisches Vorgehen*

Die Analyse der Unterschiede zwischen dem Regionen Aktiv-Ansatz und dem herkömmlichen Förderansatz basiert auf einer umfangreichen Literatur- und Internetrecherche, sowie Dokumentenanalyse. Als Grundlage für die Charakterisierung der herkömmlichen Förderansätze werden die rahmensetzenden europäischen und deutschen Förderansätze herangezogen, die über das größte Fördervolumen verfügen und allein schon aus diesem Grund entscheidende Bedeutung für die ländliche (agrarisches) Entwicklung haben. Aus europäischer Sicht ist hier v.a. die Gemeinschaftsinitiative LEADER von Interesse; auf Bundesebene ist es im Wesentlichen die Rahmenvorgabe der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), auf Landesebene die entsprechenden Ausgestaltungen der Bundesländer.<sup>10</sup> Im Folgenden werden diese Ansätze dazu verwendet die „herkömmliche Förderung“ zu charakterisieren; sie sollen unter dem Begriff „Regelförderung“ bzw. „Mainstream-Förderung“ zusammengefasst werden. Ergänzend dazu werden als übergeordneter Rahmen die Eckpunkte der europäischen Politik für die ländlichen Räume (und hier insbesondere die Gemeinschaftsinitiative LEADER, die als Vorbild für Regionen Aktiv angesehen werden kann) umrissen.

Bei der Auswertung der Mainstream-Förderung stehen nicht die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen im Mittelpunkt der Betrachtung, sondern die formalen Strukturen und Besonderheiten der Förderprogramme und -richtlinien. Untersucht wird also nicht, *was*

<sup>9</sup> Da eine detaillierte Analyse der Mainstream-Förderung, sowie aller aktuellen Förderprogramme auf Europa-, Bundes- und Länderebene den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, wird hier lediglich ein Überblick gegeben. Die daraus abgeleitete Abgrenzung zwischen Mainstream-Förderung und Regionen Aktiv-Ansatz ist aufgrund der Komplexität des Vergleichsmaßstabes sicherlich keine abschließende, dient im Rahmen dieser Arbeit aber als Grundlage für die weitere Analyse.

<sup>10</sup> Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) findet in diesem Zusammenhang keine Berücksichtigung, da sie nicht schwerpunktmäßig die Finanzierung der Belange des ländlichen Raumes zum Ziel hat.

(Programminhalte, Projekte etc.), sondern *wie* (Prinzipien des Ansatzes) gefördert wird.<sup>11</sup> Zunächst werden die Besonderheiten des Regionen Aktiv-Ansatzes (auch hier nicht Inhalte, sondern ansatzspezifische Elemente) dargestellt, um dann in einem zweiten Schritt nach Abweichungen in der Ausgestaltung der Mainstream-Förderung zu suchen.

### 5.1 Charakterisierung der Mainstream-Förderung

Der Vollständigkeit halber wird zunächst die aktuelle europäische Politik für die ländlichen Räume skizziert, da sie den übergeordneten Rahmen für die Förderpolitik auf Bundes- und Länderebene bildet und durchaus nicht ohne Einfluss auf die Ausgestaltung der deutschen Förderpolitik ist.

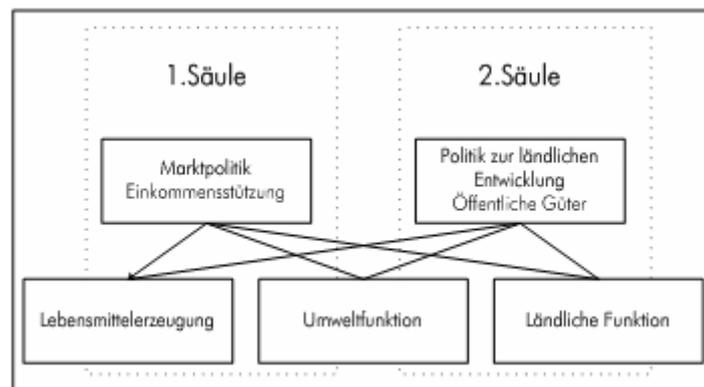
#### Europäische Politik für ländliche Räume bis 2006

Die anfängliche Förderung des physischen Kapitals im Agrarsektor und den unmittelbar nachgelagerten Sektoren, verfolgte in erster Linie das Ziel verbesserter Agrarstrukturen und erhöhter Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors. Erst später erfuhr auch die Förderung des Humankapitals (Berufsbildung, Vorruhestandsregelungen) Berücksichtigung. In den 70er Jahren kam schließlich mit der Ausweisung von benachteiligten Gebieten (Gewährung besonderer Maßnahmen) ein erster territorialer Aspekt hinzu, um zunehmende Abwanderungstendenzen aus der Landwirtschaft und dem ländlichen Raum und die damit verbundenen Probleme einzudämmen. Dies bildete die Basis für ein umfassenderes Konzept, in dem Maßnahmen zugunsten der benachteiligten Gebiete mit anderen Unterstützungsmaßnahmen für bestimmte Regionen verknüpft wurden. Mitte der 90er Jahre wurden die bestehenden Instrumente

(z.B. zur Förderung von Umweltbelangen, territorialer bzw. lokaler Entwicklung oder zur Umstrukturierung der Landwirtschaft) mit den Beschlüssen zur Agenda 2000 in einen übergeordneten kohärenten Rahmen eingebettet. Als Folge dessen sind die Mitgliedstaaten in der Lage, aus einem rahmensetzenden Maßnahmenkatalog maßgeschneiderte nationale oder regionale Programme abzuleiten, die den spezifischen Bedürfnissen der ländlichen Gebiete gerecht werden.

Die Kofinanzierung durch die EU richtet sich sowohl nach der Region als auch nach der Maßnahme. Seit der Agenda 2000 unterliegen diese Maßnahmen einer umfassenden Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes. Mit der Agenda 2000 wurde die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes zur zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erhoben, welche die weitere Reform der

Abb. 6: Aufbau der europäischen Agrarpolitik



Quelle: Weiß 2007 (nach Deutsche Vernetzungsstelle LEADER 2005: 1)

<sup>11</sup> Die Auswertung der ausgewählten Programme der Mainstream-Förderung erfolgt anhand der offiziellen Richtlinien der EU, des Bundes bzw. der entsprechenden Landesministerien der Flächenländer.

Marktpolitik (erste Säule) flankiert (vgl. Abb. 6). Im Rahmen der GAP wird angestrebt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden Säulen zu erreichen – dies ist in der Praxis bisher jedoch an nationalen Widerständen gescheitert, so dass die Förderung nach wie vor stark landwirtschaftlich geprägt ist (vgl. Europäische Kommission 2004: 4).

Die EU fördert im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen LEADER+, INTERREG III und EQUAL Entwicklungskonzepte mit Pilotcharakter, die von Akteuren auf regionaler bzw. lokaler Ebene erarbeitet werden. Ergänzend dazu werden Projektträger eher sektoraler Aktionsbereiche z.B. im Bereich der regenerativen Energien über zusätzliche Programme (ALTERNER, RENET) gefördert (vgl. Geißendörfer et al. 2003: 26).

### *Exkurs: Die Gemeinschaftsinitiative LEADER (1991-2006)*

*LEADER ist in den vergangenen Förderperioden ein Förderprogramm mit Wettbewerbscharakter gewesen, das mit einem territorialen, mehr und mehr integrierten und partnerschaftlichen Ansatz nicht nur die sektoralen Grenzen der Landwirtschaftspolitik, sondern auch den gebietsbezogenen Ansatz der Regionalpolitik überschreitet (vgl. ÖAR 2005: 18). Am Beispiel von LEADER zeigt sich, dass der langsame allgemeine Wandel von sektoralen hin zu räumlich-integrierten Ansätzen und von der Projekt- zur Programmförderung auch bei der Entwicklung des ländlichen Raumes zu beobachten ist. So konzentrieren sich regionale Aktivitäten beispielsweise zunehmend auf die Verknüpfung verschiedener regional bedeutsamer Projekte unter Beteiligung einer Vielzahl regionaler Akteure.*

*Nach LEADER I (1991-1993) und LEADER II (1994-1999) wurden auch in der dritten Förderperiode im Rahmen von LEADER + (2000-2006) modellhaft innovative Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume gefördert. Ziel war es, die ländlichen Regionen Europas auf dem Weg zu einer eigenständigen Entwicklung zu unterstützen und besonders erfolgreiche Ansätze (ab 2007) in die Regelförderung zu übernehmen. Die Gemeinschaftsinitiative LEADER lässt sich durch folgende Kernelemente charakterisieren:*

- *Gebietsbezogener Ansatz: Jede Region hat besondere Potenziale, die es zu entwickeln gilt.*
- *Bottom-up-Ansatz: Zur Entwicklung der regionalen Potenziale sind Eigeninitiative und neue Organisationsstrukturen sowie eine Beteiligung der Bürger gefragt.*
- *Regionale Entwicklungspartnerschaften: Private und öffentliche Akteure erarbeiten gemeinsam eine Strategie, um regionale Probleme zu lösen.*
- *Integrierter Ansatz: Sektorenübergreifende Zusammenarbeit fördert die lokale Wirtschaft und den gesellschaftlichen Austausch.*
- *Vernetzung von Akteuren: Durch den Austausch mit anderen Regionen, auch europaweit, entsteht ein Lernprozess, von dem alle profitieren (vgl. [www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de)).*

*Bezugsraum sind ländliche Regionen<sup>12</sup>, die sich durch wirtschaftliche, geographische oder soziale Gemeinsamkeiten abgrenzen. Für diese Regionen erarbeiten lokale Aktionsgruppen (LAG) – unter Beteiligung der lokalen Bevölkerung – maßgeschneiderte regionale*

<sup>12</sup> Eine ländliche Region im Verständnis von LEADER+ ist eine Region, welche dünn besiedelt ist (zwischen 10.000 und 100.000 Einwohnern) und im Normalfall eine Einwohnerdichte von 120 Einwohnern/km<sup>2</sup> nicht überschreitet. Die LEADER-Regionen entsprechen aufgrund ihrer individuellen Abgrenzung den heterogenen Problemlagen der Fördergebiete (vgl. [www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de))

*Entwicklungskonzepte. In den Entwicklungskonzepten der LAG werden ein bis zwei Themenfelder aufgegriffen, die für die Region charakteristisch und verbindend sind, wobei immer größeres Gewicht auf integrierte Ansätze und die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten gelegt wird. Insgesamt standen dafür im Rahmen von LEADER + zwischen 2000 und 2006 in Deutschland 247 Millionen Euro als Kofinanzierungsmittel aus dem Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds der Landwirtschaft (EAGFL) zur Verfügung. LEADER+ knüpfte an LEADER I und LEADER II (Fördervolumen von ca. 200 Millionen Euro) an, ohne die bloße Fortsetzung des erfolgreichen Vorläufers zu sein, da es noch stärker die Abkehr vom Einzelprojekt hin zum Regionalkonzept forderte und erhöhten Wert auf den Pilotcharakter der Projekte und die Vernetzung der Regionen legte. Zur Förderung der Zusammenarbeit der Regionen untereinander und zum Austausch von Informationen, Erfahrungen, Projektideen etc. wurde deshalb eine zentrale Vernetzungsstelle geschaffen, die neue Ideen überregional bekannt macht, Kontakte schafft und durch Workshops, Seminare, Publikationen etc. die fachliche und organisatorische Arbeit der lokalen Aktionsgruppe unterstützt (vgl. [www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de)). Damit setzte man nicht mehr nur auf die etablierten Strukturen, sondern vertraute zunehmend darauf, dass man mit neuen informellen Strukturen neuen Herausforderungen besser begegnen kann. LEADER rief eine beeindruckende Impulswirkung hervor, so dass große Erfolge in der regionalen Entwicklungsarbeit auf diese Initiative zurückzuführen sind (vgl. Cavazzani, Moseley 2001; [www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de)).*

*Aus methodischer Sicht spiegelt sich die positive Bilanz des LEADER-Programms vor allem darin wider, dass ab 2007 wesentliche Förderinhalte in die Mainstream-Förderung integriert werden sollen und so horizontal verfügbar gemacht werden können. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 müssen die bisher eigenständigen LEADER-Programme über die drei Schwerpunktachsen (vgl. Abb. 7) der ELER-Verordnung<sup>13</sup> umgesetzt werden. Finanziert werden die Maßnahmen zukünftig über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (vgl. Geißendörfer, Seibert 2005: 42; ÖAR 2006).*

### **Europäische Politik für ländliche Räume 2007-2013**

Obwohl diese Förderperiode erst nach der eigentlichen Laufzeit von Regionen Aktiv startet, soll hier ein kurzer Überblick gegeben werden, da mit der Reform ein grundlegender Wandel in der ländlichen Entwicklungspolitik einhergeht, der längst keine langfristige Planung mehr darstellt, sondern bereits stattfindet. Der Ausblick macht außerdem deutlich, dass erst bei Einbeziehung der Neuerungen erste Parallelen zwischen dem Regionen Aktiv-Ansatz und der Mainstream-Förderung erkennbar werden, während die bisherige Förderung kaum eines der für Regionen Aktiv typischen Prinzipien kennt.

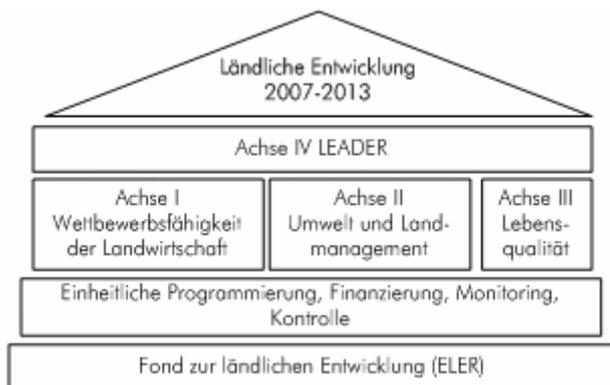
„Ländliche Entwicklung ist ein wichtiges Politikfeld angesichts der Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Bevölkerung der EU-25 in ländlichen Räumen lebt, die 90% des Territoriums ausmachen.<sup>14</sup> Land- und Forstwirtschaft bleiben von herausragender Bedeutung für

<sup>13</sup> Mit der „Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ hat die Europäische Union im Sommer 2005 die inhaltlichen Details für die Förderung des ländlichen Raumes bestimmt.

<sup>14</sup> Den ländlichen Raum gibt es nicht – ebenso vielfältig wie der ländliche Raum sind die Definitionen und Abgrenzungsversuche desselben. Ungeachtet der Wahl des Abgrenzungskriteriums und den daraus resultieren-

die Landnutzung, die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in den ländlichen Gebieten der EU und als Plattform für wirtschaftliche Diversifizierung in ländlichen Gemeinden.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004: 2) Als Antwort auf die neuen Anforderungen im ländlichen Raum haben sich die europäischen Staaten im Jahr 2003 auf eine grundlegende Reform der GAP geeinigt.<sup>15</sup> Diese sieht vor, Direktzahlungen von der Produktion zu entkoppeln und an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften („cross compliance“) zu binden. Mit Beginn der neuen Förderperiode 2007-2013 werden die Mittel für Direktzahlungen in der ersten Säule gekürzt und auf die zweite Säule (vgl. Abb. 7) übertragen, um so die Entwicklung der ländlichen Räume zu stärken. Darüber hinaus werden Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt und ein Teil der einbehaltenen Direktzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes verwendet (Modulation). Nach dieser grundlegenden Reform der ersten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik rückt somit die integrierte ländliche Entwicklung in den Mittelpunkt politischen Interesses. Damit verbunden ist eine Fokussierung auf einen gebietsbezogenen Ansatz und eine regional abgestimmte, sektorübergreifende Entwicklung auf der Basis mehrjähriger Aktionsprogramme, die jeweils in Kooperation mit verschiedenen Akteuren erarbeitet werden.

Abb. 7: Ländliche Entwicklung 2007-2013  
(VO 1698/2005 vom 19.09.2005)



Quelle: Weiß 2007 (nach Schubert 2006)

In der Diskussion um die Zukunft der ländlichen Räume und die Ausgestaltung der Förderpolitik wurde mit dem am 14.07.2004 vorgelegten Entwurf der Europäischen Kommission zur Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER-Verordnung) und mit der politischen Einigung des Agrarministerrates im Juni 2005 über die Inhalte der neuen Verordnung für den ländlichen Raum ein Signal für eine integrierte ländliche Entwicklung gesetzt. Gleichzeitig erhalten die Mitgliedstaaten größeren Spielraum bei der nationalen Umsetzung der Beschlüsse

(vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004: 2).

Neben der geringfügigen Erhöhung des zur Verfügung stehenden Mittelvolumens für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung als Folge der Modulation wurde auch eine Erweiterung der Fördermöglichkeiten im Rahmen der zweiten Säule beschlossen (vgl. Abb. 6). Neben Tierschutz und Lebensmittelqualität wird auch die Unterstützung regionaler Part-

den Abweichungen bei Größe und Stellenwert dieser Raumkategorie, ist es Konsens, dass der ländliche Raum nach wie vor einen wichtigen Stellenwert einnimmt.

<sup>15</sup> „Sämtliche Aktionen für die Entwicklung des ländlichen Raumes werden von der Europäischen Kommission (über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - EAGFL) und den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert. [...] Die vier so genannten flankierenden Maßnahmen der GAP (Agrarumwelt, Vorruhestand, Aufforstung, Ausgleichszulagen in den benachteiligten Gebieten und den von umweltspezifischen Einschränkungen betroffenen Gebieten) werden durch die Abteilung Garantie des EAGFL im gesamten Gebiet der Gemeinschaft mitfinanziert. Desgleichen werden auch die Projekte im Rahmen von LEADER+ [...] in der gesamten Union durch die Abteilung Ausrichtung des EAGFL unterstützt.“ (Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft 2000: 5)

nerschaften verstärkt gefördert. Im Rahmen der zweiten Säule kann somit ein breites Spektrum von Maßnahmen gefördert werden, das folgende Schwerpunkte beinhaltet:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarwirtschaft,
- Stärkung der ländlichen Entwicklung (u.a. Dorfentwicklung, Flurbereinigung) und
- Ausbau der Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen).

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Entwicklungsprogramme diese Aspekte zukünftig verstärkt umzusetzen.<sup>16</sup> Seit dem Förderzeitraum 2000-2006 beinhaltet bspw. der Rahmenplan zur Entwicklung des ländlichen Raumes in Deutschland die Stärkung der Land- und Forstwirtschaft, die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung von Natur- und Umweltschutz und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sollen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte Berücksichtigung finden. Darüber hinaus soll die Agrarstrukturförderung von EU, Bund und Ländern harmonisiert und somit effizienter eingesetzt werden (vgl. Europäische Kommission 2000).

Mit den ebenfalls reformierten EU-Strukturfonds soll durch Vereinfachung und Kontrolle ein insgesamt effizienterer Mitteleinsatz erreicht werden. Zur Umsetzung wird das Instrument des Globalzuschusses eingesetzt, so dass den Prinzipien Subsidiarität und Partnerschaft eine zentrale Rolle zukommt.<sup>17</sup>

### ***Die Mainstream-Förderung auf Bundesebene***

Die Reform der Rahmenbedingungen für ländliche Entwicklungspolitik auf nationaler Ebene geschieht in Deutschland in Anlehnung an die Umgestaltung der europäischen Rahmenbedingungen. So kann zum einen der Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand minimiert werden, zum anderen aber auch Nutzen aus den europäischen Erfahrungen gezogen werden.

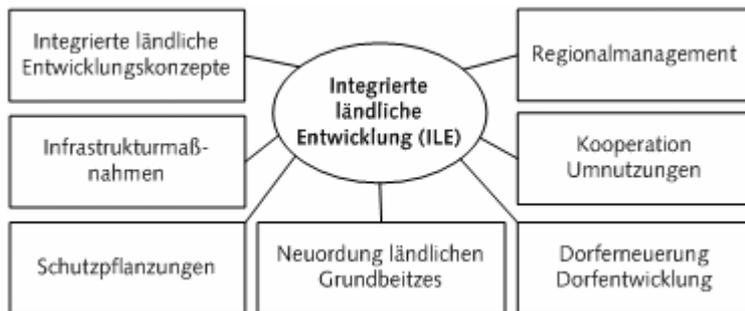
Auf Bundesebene bilden die Fördergrundsätze der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) die Förderkulisse für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Im GAK-Gesetz werden das Verfahren und die Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung festgelegt. Jährlich trifft sich der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK), um den Rahmenplan sachlich zu prüfen, der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. Der Rahmenplan steht

<sup>16</sup> Die Förderung der ländlichen Entwicklung zielt darauf ab, den Anpassungsprozess der Agrarwirtschaft nachhaltig zu unterstützen und der Land- und Forstwirtschaft über die klassische Produktion hinaus neue Aufgaben für die Gesellschaft zuzuweisen. Besondere Bedeutung kommt dabei den freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen, bzw. Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen zu. „Die Rechtsgrundlage bildet das Kapitel VI der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (so genannte EAGFL-Verordnung) in der durch Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 geänderten Fassung. Darin ist die Agrarumweltförderung und mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auch die Förderung von Tierschutzmaßnahmen als Teil der Entwicklungspläne der Länder für den ländlichen Raum verankert. [...] Der Bund beteiligt sich im Rahmen der GAK über die Grundsätze zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung an der Förderung.“ (BMVEL 2005b: 96)

<sup>17</sup> Kritisch angemerkt werden muss an dieser Stelle, dass über den Globalzuschuss nach wie vor eine Förderung im Sinne der „alten“ Agrarpolitik möglich ist.

unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Europäische Kommission. „Die mit der Agenda 2000 zur zweiten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik ausgebauten Politik für die Entwicklung des ländlichen Raumes (vgl. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999) wird durch die Länder mit entsprechenden Programmen ausgestaltet. Inhaltliche und finanzielle Grundlage dieser Programme bilden die Fördermaßnahmen des GAK-Rahmenplans. Die GAK-Maßnahmen werden überwiegend zusätzlich mit Mitteln aus den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanziert.“ (www.bmvel-statistik.de)

Abb. 8: Förderspektrum ILE gemäß GAK



Quelle: Weiß 2007

Durch aktuelle Neuerungen ist eine Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen der ländlichen Räume (vgl. Kap. 3.2) erfolgt: Für den Rahmenplan 2004-2007<sup>18</sup> hat der PLANAK beschlossen, die bislang eher sektoral ausgerichteten GAK-Grundsätze Flurbereinigung, Dorferneuerung, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung und ländlicher Wegebau in dem Grundsatz zur

Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) zusammenzuführen (vgl. Abb. 8). Basierend auch auf den positiven Erfahrungen mit dem Modell- und Demonstrativvorhaben Regionen Aktiv wurde der neue Fördergrundsatz der integrierten ländlichen Entwicklung 2004 in den Rahmenplan der GAK übernommen (vgl. BBR 2005: 216). Die Länder arbeiten zurzeit an der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Vorgabe. An die Stelle bisheriger Maßnahmen treten nun integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (iLEK), die – Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) ähnlich – den integrierten, querschnittsorientierten Ansatz stärken (vgl. Kap. 3.3.2). Zusammen mit dem neuen Fördertatbestand des Regionalmanagements eröffnen sich zukünftig neue Perspektiven für die Entwicklung ländlicher Räume (vgl. GAKGesetz).<sup>19</sup>

Die Ausgestaltung der GAK-Fördergrundsätze konzentriert sich (neben neuen Inhalten) mit der Forderung nach regionsspezifischen, integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten insbesondere auf die Verzahnung verschiedener Sektoren.

Diese erfolgt unter Berücksichtigung von Aspekten der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und der regionalen Abgrenzung nach räumlich-funktionalen Zusammenhängen. Ebenfalls von Bedeutung ist die Dokumentation der regionalen Entwicklungsprozesse (vgl. Kap. 3.3).

Neben den von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Rahmenplänen für die GAK sind auf Bundesebene noch die ebenfalls gemeinschaftlich zu erarbeitenden Rahmenpläne

<sup>18</sup> Auch diese Neuerungen treten erst zeitlich versetzt zu der Förderphase von Regionen Aktiv in Kraft, sollen aber an dieser Stelle trotzdem herangezogen werden, um den Modellcharakter von Regionen Aktiv zu unterstreichen.

<sup>19</sup> „Grundsätzlich wird eine Doppelförderung einzelner Fördergegenstände wie beispielsweise das RM durch verschiedene Programme ausgeschlossen. Eine Anschlussförderung nach Auslaufen anderer Programme, wie Regionen Aktiv oder LEADER+ ist teilweise beabsichtigt, um entstandene Entwicklungspotentiale auszubauen.“ (Gehrlein 2005: 1)

im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) zu nennen. Im Mittelpunkt stehen aber auch in Zukunft nicht agrarische Aufgaben bzw. die Förderung ländlicher Räume, sondern wirtschaftliche Aspekte. Der ländliche Raum profitiert insofern davon, dass zukünftig regionale Entwicklungskonzepte bzw. Regionalmanagementaufgaben Bestandteil des Förderspektrums sind (vgl. Geißendörfer et al. 2003: 27). Aufgrund der vergleichsweise eher geringen Bedeutung der GRW für die integrierte Entwicklung ländlicher Räume wird die GRW aber nicht als Vergleichsmaßstab zur Abgrenzung des Regionen Aktiv-Ansatzes zur Mainstream-Förderung herangezogen.

### ***Die Mainstream-Förderung auf Länderebene<sup>20</sup>***

Analog zu der Situation auf Bundesebene, zielten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum auch auf Länderebene bislang hauptsächlich auf die Schaffung neuer Einkommensmöglichkeiten, Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und damit der Vermarktungschancen, Erhalt und Verbesserung der Land- und Forstwirtschaft, Dorferneuerung, Flurbereinigung und Natur- und Umweltschutz ab. Nur vereinzelt erfolgte bereits vor der Auslobung von Regionen Aktiv eine Schwerpunktsetzung auf den ländlichen Raum über diese sektorale Betrachtungsweise hinaus (vgl. Europäische Kommission 2000).

Mit der Entscheidung auf Bundesebene, den Fördergrundsatz der „Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE)“ in die GAK aufzunehmen, wurde nicht nur auf Bundesebene eine wichtige Weiche für die Zukunft gestellt, sondern auch den Ländern Anlass zur Neustrukturierung der ländlichen Regionalentwicklung gegeben. Indem der neue Fördergrundsatz die strukturfördernden Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung, ländlicher Wegebau und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) im Interesse ländlicher Entwicklungsstrategien und gemeindeübergreifender Planungs- und Handlungsansätze zusammenfasst, erfolgt eine Abkehr von der bisher eher sektoral ausgerichteten Förderpolitik hin zu einer Förderpolitik mit integriertem Ansatz (siehe Kap. 3.3.2). Dies ist eine Entwicklung die in einigen Bundesländern außerhalb der Förderregelungen schon seit einigen Jahren verfolgt wurde, nun aber auch in anderen Bundesländern umgesetzt wird, da nur dort, wo schlüssige ganzheitliche Konzepte zur Entwicklung des ländlichen Raumes vorhanden sind, auch weiterhin die Chance besteht, Fördermittel bzw. GAK-Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu erhalten (vgl. Gehrlein 2005:2, ÖAR 2006).

Eine 2005 durch das Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS) durchgeführte Umfrage zur beabsichtigten Umsetzung der neuen Fördergrundsätze im Rahmen der GAK hat ergeben, dass die meisten Bundesländer die Vorgaben des GAK-Rahmenplans zum Fördergrundsatz der integrierten ländlichen Entwicklung mit kleinen Anpassungen (v.a. Ergänzungen bezüglich der Fördermodalitäten und zuständigen Stellen) direkt übernehmen.<sup>21</sup> „Abweichungen gibt es bei einer Reihe von Ländern hinsichtlich der Mindestgröße

---

<sup>20</sup> Die nicht anderweitig gekennzeichneten Aussagen beruhen auf einer vergleichenden Auswertung der Richtlinien und Verordnungen der jeweiligen – für den ländlichen Raum zuständigen – Landesministerien (siehe Quellenverzeichnis).

<sup>21</sup> Unter Umständen sind zwar die Länderrichtlinien mit dem Wortlaut des GAK-Rahmenplans weitgehend identisch, dennoch ist es möglich, dass länderspezifische Schwerpunktsetzungen erst in der Ausgestaltung nachgelagerter Arbeits- und Durchführungsanweisungen erkennbar werden. Dies kann hier nicht weiter berücksichtigt werden.

von Regionen, in denen ein Regionalmanagement gefördert werden kann. Hier sehen einige Länder in der Mindestgröße von 30.000 Einwohnern, die im GAK-Rahmenplan als Ausnahme für dünn besiedelte Regionen genannt wird, eher die Regel (Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein).“ (Gehrlein 2005: 2f.)

Parallel dazu besteht in der Förderpraxis der Bundesländer bislang eine Vielzahl wenig aufeinander abgestimmter Fördermöglichkeiten zur Entwicklung des ländlichen Raumes<sup>22</sup> wie z.B. Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (z.B. Nordrhein-Westfalen), Dorferneuerung, Regionale Landentwicklung (z.B. Bayern), Flurneuordnung sowie integrierte Entwicklungsprogramme (z.B. Rheinland-Pfalz) und ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (z.B. Schleswig-Holstein) oder zeitlich begrenzte Fördermöglichkeiten für Regionalmanagement.<sup>23</sup> Teilweise bestehen Unterschiede in der Ausgestaltung dieser Programme, im Kern folgen viele aber schon dem Trend zur integrierten, sektorübergreifenden Regionalentwicklung. In einigen Ländern (wie Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen, Schleswig-Holstein) wurden zur Förderung querschnittsorientierter Regionalentwicklung Programme aufgelegt, die auch eine Kofinanzierung von LEADER+ ermöglichen (vgl. Orłowski 2005: 13). Dabei kommt es häufig zu Überlagerungen bereits bestehender Programme (und zu Überschneidungen mit Ansätzen wie z.B. Regionen Aktiv). Insbesondere die Länder Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern sind zurzeit im Zuge einer Harmonisierung der Förderpraxis bemüht, alle Förderrichtlinien in einer umfassenden Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung zu bündeln. In den anderen Flächenländern wird es wohl auch zukünftig mehrere Richtlinien geben, die sich aber gegenseitig ergänzen sollen.

Zukünftig sollen nicht nur Elemente der Modellvorhaben LEADER und Regionen Aktiv in die Mainstream-Förderung überführt werden, sondern auch die innovativen Ansätze aus der Praxis der Länder Berücksichtigung finden. Unklar ist zurzeit allerdings noch, wie die bundesländerspezifischen Erfahrungen bestmöglich gebündelt und zukünftig nutzbar gemacht werden können. Eine Abstimmung der Förderinstrumente muss aber unbedingt erfolgen, wenn Synergieeffekte flächendeckend genutzt werden sollen (vgl. Gehrlein 2005: 8ff).

### ***Zusammenfassung zur Charakterisierung des herkömmlichen Förderansatzes***

Legt man zur Charakterisierung der deutschen Mainstream-Förderung den GAK-Rahmenplan und die entsprechenden ausgestaltenden Richtlinien der Länder zugrunde, so kann zusammengefasst werden, dass herkömmliche Förderansätze (unabhängig von Inhalten) verstärkt auf eine ***integrierte Herangehensweise*** setzen. In dem Bemühen, Einzelmaßnahmen besser aufeinander abzustimmen und die Gesamtstrategie besser auf die regionalen Stärken und Schwächen zuzuschneiden kommt integrierten ländlichen Ent-

<sup>22</sup> Dieser kurze Überblick erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; insbesondere auf die ständigen Wechsel der Förderkulisse auf Landesebene, sowie auf Einzelprogramme der Länder kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden.

<sup>23</sup> „Regionalmanagements wurden bisher zumeist als zusätzliches Element in ein vorhandenes Gefüge von Regionalentwicklungs-Institutionen implementiert. Bereits vorhandene Kompetenzen wurden selten zusammengeführt.“ (Geißendörfer et al. 2003: 29)

wicklungskonzepten eine zunehmend größere Bedeutung zu. Die Erarbeitung dieser Konzepte erfordert zwar in verstärktem Maße Kooperation und auch sektorübergreifende Zusammenarbeit, sowie Partizipation – nicht aber die Etablierung regionaler Partnerschaften zur gezielten Beteiligung von Akteure aller Sektoren und zur Übernahme umfassender Entscheidungskompetenzen (vgl. Kap. 3.3.1 und 3.3.3).

Durch die **Fokussierung auf eine regionale Abgrenzung** nach weitgehend räumlich-funktionalen Kriterien und die Erstellung von regionsspezifischen, auf das Stärken-Schwächen-Profil abgestimmten **Regionalen Entwicklungskonzepten** sollen die Eigenkräfte der Region genutzt und gestärkt werden. Damit gewinnt zwar der Bottom-up Ansatz an Stellenwert, was aber nicht zwangsläufig auch bedeutet, dass administrative Grenzen überwunden werden können (vgl. Kap. 3.3.2).

Begleitend dazu sehen nicht nur die Richtlinien auf Bundes-, sondern auch auf Länder-ebene zumeist eine Dokumentation des Entwicklungsprozesses vor. Gefordert wird hier aber bestenfalls eine **Berichterstattung**, keine umfassende Selbstevaluierung. Darüber hinaus findet sich in der aktuellen Förderpraxis auch das **Wettbewerbsprinzip** zur Vergabe von Fördermitteln (vgl. Kap. 3.3.4).

## 5.2 Charakterisierung des Regionen Aktiv-Ansatzes

Die Charakterisierung des Regionen Aktiv-Ansatzes basiert auf den Ausschreibungsunterlagen des BMELV und ist – im Gegensatz zur Charakterisierung der Mainstream-Förderung – daher verhältnismäßig übersichtlich und einfach darzustellen. Entsprechend der Förderrichtlinie zeichnet sich der Ansatz neben der Steuerung über die rahmensetzenden Zielvorgaben (Verbesserung der Verbraucherorientierung, Stärkung von Stadt-Land-Beziehungen, Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen, natur- und umweltverträglicher Landbewirtschaftung) insbesondere durch die Anwendung folgender fünf Prinzipien aus (vgl. Elbe 2006: 19 und siehe Kap. 2.1.2).

- **Prinzip Regionalität** (mit den Instrumenten: Regionale Budgets zur eigenverantwortlichen Verwaltung und selbstbestimmten Umsetzung von Konzepten und Projekten, finanztechnische Verwaltung vor Ort, Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in die Region, dezentralisierte Finanzabwicklung, weitgehend dezentralisierte Entscheidungs-, und Verwaltungskompetenz, Selbstdefinition der regionalen Abgrenzung, sowie Umsetzung anhand Regionaler Entwicklungskonzepte),
- **Prinzip Partnerschaft** (mit den Instrumenten: Partnerschaftliche Steuerung, regionale Partnerschaft als zentrales Entscheidungsgremium, Regionalmanagement zur Koordination der Umsetzung, vertikale Partnerschaft mit dem BMELV),
- **Prinzip Integration** (mit den Instrumenten: Sektorübergreifender Ansatz, Förderung integrierter Projekte, Integration relevanter Akteure),
- **Prinzip Wettbewerb** (mit den Instrumenten: Wettbewerb um die Förderung/Auswahl der Modellregionen, Wettbewerb um zusätzliche Mittel während der Laufzeit (1. und

2. Tranche der Leistungsreserve), Wettbewerb um die besten Projekte innerhalb der Modellregionen)<sup>24</sup> und

- **Prinzip Reflexivität** (mit den Instrumenten: Steuerung über Ziele (MbO), Steuerung über Selbstevaluierung und externe Evaluierung (Begleitforschung), zentrale und dezentrale Qualifizierung, zentrale und dezentrale Vernetzung).

„Das wirklich neue an RA ist (darüber hinaus) die konsequente Verlagerung der **„vier Anker“ der Steuerung und Verantwortung von regionaler Entwicklung** sowie den damit verbundenen Pflichten in die 18 Modellregionen:

- **Inhaltlich** mit der Projektauswahl durch die Regionale Partnerschaft,
- **Prozessual** mit der Regionalen Partnerschaft als zentralem Entscheidungsorgan und dem hauptamtlichen Regionalmanagement als zentralem Dienstleister der Region,
- **Finanziell** mit dem Regionalen Budget zur Förderung von regionalen Projekten und
- **Administrativ** mit dem Abwicklungspartner vor Ort, zur Prüfung der finanziell-technischen Anforderungen.“ (Elbe 2006: 20)

Das auslobende Bundesministerium sieht insbesondere in der **Kombination der** verschiedenen **Einzelprinzipien** und durch die konsequente Verwendung der **vier Anker** ein **Alleinstellungsmerkmal** von Regionen Aktiv und erhofft sich dadurch einen Mehrwert gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz. Die einzelnen Komponenten sind dabei meist nicht neu; so wurde z.B. das Wettbewerbsprinzip in den letzten Jahren unter verschiedenen Themenstellungen des Öfteren angewandt – die spezifische Zusammenstellung der Prinzipien ist aber in der Tat beispielgebend in der nationalen Förderlandschaft.

### 5.3 Abweichungen zwischen Regionen Aktiv-Ansatz und herkömmlicher Förderung

Der Regionen Aktiv-Ansatz zeichnet sich durch die ihm eigenen spezifischen Merkmale (Prinzipien und Anker) aus. Die Abweichungen zwischen dem Modellvorhaben Regionen Aktiv und herkömmlichen Förderansätzen ergeben sich in erster Linie durch die spezifische Kombination der fünf Prinzipien Wettbewerb, Partnerschaft, Reflexivität, Regionalität und Integration.<sup>25</sup> Indem diese Prinzipien erstmals in dieser Konstellation in einem Ansatz zusammengefasst werden, hebt sich der Ansatz deutlich von der Mainstream-Förderung ab. Während die europäische und deutsche Mainstream-Förderung Aspekte wie den integrierten Ansatz und den regionalen Fokus in letzter Zeit verstärkt adaptiert,

<sup>24</sup> Für viele Regionen war nicht nur der erhoffte Imagegewinn, sondern auch die in Aussicht gestellte finanzielle Förderung ein wesentlicher Impuls, sich dem Wettbewerb zu stellen (zur Bedeutung der Fördergelder siehe auch Kap. 7.6).

<sup>25</sup> Deutliche (inhaltliche und formale) Parallelen gibt es, wie oben aufgezeigt, zu der europäischen Gemeinschaftsinitiative LEADER, deren dritte Förderphase unmittelbar vor Regionen Aktiv startete. Mit LEADER wurde durch die EU bereits 1991 ein Programm ins Leben gerufen, das als erste Antwort auf die veränderten Rahmenbedingungen und neuen Herausforderungen in den ländlichen Räumen Europas gesehen werden kann. Die aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds (Abteilung Ausrichtung) finanzierte Gemeinschaftsinitiative eröffnete damit nicht nur auf europäischer Ebene neue Möglichkeiten für die ländliche Entwicklung, sondern diente auch als Vorbild für das Modellvorhaben Regionen Aktiv (vgl. Jakubowski, Melzer 2002: 29). Da LEADER-Elemente erst nach dem Auslaufen von Regionen Aktiv in die Mainstream-Förderung überführt werden, wird LEADER hier nicht als Vergleichsmaßstab angelegt!

sind Komponenten wie Regionale Partnerschaft, mehrstufiger Wettbewerb und Reflexivität (Selbstevaluierung) in diesem Kontext und in dieser Kombination weitgehend neu und innovativ.

Regionen Aktiv setzt insgesamt Maßstäbe in der deutschen Förderlandschaft, die dem allgemeinen Trend entsprechen. Damit reagiert der Auslober des Modellvorhabens sowohl auf sich verändernde allgemeine Rahmenbedingungen, als auch auf neue Ansprüche an die Förderstrategien für den ländlichen Raum (vgl. Kap. 3).

### ***Von der Projekt- zur Programmförderung***

Regionen Aktiv erwartet von den Modellregionen – ähnlich wie einzelne innovative Förderprogramme auf Bundes- bzw. Landesebene – die Erarbeitung integrierter Regionaler Entwicklungskonzepte (iREK), die sich zum einen an den vorgegebenen inhaltlichen und formalen Rahmenbedingungen des Ministeriums orientieren, zum anderen aber vor allem auch an den Stärken und Schwächen der Region. Über die ineinander greifenden Instrumente „Steuerung über Ziele“ und „Steuerung über Evaluation“ werden die Akteure der regionalen Ebene aufgefordert, in neuen räumlichen und inhaltlichen Kontexten zu denken. Indem Projekte aber auch Akteure zueinander in Bezug gesetzt werden, können bisher unerkannte oder ungenutzte Ressourcen erschlossen werden.

In der Anfangsphase sind solche Dezentralisierungsbemühungen zwar mit vielen Unsicherheiten und Kosten für alle Beteiligten verbunden, mittel- bis langfristig ist aber ein Lerneffekt zu erwarten, der sich auch ökonomisch bemerkbar macht. Ob der erhoffte Umdenkungs- und Lernprozess mit Regionen Aktiv nicht nur erfolgreich eingeleitet werden konnte, sondern auch langfristig die erwarteten Einsparpotenziale eintreten, bleibt zu zeigen (vgl. Kap. 8.3.3). Die positive Einschätzung des Modellvorhabens durch regionale Akteure, BMELV und Begleitforschung spricht jedoch dafür, dass Regionen Aktiv als ein Positivbeispiel für Programmförderung gesehen werden kann, wodurch ressortübergreifende Impulse für die zukünftige Förderpraxis gesetzt werden können.

### ***Von sektoralen zu räumlich integrierten Ansätzen***

Mit den beiden Prinzipien Regionalität und Integration setzt Regionen Aktiv Maßstäbe in Bezug auf integrierte Förderansätze für ländliche Regionen. Die zugehörigen Instrumente fördern nicht nur einen sektorübergreifenden Ansatz unter Einbeziehung aller relevanten Akteure und ermöglichen damit z.B. den Auf- und Ausbau regionaler Wertschöpfungsketten, sondern fördern auch dezentralisierte Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe und mehr regionale Eigenverantwortung: Die Mainstream-Förderung fordert zwar das Öfteren einen regionalen Zuschnitt nach räumlich-funktionalen Gesichtspunkten, um mit der Ausgestaltung integrierter REKs auf regionsspezifische Probleme und Potenziale eingehen zu können, sieht aber nicht vor, wesentliche Entscheidungskompetenzen in die Region zu verlagern bzw. regionale Budgets und deren finanztechnische Verwaltung an regionale Akteure oder eine regionale Partnerschaft zu delegieren. „Die konsequente Einführung der regionalen Budgets ist eine, wenn nicht die, zentrale Neuerung. Die Delegation der inhaltlichen Entscheidungsverantwortung [...] und der Finanzverantwortung an die Regionen ist [...] für die Förderung des ländlichen Raumes in Deutschland eine Innovation.“

(Elbe 2005: 43) Damit wird das Prinzip der Regionalität in einer Weise ausgeweitet und aufgewertet, wie es in vergleichbaren Förderprogrammen bislang nicht der Fall war.

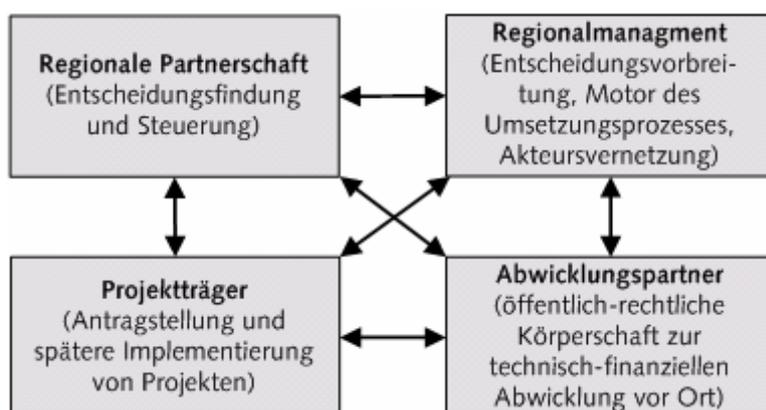
Darüber hinaus wird die Selbstdefinition der regionalen Abgrenzung, losgelöst von bestehenden administrativen Grenzen, weitgehend ausgeschlossen. Das Prinzip der Regionalität, ein Kernstück des Regionen Aktiv-Ansatzes, findet sich in dieser Art ebenfalls nur andeutungsweise in der Mainstream-Förderung. Auch eine intensive überregionale Vernetzung, wie Regionen Aktiv sie vorsieht, steht nicht im Mittelpunkt des bisherigen Förderansatzes.

Der Fördermittelgeber erhofft sich von dieser Delegation der Mittelverantwortung und Entscheidungskompetenz an die regionale Ebene langfristige Einsparungen. Schätzungen gehen davon aus, dass mit einer Dezentralisierung von Budgetverantwortung Einsparpotenziale von bis zu 20% erzielt werden können. Das liegt zum einen darin begründet, dass Mittel zielgerichteter eingesetzt werden können, da die dezentralen Entscheidungsträger detaillierte Einblicke in die Situation vor Ort haben und dementsprechend die Förderung den Projekten zugute kommen lassen können, die der Gesamtentwicklung der Region am meisten nützen. Solange sich die Entscheidungsträger vor Ort einer, aufgrund der kleinräumlichen Verflechtungsstrukturen durchaus denkbaren, Parteinahme oder eventuellen lokalpolitischen Zwängen entziehen können, lässt die Nutzung des lokal vorhandenen Wissens erhebliche Vorteile bzw. Einsparungen erwarten. Auf der anderen Seite ist die Verlagerung der Budgetverantwortung ein Vertrauensbeweis gegenüber den Fördermittelempfängern. Diese fühlen sich ernst genommen und werden dadurch motiviert, sich zu engagieren, was wiederum der regionalen Entwicklung zugute kommt und damit die originären Fördereffekte verstärken kann.

### ***Bedeutungszuwachs partnerschaftlicher Ansätze***

Entsprechend dem theoretischen Rahmen des Regional Governance sieht der Regionen Aktiv-Ansatz mit dem Partnerschafts-Prinzip eine Akteurskonstellation vor, die öffentliche

Abb. 9: Beziehungen zwischen den regionalen Akteursgruppen von Regionen Aktiv



Quelle: Weiß 2007 nach [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de)

und private Akteure gleichermaßen einbezieht. Die Etablierung eines Gremiums „Regionale Partnerschaft“ fördert in besonderem Maße die Aktivierung endogener, regionaler Potenziale, die andernfalls als nicht kodifiziertes Wissen brachliegen würden. Gleichzeitig erhöht die Vorgabe der Institutionalisierung der Regionalen Partnerschaft deren Bindungsgrad und Legitimation (vgl. Elbe 2006: Abschlussbericht: 80ff). Neben der Einbindung aller relevanten

gesellschaftlichen Akteure zur Umsetzung der selbst gesetzten Ziele, ist das Zusammenspiel der Regionalen Partnerschaft mit den anderen vorgegeben Akteursgruppen auf regi-

onaler Ebene (Projektträger, Abwicklungspartner und Regionalmanagement) beispielgebend (vgl. Abb. 9).

Trotz der expliziten Stärkung integrativer Konzepte unter Einbeziehung der Bürger und verschiedener Akteursgruppen, bleibt die Ausgestaltung bisheriger Förderansätze hinter dem Anspruch einer partnerschaftlich gesteuerten, bottom-up inszenierten Regionalentwicklung, wie sie Regionen Aktiv fordert und fördert, zurück. Gewünscht wird zwar zum einen Kooperation und Koordination innerhalb der Region – förderfähig sind meist aber nur mehr oder weniger punktuelle Maßnahmen wie das Regionalmanagement.

### ***Bedeutungszuwachs von Wettbewerbsansätzen***

Im Rahmen von Regionen Aktiv waren die Regionen gezwungen, sich um knappe Fördermittel zu bewerben, indem sie sich mit individuellen und innovativen Konzepten gegen große Konkurrenz durchsetzten. Neben dem Wettbewerb um Ressourcen wurde aber auch ein Wettstreit um Politikinhalt, Programme, Maßnahmen, Organisationsformen und Verfahrensweisen in Gang gesetzt. Regionen Aktiv lässt sich damit als Politik- bzw. Leistungswettbewerb charakterisieren, der Rahmenbedingungen vorgibt, die Detailsteuerung aber den Regionen überlässt (vgl. Benz 2004b).

Regionen Aktiv legt – ähnlich wie die Strukturfondsförderung der EU – das Prinzip des Wettbewerbs nicht nur dem Auswahlprozess zugrunde, sondern verwendet Wettbewerbselemente auch während des Verfahrens (Wettbewerb um Leistungsreserven und Wettbewerb innerhalb der Modellregionen um die besten Projekte).

Das Wettbewerbsprinzip in allen Facetten ist zweifellos ein wichtiger Aspekt des Regionen Aktiv-Ansatzes, kann aber ebenfalls nur in Kombination mit den anderen Prinzipien als Alleinstellungsmerkmal und Abgrenzungskriterium zu herkömmlichen Förderansätzen fungieren.

Abschließend muss darauf hingewiesen werden, dass laut Aussage der Regionen nicht alle Prinzipien den gleichen Stellenwert haben. Während die Prinzipien „Regionalität“ und „Partnerschaft“ als besonders wichtig für die Entwicklung der Region eingestuft, wird die Wettbewerbskomponente insgesamt eher kritisch gesehen (vgl. Elbe 2005b: 8ff).

Für die Ableitung von Kausalzusammenhängen zwischen Regionen Aktiv-Ansatz und Wirkungen in den Modellregionen ergeben sich daraus allerdings keine unmittelbaren Auswirkungen. Da die Unterteilung der fünf Prinzipien auch in anderer Form hätte erfolgen können, bzw. angenommen wird, dass gerade die Kombination der Prinzipien einen Mehrwert generiert, soll darauf verzichtet werden, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in Bezug auf die Einzelprinzipien auszdifferenzieren. In die weitere Betrachtung fließt daher das „***Set der Prinzipien***“ ein.

Abschnitt D:  
Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes unter  
besonderer Berücksichtigung ökonomischer  
Aspekte



## 6 Ursache-Wirkungszusammenhänge ausgewählter Förderansätze

Im Folgenden werden erste Wirkungszusammenhänge zwischen den herausgearbeiteten Charakteristika des Regionen Aktiv-*Ansatzes* – basierend auf dem ihm eigenen Set der Prinzipien (vgl. Kap. 5) – und möglichen Auswirkungen in den Modellregionen aufgestellt. Um ein zufälliges Zusammentreffen von bestimmten Prinzipien des Förderansatzes mit beobachteten oder auch nur vermuteten Phänomenen der Entwicklung der Modellregionen möglichst zu vermeiden, ist es notwendig, die zunächst hypothetisch aufgestellten Wirkungszusammenhänge anschließend bezüglich ihrer Kausalitätsbeziehungen zu überprüfen.

Dieser Arbeitsschritt dient dementsprechend als Vorbereitung für die anschließende Ursache-Wirkungs-Untersuchung mittels FACT-Analyse und basiert auf einer umfangreichen Literaturrecherche und Dokumentenanalyse. Dazu werden die Evaluierungsberichte vergleichbarer, ebenfalls modellhafter Ansätze wie LEADER, InnoRegio und Regionen der Zukunft unter der Fragestellung analysiert, welche Wirkungszusammenhänge zwischen dem (Regionen Aktiv)-Ansatz und (ökonomischen) Vorteilen für die Modellregionen bestehen.<sup>1</sup> Diese Ergebnisse geben Hinweise auf mögliche Wirkungszusammenhänge. Da die genannten Ansätze zwar vergleichbar aber nicht identisch mit dem Regionen Aktiv-Ansatz sind, erfolgt im Anschluss an diese eher exemplarische Betrachtung eine Fokussierung auf vermutete Wirkungszusammenhänge für Regionen Aktiv, die auf einer Analyse der Ergebnisse der Begleitforschung<sup>2</sup> und auf einer schriftlichen Befragung aller 18 Modellregionen beruht (Fragebogen siehe Anhang II). Diese Befragung erfolgte im Rahmen der Begleitforschung (vgl. Begleitforschung Phase II; Abschlussberichte der Modellregionen), wodurch eine 100%ige Rücklaufquote gewährleistet werden konnte.<sup>3</sup>

### 6.1 Wirkungszusammenhänge abgeleitet aus der Literatur<sup>4</sup>

Zahlreiche wissenschaftliche Studien belegen, dass der Einsatz von Förderinstrumenten, die partizipative, kooperative und wettbewerbsähnliche Elemente beinhalten (wie z.B. LEADER, InnoRegio, Regionen der Zukunft, Regionen Aktiv), eine nachhaltige regionale Entwicklung unterstützt und einen erheblichen Mehrwert gegenüber herkömmlichen Förderinstrumentarien bedeutet (vgl. hierzu z.B. die Begleitforschungen von LEADER, InnoRe-

<sup>1</sup> Im Rahmen dieser Arbeit wird exemplarisch auf die Ergebnisse der Begleitforschungen zu InnoRegio und Regionen der Zukunft bzw. LEADER eingegangen. Auch wenn Ziele und Zielebene bzw. Zielgruppe der Programme unterschiedlich waren und eine Vergleichbarkeit daher nur eingeschränkt möglich ist, so bietet sich ein Vergleich aufgrund grundsätzlicher Parallelen in Bezug auf die Förderansätze dennoch an (vgl. hierzu u.a. ÖIR 2004, [www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de), BMBF 2005, [www.unternehmen-region.de](http://www.unternehmen-region.de)).

<sup>2</sup> Ergebnisse der Begleitforschung Phase I und II (vgl. hierzu auch IfLS 4004 und SPRINT et al. 2007).

<sup>3</sup> Im Rahmen des Prinzips „Reflexivität“ mussten sich die Modellregionen nicht nur einer umfassenden Analyse durch die Begleitforschung unterziehen, sondern waren auch dazu aufgefordert, sich einem intensiven Prozess der Selbstevaluierung zu stellen. Dies hat zwar teilweise zu einer erheblichen Arbeitsbelastung in den Regionen geführt, gleichzeitig aber auch fast lückenlose Analyseergebnisse ermöglicht.

<sup>4</sup> Die hier exemplarisch herangezogenen Programme wurden gewählt, da es sich um Regionalwettbewerbe handelt, die kooperative Ansätze fokussieren und, ebenso wie Regionen Aktiv, bundeslandübergreifend zum Einsatz kamen.

gio, Regionen der Zukunft, sowie Moseley 2003). Dieser Mehrwert ist unbestritten, wird aber bislang vor allem in einer Vielzahl weicher Faktoren gesehen. Auch wenn der unmittelbare ökonomische Nutzen schwer nachzuweisen ist, so wird z.B. in der Evaluierung zu LEADER bestätigt, dass das Programm nicht nur ökologischen, sozialen und gesellschaftspolitischen Anforderungen gerecht wird, sondern auch ökonomische Vorteile beinhaltet und damit der Forderung nach einem effizienten Mitteleinsatz gerecht wird (vgl. ÖIR 2004).<sup>5</sup>

In Bezug auf *LEADER II* beispielsweise wird der Hauptnutzen darin gesehen, dass der Ansatz (der in besonderem Maße durch das Prinzip „Partnerschaft“ bestimmt wird) flexibel auf komplexe regionale Ansprüche reagieren kann und somit den Regionen als Instrument zur Selbsthilfe dient: Ergänzend zu der reinen Förderung durch LEADER konnten zusätzliche finanzielle Ressourcen erschlossen werden. Neben einer Kofinanzierung von öffentlicher Seite war daher insbesondere die Mobilisierung endogener regionaler Ressourcen (privates Kapital, ehrenamtliches Engagement, Einbindung neuer Akteure) bzw. die Steigerung der regionalen Leistungsfähigkeit (*capacity building*) festzustellen. Dieser Aspekt muss besonders unterstrichen werden, da er sonst im Vergleich zu klar sichtbaren und messbaren Folgen leicht unterschätzt wird. Darüber hinaus bewirkte die komplexe Ausgestaltung des LEADER-Ansatzes in hohem Maße „institutional learning and the capacity of cross-co-ordination between different levels and strands of administration“ (ÖIR 2004: 56). Aber nicht nur die Höhe der getätigten Investitionen konnte positiv beeinflusst werden, sondern auch deren Nutzeneffizienz, da einerseits mehr kleinere Projekte Berücksichtigung fanden, andererseits Projekte gezielter auf spezifische Problemlagen zugeschnitten werden konnten. Gleichzeitig profitierten mehr Akteursgruppen von der Förderung; der Nutzen konnte breiter gestreut werden (vgl. hierzu auch Moseley 2003, ÖIR 2004: 46ff, 67). Darüber hinaus konnte durch die von LEADER finanzierten Projekte eine Reihe von Innovationen angestoßen werden, die durchaus nachhaltige Wirkung zeigen. Einige der innovativen Praktiken kommen daher sowohl in anderen Förderprogrammen als auch in der Mainstream-Förderung verstärkt zur Anwendung (vgl. ÖIR 2004: 4ff). Aber auch die Einkommens- und Beschäftigungssituation in ländlichen Regionen konnte durch LEADER verbessert werden. Der territoriale, regionale Ansatz wirkte sich zwar zunächst eher indirekt aus, nichtsdestotrotz führte der Fokus auf innovative Projektideen

---

<sup>5</sup> Je nach Disziplin werden stark variierende Subventionsbegriffe verwendet, so dass es schwer fällt, eine einheitliche Definition zu finden. Allgemein können unter dem Subventionsbegriff Finanzhilfen und Steuervergünstigungen subsumiert werden (was im weiteren Sinne auch Modellvorhaben wie Regionen Aktiv einschließt) (vgl. Kraft 1995: 4ff).

Insbesondere vor dem Hintergrund leerer Staatskassen wird die praktizierte (breite) Subventionierung zunehmend hinterfragt, bzw. führt zu einer Verschärfung der Effizienzdiskussion. Dabei fungieren die Kriterien der Effizienz und Effektivität als Beurteilungsmaßstäbe für den Einsatz von Subventionen (*Subventionseffizienz*). Der Forderung nach mehr Kontrolle der Effizienz und Effektivität von Subventionen ist aber nicht so einfach nachzukommen: „Der Subventionsgeber weist in seiner verfassungsmäßigen Subventionsberichterstattung wiederholt auf die Probleme einer außerordentlich schwierigen Kontrolle der Subventionen und das Fehlen gültiger Methoden hin.“ (Haghani 1999: 6)

Subventionen haben dann ihre Berechtigung, wenn sie zur Überwindung regionaler Disparitäten als zeitlich begrenzte Hilfe zur Selbsthilfe eingesetzt werden. Regionale Hilfen, die als einmalige Starthilfen bzw. Überbrückungshilfe verstanden werden, können wichtige Impulswirkung z.B. für die regionale Entwicklung entfalten und sollten daher nicht pauschal als schädlich abgelehnt werden (vgl. Haghani 1999: 85ff). Schwerwiegende Subventionsineffizienzen, ausgelöst z.B. durch Mitnahmeeffekte, Dauersubventionierung oder Mehrfachsubventionierung, müssen aber als Negativaspekte angeführt werden (vgl. Kraft 1995: 142ff).

und kleine und mittlere Unternehmen zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten. Dabei bleibt abzuwarten, inwiefern diese Effekte auch langfristig Wirkung zeigen. The „effect on employment is proportionate to its resources, and its training and animation measures also indirectly support employment. [...] Income effects are particularly difficult to assess but they may mostly originate in new employment and an increase in rural tourism.“ (ÖIR 2004: 55)

Neben diesen ansatzweise feststellbaren (wenn auch bislang nicht exakt messbaren) ökonomischen Vorteilen führt ein Programm wie LEADER aber auch zu erhöhten Kosten im Vergleich zu herkömmlichen Ansätzen. Vor allem in der Startphase wurden auf Ebene der Region erhebliche Ressourcen gebunden, indem eine Partnerschaft etabliert, ein intersektorales Entwicklungskonzept erarbeitet und unterschiedliche Akteure koordiniert werden mussten. Neben diesem erhöhten Aufwand in der Startphase müssen die regionalen Partnerschaften zusätzliche laufende Kosten, die durch einen erhöhten Verwaltungs-, Organisations- und Abstimmungsbedarf entstehen, bewältigen.<sup>6</sup> Nach Bewältigung der Startphase gehen zwar die administrativen Kosten zurück, die Kosten für den laufenden Prozess bleiben aber – bedingt durch einen höheren Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf – auf einem vergleichsweise hohen Niveau (vgl. ÖIR 2004: 80). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass einem, auf den ersten Blick schlechter erscheinendem Nutzen-Kosten-Verhältnis ein enormer Lernprozess und Zugewinn an regionalem Know-how gegenüber steht.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Begleitforschung zu dem durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) initiierten Förderprogramm *InnoRegio* (vgl. BMBF 2005 und [www.unternehmen-region.de](http://www.unternehmen-region.de)). „Ziel des InnoRegio-Programms [...] ist es, Innovationspotenziale in den neuen Ländern zu erschließen, um damit Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung und Beschäftigung nachhaltig zu verbessern.“ (BMBF 2005: 6)<sup>7</sup> Auch wenn erste Erfolge erzielt werden konnten, so bleibt dennoch abzuwarten, inwieweit Prozesse verstetigt werden können und wie die Umsetzung von Fernzielen realisiert werden kann.

Durch die im Ansatz von InnoRegio enthaltene Wettbewerbskomponente konnte ein hoher Mobilisierungseffekt erreicht werden. „Grundsätzlich hat die Förderung [...] ihr Ziel erreicht. Dabei scheint das Zusammenwirken von vier Faktoren den Ausschlag gegeben zu haben: Das in der Region verfügbare und für die Netzwerke mobilisierbare unternehmerische und wissenschaftliche Potenzial, eine klare, am wirtschaftlichen Erfolg orientierte Zielsetzung, die Einsicht in den individuellen Nutzen derartiger Kooperationen und eine

<sup>6</sup> These “required investments seem to lower the cost-effectiveness of programme implementation – as it was said in respect to the bottom-up approach. But this is not the whole truth: the added value of local partnership depends on the degree to which the national/regional authorities are ready to fully engage in this process. The higher costs, the initial delays and the possible uncertainties in terms of power balance and decision-making are only justified if the partnerships are entitled to assume clear, responsible roles in the programme delivery process, receive longer term funding and are surrounded by an enabling institutional environment.“ (ÖIR 2004 47f.)

<sup>7</sup> 25 Regionen erhielten zwischen 1999 und 2006 die Möglichkeit, regionsspezifische Innovationspotenziale zu identifizieren und durch die Erarbeitung selbst gesteuerter Entwicklungskonzepte neue Geschäftsfelder und Beschäftigungsmöglichkeiten zu etablieren. Der Auslöser erhoffte sich insbesondere durch die Kooperation verschiedener Akteure und eine verstärkte Netzwerkbildung eine erhöhte Innovationsfähigkeit der Unternehmen und eine Vertiefung regionaler Wertschöpfungsketten (vgl. BMBF 2005).

leistungsfähige Netzwerksteuerung.“ (BMBF 2005: 69) Der eigentliche Erfolg des Förderprogramms wird darin gesehen, dass positive Lerneffekte angestoßen und der Wissensaustausch zwischen regionalen Akteuren bzw. Unternehmen intensiviert werden konnte. Auch wenn schnelle wirtschaftliche Ergebnisse eher die Ausnahme sind, so konnten neben den beobachteten weichen Faktoren auch einige harte, (zumindest in Ansätzen) messbare Effekte herausgefiltert werden. Durch das Förderprogramm konnten nachweislich positive Wirkungen auf das Humankapital der Unternehmen und eine Stabilisierung, bzw. positive Entwicklung der Beschäftigungssituation festgestellt werden (vgl. BMBF 2005: 70). Insgesamt kam es zu Unternehmensgründungen und zahlreichen Neueinstellungen. Parallel dazu konnten Ressourceneffekte durch eine zunehmende Akademisierung festgestellt werden (vgl. DIW 2005).

Über die Bildung von inner- und intraregionalen Netzwerken sollen generell Synergien im Innovationsprozess befördert und somit die Wettbewerbsfähigkeit der Akteure gestärkt werden. Dies wird erreicht, indem Netzwerke über die „Bündelung komplementärer Kompetenzen“ zur Stärkung der gemeinsamen Leistungsfähigkeit beitragen, was insbesondere kleinen Unternehmen bei dem Ausbau ihrer Kompetenzbreite zugute kommt. Außerdem soll über den Netzwerkansatz der Wissensfluss und damit der Innovationsprozess beschleunigt werden (vgl. Eickelpasch et al. 1998: 191). Die Evaluierung des InnoRegio-Programms (durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin) zeigt, dass „die Kunden- und Zuliefererbeziehungen zwischen InnoRegio-Akteuren intensiviert und ausgebaut worden sind. Das zusätzliche Umsatzvolumen bei InnoRegio-Kunden bzw. das zusätzliche Bezugsvolumen von InnoRegio-Akteuren ist dabei beträchtlich. Durch die InnoRegio-Förderung sind somit die regionalen Wertschöpfungsketten gestärkt worden. Die regionale Nähe, die Chance oder die Notwendigkeit für die Unternehmen, mit Zulieferern oder Kunden zusammenzuarbeiten, können für die Etablierung von regionalen Wertschöpfungsketten hilfreich sein.“ (BMBF 2005:71)

Über die angestoßenen Vernetzungs- und Kooperationsbeziehungen und den intensivierten Wissensaustausch sollten nicht nur auf Ebene der Unternehmen, sondern auch auf gesamtregionaler Ebene positive Wirkungen erzielt werden. Die erwünschten Ausstrahlungseffekte auf die Region sind bisher nur ansatzweise ablesbar, da derartige Diffusionsprozesse vergleichsweise langsam ablaufen und daher erst auf längere Sicht nachweisbar sind. „Effekte auf dem Arbeitsmarkt, wie vom InnoRegio-Programm intendiert, sind schon allein aufgrund der konjunkturellen Rahmenbedingungen kaum zu erwarten. Hinzu kommen die Größenverhältnisse: Die InnoRegios umfassen zumeist nur einen relativ geringen Teil der Wirtschaft der Region, in der sie angesiedelt sind. Das Beschäftigungswachstum, das bei über der Hälfte der geförderten Unternehmen zu verzeichnen ist, war daher absolut gesehen zu gering, um messbare Wirkungen auf den regionalen Arbeitsmärkten zu zeigen. Auch andere regionale Indikatoren wie Wertschöpfung, FuE-Beschäftigungsanteil oder Exportanteil der regionalen Wirtschaft lassen sich aus dem gleichen Grund derzeit noch nicht in Zusammenhang mit der Unternehmensentwicklung der InnoRegios bringen.“ (BMBF 2005: 71)

Interessant ist auch die Betrachtung der Evaluierungsergebnisse zu dem Modellvorhaben „**Regionen der Zukunft**“, die belegen, dass das Modellvorhaben positive Impulse für die Regionalentwicklung gegeben hat, ohne finanzielle Anreizmittel einzusetzen. Von ent-

scheidender Bedeutung war aus Sicht der Region der erzielte Imagegewinn, der mit dem Label „Zukunftsregion“ einhergegangen ist. Auch ohne Preisgeld konnten in der Mehrzahl der Modellregionen verbesserte Kommunikations- und Informationsstrukturen geschaffen, die Akteursbasis verbreitert und die Akzeptanz für die laufenden Prozesse innerhalb der Region erhöht werden (vgl. Wiechmann et al. 2004: 36f.).

Trotz solcher positiver Erfahrungen spielt generell die finanzielle Förderung eine entscheidende Rolle für den Erfolg, vor allem aber für die Verstetigung von Prozessen. Aus Sicht teilnehmender Unternehmen mag ein Imagegewinn ausreichend und sinnvoll sein, für Akteure aus der öffentlichen Verwaltung ist das nicht zutreffend, da sie angesichts leerer öffentlicher Kassen immer weniger Handlungsspielräume haben (vgl. Wiechmann et al. 2004).

Auch wenn das Gesamtfazit für die hier exemplarisch skizzierten Förderprogramme aus Sicht der jeweiligen Auslober und Teilnehmer positiv ist, so entsteht doch der Eindruck, dass die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung vage bleiben, indem sie sich größtenteils auf das Aufzeigen weicher Wirkungen (oder allenfalls vereinzelter harter Auswirkungen wie z.B. die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze) beschränken bzw. Wirkungsketten nur unvollständig oder zu kurz nachzeichnen. Das liegt zum einen daran, dass durch die Komplexität der Ansätze die unterschiedlichen Wirkungen nur schwer zu erfassen sind, zum anderen die Herangehensweise Neuland darstellt und daher nur in sehr begrenztem Maße auf Erfahrungswerte bzw. Theorien zurückgegriffen werden kann.

Gestützt auf die Erkenntnisse aus den oben skizzierten Beispielen soll im Folgenden der Versuch unternommen werden, für Regionen Aktiv hypothetische Wirkungszusammenhänge aufzustellen, die es dann mittels geeigneter Methoden genauer zu überprüfen gilt. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche Wirkungen auf den Förder*ansatz* zurückzuführen sind, um dann näher auf die Frage eingehen zu können, wie sowohl die harten als auch die weichen Wirkungen nicht nur sinnvoll erfasst, sondern auch berechnet werden können.

## **6.2 Ableitung hypothetischer Wirkungszusammenhänge für Regionen Aktiv**

Zur systematischen Auswertung von Erfahrungen und Fortschritten im Rahmen des Modellvorhabens „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ etablierte das auslobende Bundesministerium eine Begleitforschung. Im Rahmen der ersten Phase dieser wissenschaftlichen Bewertung (Abschlussbericht Dezember 2003) sowie im Rahmen der zweiten Phase der Begleitforschung (Abschlussberichte der Modellregionen und Abschlussbericht der Begleitforschung im Dezember 2006) wurden erste erkennbare Wirkungen erfasst und analysiert, um einerseits den regionalen Akteuren Feedback geben zu können, andererseits der Förderpolitik weiteren Handlungsbedarf aufzuzeigen (vgl. IfLS 2004 und SPRINT et al. 2007). Gleichzeitig basieren die folgenden Ausführungen auf einer Analyse der genannten Dokumente.

### ***Querschnittsbetrachtung über das Modellvorhaben Regionen Aktiv***

Der Hauptnutzen von **Regionen Aktiv** wird demnach (bislang) vor allem in der Förderung weicher Faktoren gesehen. Die Ergebnisse der Begleitforschung zeigen, dass durch Regionen Aktiv die Etablierung von Vernetzung und Netzwerkmanagement in besonderem Maße gefördert werden konnte. So konnten in der ersten Umsetzungsphase in den Modellregionen überaus erfolversprechende Veränderungen festgestellt werden, die sich in der Schaffung arbeitsfähiger regionaler Strukturen<sup>8</sup> und der Etablierung sektorenübergreifender Kooperationen widerspiegeln. Die Wettbewerbsteilnahme motivierte alte und neue regionale Akteure zur Zusammenarbeit, so dass in den Modellregionen „bleibende Veränderungen durch Regionen Aktiv durch die Steigerung der Motivation zu gemeinsamen Handeln und Eigeninitiative sowie der Anstoß von Lernprozessen“ (IfLS 2004: viii) nachgewiesen werden konnten. Insgesamt ist es gelungen, die Etablierung von Partizipation und regionaler Eigenverantwortung voranzutreiben und einen Umdenkungsprozess für die multifunktionalen Potenziale der Landwirtschaft einzuleiten. Regionen Aktiv verfügt damit über ein großes Potenzial für Multiplikator- und Synergieeffekte (vgl. IfLS 2004: viii ff, Elbe et al. 2006: 81). Auf Projektebene scheint die intersektorale Integration durch vielfältige Projekte gelungen. Auch sind die meisten regionalen Partnerschaften an Mitgliedern und Inhalten ständig gewachsen. Schrittweise vollzieht sich ein Umdenkungsprozess, der mittel- und langfristig zu Veränderungen der Denk- und Handlungsmuster führt und Ausstrahlungseffekte auf die Gesamtregion bewirkt (vgl. Elbe 2005b, Elbe et al. 2006).

Neben allen zu verzeichnenden Erfolgen muss berücksichtigt werden, dass durch Regionen Aktiv zwar bereits wichtige Impulse gegeben wurden, das Gesamtergebnis aber erst im zeitlichen Verlauf sichtbar wird. „Die Förderphase des Wettbewerbs kann für die Modellregionen nur die Anfangsphase eines Veränderungsprozesses darstellen [...], der langfristig nur durch die kontinuierliche eigenständige Fortführung durch die regionalen Akteure zu nachhaltigen Erfolgen führen kann.“ (vgl. IfLS 2004: xiii) Regionen Aktiv ist somit ein wichtiger Impulsgeber; die Weiterführung der Projekte und die Entwicklung von Finanzierungskonzepten, über die Anschubfinanzierung hinaus, obliegt jedoch der regionalen Eigenverantwortung und ist von entscheidender Bedeutung für die Absicherung initiiertter Entwicklungsprozesse und somit für eine Verstetigung der Prozesse über den Förderzeitraum hinaus. Letztendlich sollen sich die in den Regionen angestoßenen Prozesse selbst tragen. Auch eine Serviceleistung wie das Regionalmanagement, die der Region zugute kommt, sollte langfristig von der Region selbst

Der Begriff „**Regionalmanagement**“ lässt sich nicht abschließend definieren. Im Allgemeinen versteht man darunter die „umsetzungsorientierte Initiierung und Weiterführung querschnittsorientierter regionaler Entwicklungsprozesse durch qualifiziertes Personal auf der Grundlage der Entwicklungsvorstellungen regionaler Akteure bei Beachtung externer Rahmenbedingungen.“ (Maier 2000) Dabei soll sektorübergreifend das komplexe und breite Aufgabenspektrum einer nachhaltigen Regionalentwicklung abgedeckt werden. Dem Regionalmanagement kommt daher die Aufgabe der Moderation und Beratung, Konzeptentwicklung, Projektbeurteilung und -management, Programmumsetzung, Marketing, Monitoring und Evaluierung zu (vgl. Geißendörfer et al. 2003).

<sup>8</sup> „Von besonderer Bedeutung sind die Regionalen Partnerschaften (RP) als Hauptentscheidungs-gremium sowie das Regionalmanagement (RM), das vor allem mit der Vorbereitung der Entscheidungen, der Projektentwicklung und der praktischen Umsetzung der Beschlüsse betraut ist. Ein öffentlich-rechtlicher Abwicklungspartner (AP) ist verantwortlich für die finanzielle Abwicklung der Projekte. In mehreren Regionen ist das sehr effektive Zusammenspiel von RP, RM und öffentlich-rechtlichem Partner als zukunftsweisendes neues Handlungsmuster zu werten.“ (IfLS 2004: 6)

bereitgestellt werden.<sup>9</sup>

Die Halbzeitbewertung und auch die Ergebnisse der zweiten Phase der Begleitforschung lassen insgesamt keinen Zweifel daran, dass Regionen Aktiv von regionaler Ebene überaus positiv aufgenommen wurde und auch erste Erfolge frühzeitig erzielt werden konnten. Allerdings konnte zur Halbzeitbewertung bzw. zu Beginn der Projektlaufzeit weder eine Aussage über den nachhaltigen Erfolg der initiierten Prozesse gemacht werden, noch eine ökonomische Analyse der Auswirkungen bzw. Erfolge durchgeführt werden.<sup>10</sup> Gerade an diesen konkreten Erfolgen werden die Modellregionen und der Wettbewerbsauslober aber letztendlich gemessen werden (vgl. IfLS 2004: 15 und Elbe 2005a: 102).

Obwohl die Mehrzahl der Modellregionen die Erhöhung der regionalen Wertschöpfung und den Ausbau einer multifunktionalen Landwirtschaft als vorrangige Ziele nennt, waren die endgültigen Wirkungen der iREK-Umsetzung auf Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Umweltentlastung zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht absehbar. Als maßgebliche Erfolge wurden im Rahmen der zweiten Phase der Begleitforschung Kontaktaufnahme, Kooperation zwischen Akteuren und das Überwinden alter Konflikte genannt. Diese überaus wichtigen Fortschritte sind allerdings weicher Natur und lassen sich schlecht beziffern, so dass sie bislang nur qualitativ und noch nicht quantitativ bzw. monetär erfasst wurden.<sup>11</sup> Gegenüber potenziellen Projektpartnern oder Entscheidungsträgern aus der Politik lassen sie sich daher – trotz ihrer immensen Bedeutung – weniger gut als Argumentationshilfe verwenden, als beispielsweise eine konkrete Zahl (geschaffener Arbeitsplätze, verkaufter Produkte). Gleichzeitig wird deutlich, dass regionale Lernprozesse angestoßen werden konnten, von denen Akteure aller Ebenen profitieren, indem sie Synergieeffekte erkennen und Entwicklungsschritte konkretisieren. Dabei nehmen Berufs- und Interessenverbände, Banken und Sparkassen, größere Betriebe, sowie führende Politiker und Gremien eine zentrale Rolle ein. Neben diesen starken Partnern ist das Regionalmanagement von besonderer Bedeutung für die regionale Entwicklung, da nur mithilfe einer professionellen Koordinierungsstelle der zeitliche und finanzielle Aufwand für Antragstellung, Prozesssteuerung und Projektkoordinierung zu bewältigen ist (vgl. Böcher et al. 2005: 22ff<sup>12</sup>, sowie Elbe et al. 2006; Elbe 2005b, Moseley 2003).

„Die Annahme, dass der Weg das Ziel sei und letztendlich die ‚weichen Faktoren‘, also der Kooperationsprozess, das eigentlich entscheidende [...] sei, ist weit verbreitet. Leider fehlt bis heute der Nachweis, dass ein guter Prozess zu einem guten Ergebnis führt“ (Beier, Wiechmann 2004: 393). Die Auswertung der anderen Evaluierungsberichte hat gezeigt, dass partnerschaftliche, integrierte, wettbewerbsbasierte Ansätze besondere Prozesse in Gang setzen, die von Teilnehmern und Auslobern als überaus positiv bewertet wer-

<sup>9</sup> Der Erfolg des Regionen Aktiv-Ansatzes muss deshalb auch an der Performance der Regionen gemessen werden, sobald diese aus dem Schonraum der Modellphase entlassen werden und sich im nicht subventionierten Wettbewerb mit anderen Regionen behaupten müssen. Eine solche Analyse muss zu einem späteren Zeitpunkt (z.B. in drei bis fünf Jahren) erfolgen.

<sup>10</sup> Auch zum jetzigen Zeitpunkt sind viele Prozesse noch längst nicht abgeschlossen, so dass für diese Untersuchung auf den überprüften Effekten basierende Prognosen zur Abschätzung der langfristigen Wirkungen herangezogen werden müssen.

<sup>11</sup> Andere, stärker sichtbare und bezifferbare Erfolge werden erst gegen Ende der Laufzeit von Regionen Aktiv (oder sogar danach) erwartet, wenn größere investive Projekte umgesetzt werden.

<sup>12</sup> Diese Angaben beziehen sich nicht auf alle 18 Modellregionen, sondern lediglich auf sechs Fallstudienregionen.

den (vgl. Kap. 6.1). Ähnliches gilt auch für Regionen Aktiv: Das Modellvorhaben war zunächst darauf ausgerichtet, mit dem „Lockmittel“ zusätzlich verfügbarer Mittel, die Regionen zur Erarbeitung und Umsetzung neuer Konzepte und zur Erprobung neuer Denk- und Verfahrensweisen zu motivieren. Dabei spielten neben den Finanzierungsmöglichkeiten von Projekten insbesondere die Möglichkeit, diese Mittel eigenverantwortlich und selbstbestimmt einzusetzen, eine besondere Rolle.

Es gibt eine Vielzahl weicher, positiver Wirkungen, die sich in vielfältiger Weise beschreiben, aber schlecht in Zahlen fassen lassen. Obwohl es also nicht primäres Ziel von Regionen Aktiv war, Arbeitsplätze zu schaffen oder Einkommenseffekte zu erzielen, (die zur Verfügung gestellten Mittel waren ohnehin zu gering, um deutliche wirtschaftliche Effekte zu generieren), so rückt, ergänzend zu dem Anspruch einer umfassenden Beschreibung und Interpretation der Ergebnisse und Wirkungen, die Forderung nach einem „handfesten“ Ergebnis in den Mittelpunkt der Betrachtung. Gewünscht wird seitens der Politik eine „ökonomische Analyse“ der erzielten harten und v.a. weichen Wirkungen, die in Zahlen ausdrückt, was Regionen Aktiv „gebracht hat“.

In dem Versuch, dieser Forderung der Praxis gerecht zu werden, wird im Folgenden (aufbauend auf den bereits identifizierten, noch eher bruchstückhaften Wirkungszusammenhängen) zunächst für alle Modellregionen untersucht, welche Ergebnisse und Wirkungen auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurückzuführen sind. Basis hierfür sind die Abschlussberichte der Modellregionen, die im Rahmen der Begleitforschung (Phase II) erstellt werden mussten und explizit Auskunft über den Fortschritt der Regionen geben (vgl. Anhang II), sowie entsprechende Auswertungen der Begleitforschung.

### *Einzelbeispiele für Ursache-Wirkungsbeziehungen in den Modellregionen*

Unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Zielsetzungen der Regionen bedingen z.T. sehr verschiedene Ursache-Wirkungszusammenhänge, so dass nach der allgemeinen Darstellung an dieser Stelle zunächst exemplarisch einige Zusammenhänge aufgezeigt werden, die in einem späteren Schritt anhand von drei Fallstudienregionen im Detail überprüft werden.<sup>13</sup>

Für die Darstellung der Ursache-Wirkungsbeziehungen zwischen Regionen Aktiv-Ansatz und der Entwicklung in den Modellregionen ergeben sich folgende Schwierigkeiten:

- **Multikausalitäten und Folgewirkungen:** Bei einem komplexen Vorhaben wie Regionen Aktiv ist es bereits schwierig die unmittelbaren Auswirkungen zu erfassen – ungleich schwieriger ist es, die wiederum induzierten nachfolgenden Wirkungen vollständig zu erfassen und auf (Regionen Aktiv als zumindest) eine Ursache zurückzuführen. Außerdem verlaufen die Kausalitätsbeziehungen nicht linear, so dass die ein-

<sup>13</sup> Die exemplarisch ausgewählten Wirkungszusammenhänge, finden sich – wenn z.T. auch nur bruchstückhaft oder in anderer Formulierung – auch in den Aussagen der anderen Modellregionen (siehe Abschlussberichte der Regionen 2005 Teil I). Diese Aussagen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht eingebaut, dienen aber der Untermauerung, wenn die Einzelbeispiele regionaler Ursache-Wirkungszusammenhänge in einem nächsten Schritt zusammengeführt werden (vgl. hierzu auch Elbe 2005b und Elbe et al. 2006).

Da die Ausführungen auf Aussagen der regionalen Akteure beruhen, die im Rahmen der offiziellen Begleitforschung erhoben wurden (so dass die Regionen zur Teilnahme verpflichtet waren) konnte eine 100%ige Rücklaufquote erzielt werden. Zur Auswertung der Fragebögen wurde alle Antworten codiert. Es ist zu berücksichtigen, dass dieses Verfahren, trotz aller Sorgfalt, auch subjektive Elemente beinhaltet.

wandfreie Zuordnung eines Phänomens zu nur einer Ursache schwierig ist. Zudem stehen die zahlreichen Ursachen untereinander und mit dem beobachteten Phänomen in Wechselbeziehung (interdependente Multikausalität; vgl. hierzu auch Töpfer 1969). Die vorliegende Untersuchung kann dementsprechend nicht alle Wirkungen nachvollziehen und analysieren, sondern konzentriert sich auf die wesentlichsten überprüfbareren Auswirkungen bzw. deren kurz- bis mittelfristige Prognose.

- **Problematik von Überschneidungen zu anderen Förderprogrammen<sup>14</sup>:** Die Anknüpfung an bereits etablierte Strukturen ist durchaus sinnvoll, erschwert aber die Rückverfolgung auf Regionen Aktiv-Impulse. Auch wenn Regionen Aktiv über LEADER z.T. hinausgeht, so sind durch die Parallelen in der Konzeption beider Programme in Teilbereichen ähnliche Effekte zu erwarten. Vergleichsgröße für Regionen Aktiv ist allerdings **nicht** LEADER, sondern die traditionelle (Mainstream-) Förderung; d.h. betrachtet werden die von der Regelförderung abweichenden Elemente, auch wenn diese in anderen Modellvorhaben unter Umständen schon getestet (aber nicht monetär erfasst) wurden.
- **Abgrenzungsschwierigkeiten:** Bezugsebene ist die jeweilige Modellregion, die Abschätzung überregionaler Auswirkungen kann nur eingeschränkt bzw. gar nicht erfolgen.

Die im Folgenden aufgeführten Ursache-Wirkungsbeziehungen basieren auf der Annahme, dass trotz unterschiedlicher Bedeutung der einzelnen Regionen Aktiv-Prinzipien erst die Kombination aller fünf Prinzipien zum „Regionen Aktiv-Effekt“ führt (vgl. Kap. 5.3).

Im Kontext von Regionen Aktiv umfasst das Prinzip „**Wettbewerb**“ auf Ebene der Modellregionen vier Instrumente, wobei der Wettbewerb zwischen den Regionen zur Auswahl der Modellregionen (zumindest von den Modellregionen, d.h. den Gewinnern des Wettbewerbs) überdurchschnittlich positiv bewertet wurde. Der Wettbewerb um die besten Projektideen in den Modellregionen wird größtenteils ebenfalls als motivierend und innovationsfördernd eingestuft: In der Modellregion Bitburg-Prüm z.B. wird dem Wettbewerbsprinzip insgesamt eine wichtige Impulswirkung zugeschrieben, indem es als Anreiz diene, regionale Einzelinitiativen in einer Gesamtstrategie zu bündeln (Regionalmarke Eifel). Die Gründung der Dachmarke ermöglichte eine öffentlichkeitswirksame Darstellung der Projekte, die breites allgemeines Interesse weckte und dazu führte, dass weitere regionale Schlüsselakteure aus anderen Sektoren (z.B. Erzeuger, weiterverarbeitende Betriebe aus Gastronomie und Handwerk, Vermarkter) für die gemeinsame Sache gewonnen werden konnten (Multiplikatorwirkung). Dies ermöglichte die erfolgreiche Vermarktung regionaler Produkte unter dem Logo der gemeinsamen Dachmarke (vgl. Eifel 2005a).

Im Gegensatz zu diesen Positivaspekten wurden die – während der Umsetzungsphase durchgeführten – Wettbewerbe um die Leistungsreserve insgesamt eher als kontrapro-

<sup>14</sup> Neben Überschneidungen zu anderen Förderprogrammen wie z.B. LEADER bestehen auch Überschneidungen zu sektoralen („Standard“)-Fördermöglichkeiten. Die Zusammenfassung der Aussagen der Modellregionen verdeutlicht, dass bestimmte Handlungsfelder in besonderem Maße von anderen (externen) Einflussgrößen beeinflusst werden. Dies betrifft v.a. Handlungsfelder, die sich mit Themen wie Bioenergie oder Verbraucherbildung auseinandersetzen. „Bei Ersterem ist vor allem das EEG [...] ein ausschlaggebender externer Faktor: Die gesetzlich abgesicherte Förderung von Erneuerbaren Energien bspw. durch die Einspeisungsvergütung, wird als sehr förderlich beschrieben [...]. Ausgehend von dieser Sicherheit haben sich einige Regionen mit diesem Thema beschäftigt.“ (Elbe et al. 2006: 10)

duktiv empfunden, da Konkurrenzdenken gefördert und Zeit verschwendet wurde (vgl. Elbe 2005b: 70ff).

Insgesamt positive Wirkungen werden dem Prinzip „*Partnerschaft*“ zugeschrieben, wie das Beispiel der Modellregion Wendland/Elbetal zeigt. Dort hat der partnerschaftliche Ansatz zu einer besseren Zusammenarbeit der regionalen Akteure geführt (Bündelung von Know-how; Einbeziehung unterschiedlicher Akteure, Unternehmenskooperationen), woraus eine gemeinsame Projektentwicklung (z.B. im Bereich regionale Produkte und Bioenergie und konventionelle Landwirtschaft) entstanden ist; d.h. Entscheidungen wurden auf breiter Basis diskutiert und werden nun von allen Akteuren getragen, was den Umsetzungsprozess befördert. Ebenso wie z.B. in der Eifel führte die Zusammenarbeit zur Etablierung einer regionalen Dachmarke und zum Aufbau neuer Vermarktungswege. Insgesamt konnte so der Bekanntheitsgrad und damit auch der Absatz regionaler Produkte gesteigert werden, was (langfristig) zu einer verbesserten wirtschaftlichen Situation der beteiligten Betriebe, bzw. zu erhöhter Wertschöpfung in der Region beiträgt (vgl. Wendland Elbetal 2005a, aber auch z.B. Eifel 2005a, Lübecker Bucht 2005a).

Exemplarisch für Wirkungen des Prinzips „*Integration*“ können Erfahrungen aus den Modellregionen Altmark und Barnim-Uckermark herangezogen werden. Dort führte der integrierte Ansatz zum besseren Verständnis der jeweiligen Interessenlagen und damit zu neuen Wertschöpfungspartnerschaften bzw. zur Zusammenarbeit von Unternehmen aus verschiedenen Sektoren (z.B. Landwirtschaft und Tourismus, Landwirtschaft und Ernährungsbranche, Tourismus und regenerative Energien). Daraus entstanden einerseits neue, innovative Produkte, so dass letztendlich Wertschöpfungsketten geschlossen und regionale Kreisläufe gestärkt werden können, was in Ansätzen bereits zu einer Erhöhung der regionalen Wertschöpfung führte. Andererseits trugen die Wertschöpfungspartnerschaften insgesamt zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Unternehmen bei, so dass (langfristig) nicht nur bestehende Arbeitsplätze gesichert, sondern auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden können (vgl. Altmark 2005, Barnim-Uckermark 2005, Wendland/Elbetal 2005a). Gleichzeitig erfordert eine intersektorale Diskussion eine kritische Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Thema, woraus letztendlich u. U. bessere bzw. besser akzeptierte Projekte resultieren.

Gleichzeitig lässt sich am Beispiel der Modellregion Sächsische Schweiz aufzeigen, dass der integrierte Ansatz nicht nur positiv, sondern auch kritisch gesehen wird, denn die Einbeziehung unterschiedlicher Interessenlagen erfordert die Integration und Koordination von Akteuren aus verschiedenen Sektoren, was mit einem erhöhten Zeit- und Kostenaufwand verbunden ist.

Die Betrachtung der Wirkungen, die auf das Prinzip „*Reflexivität*“ zurück zu führen sind, werden z.B. in der Region Lübecker Bucht darin gesehen, dass die Kombination aus internen und externen Gutachten, zu einem erheblichen Lerneffekt für alle Beteiligten geführt hat. Dadurch konnten Fehlinvestitionen vermieden werden, was zum einen Ressourcen gespart hat, zum anderen ein besseres Binnen- und Außenmarketing bewirkt hat (vgl. Lübecker Bucht 2005a, aber auch z.B. Eichsfeld 2005). Neben den Positivwirkungen durch eine kontinuierliche Überprüfung der eigenen Leistungen werden aber auch Negativaspekte genannt, die v.a. in einem unverhältnismäßig hohen Zeitaufwand für das Berichtswesen gesehen werden, durch den insbesondere das Regionalmanagement und die

Schlüsselakteure zeitweise erheblich in ihrer eigentlichen Arbeit blockiert wurden (vgl. z.B. Hohenlohe 2005, Lübecker Bucht 2005a, Eifel 2005a).

Das Prinzip „**Regionalität**“ bewirkte z.B. in den Modellregionen Altmark und Lübecker Bucht ein gesteigertes regionales Identitätsbewusstsein. Die Entwicklung dieses regionalen „Wir-Gefühls“ beeinflusste die Nachfrage nach regionalen Produkten und Leistungen positiv, so dass es gelang die regionale Identität – beispielsweise über eine Dachmarke (siehe oben) – zu vermarkten (vgl. Altmark 2005 und Lübecker Bucht 2005a). Gleichzeitig führt z.B. die Modellregion Barnim-Uckermark eine verbesserte regionale Zusammenarbeit auf die Möglichkeit der Selbstdefinition der Region zurück. Daraus ergaben sich individuell auf die Region zugeschnittene Projekte. Der direkte Regionsbezug erhöhte – bei gleichem Mitteleinsatz – die Qualität der Projekte, wodurch die Region insgesamt an Attraktivität gewinnt, was wiederum die Standortentscheidung von Unternehmen zugunsten der Region ausfallen lässt (vgl. Barnim-Uckermark 2005).

Vereinzelt wird aber auch bemängelt, dass auch eine selbst definierte Regionsabgrenzung dazu führt, dass der Aktionsradius u.U. zu eng ist, um die selbst gesteckten Ziele adäquat umzusetzen – eine nachträgliche Einbeziehung regionsexterner Akteure ist dann nur schwierig durchführbar bzw. erfordert ein erhebliches Maß an Kreativität (vgl. hierzu z.B. Lübecker Bucht 2005a).

### ***Zusammenführung der Einzelbeispiele regionaler Ursache-Wirkungsbeziehungen***

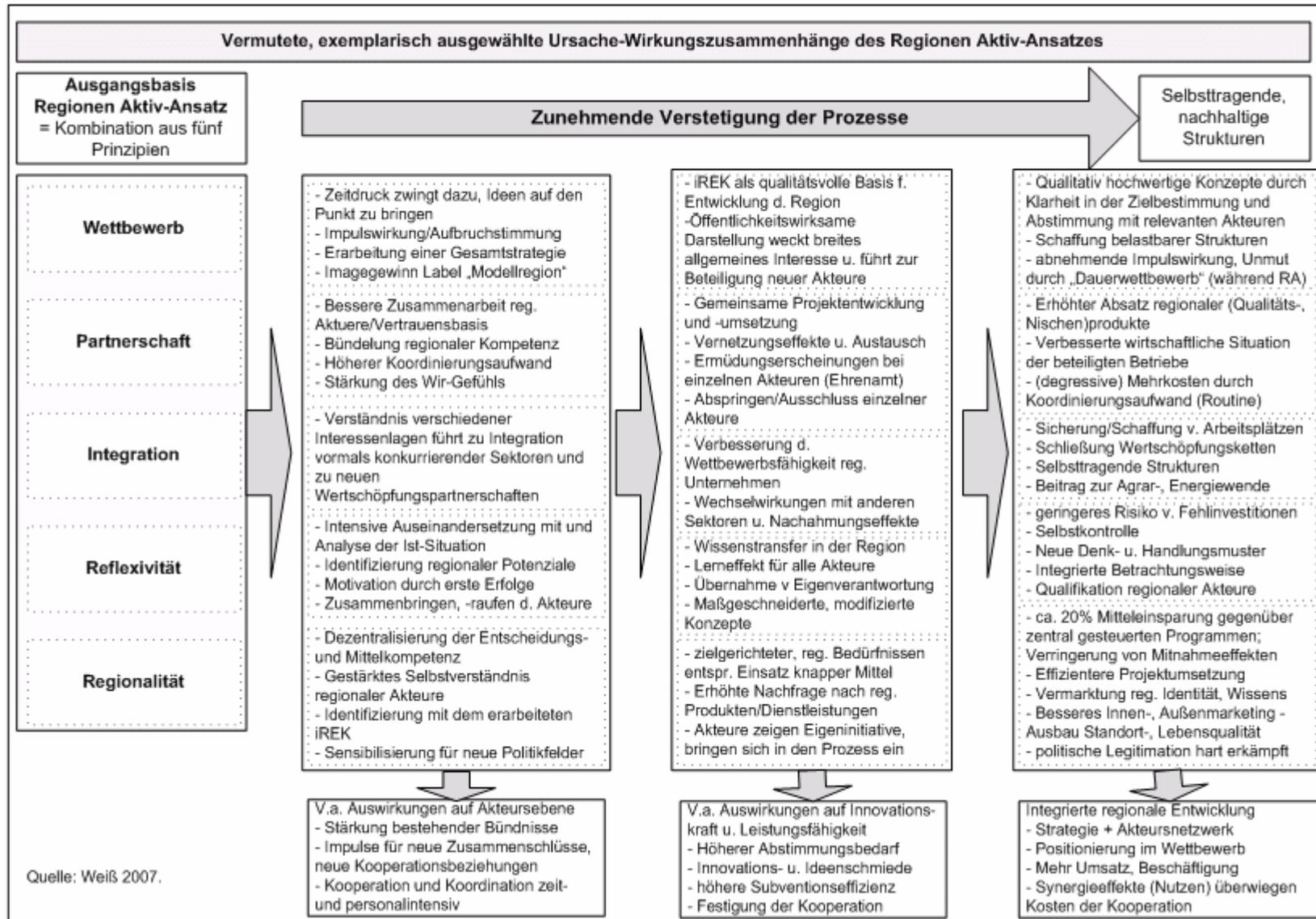
Die Praxis zeigt, dass die verschiedenen Projekte meist nicht nur die Ziele eines Handlungsfeldes bedienen, sondern auch Ziele aus anderen Handlungsfeldern. Somit wird dem Anspruch einer integrierten Betrachtungsweise Rechnung getragen und es entstehen Synergien und Anreize zu weiterer Vernetzung. Aus inhaltlicher Sicht ist dies durchaus zu begrüßen, gleichzeitig erschwert es aber die Analyse des Entwicklungsprozesses (vgl. Lübecker Bucht 2005a: 12).

Auch die Auswertung einer Modellregionen übergreifenden Befragung (Regionale Fokusgruppen im Rahmen der Begleitforschung, vgl. ÖAR 2005b) stützt dieses Bild: Auf die Frage nach den wichtigsten Veränderungen antwortet ein Großteil der regionalen Akteure, dass Kooperation und Vernetzung in noch stärkerem Maße im Mittelpunkt stehen als die Projekte, was darauf schließen lässt, dass den Akteuren die Wirkung der regionalen Vernetzung bewusst ist. Besonderen Stellenwert erfährt dabei die Etablierung von Regionalmarken, denen ein hohes Maß an Vernetzungs- und Bündelungswirkung in Bezug auf Akteure, Projekte und Ressourcen zugesprochen wird. Gleichzeitig erfüllt eine Regionalmarke den Wunsch nach einem identitätsstiftenden, gemeinsamen, allseits sichtbaren und nachhaltig tragfähigen Ergebnis (vgl. ÖAR 2005b: 13).

Zwischen den aufgezeigten Wirkungen bestehen enge Wechselbeziehungen, daher erscheint es sinnvoll, die Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht als einzelne Wirkungsketten abzubilden, sondern diese miteinander zu verknüpfen und sie als „Wirkungsnetz“ darzustellen (vgl. Abb. 10). Die Abbildung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und muss eine stark vereinfachte Darstellung sein. Die Zusammenhänge verlaufen nicht linear, da es zahlreiche Querverbindungen und Überschneidungen gibt. Darüber hinaus

können langfristige Auswirkungen zum momentanen Zeitpunkt nur eingeschränkt Berücksichtigung finden.

Abb. 10: Vermutete Ursache-Wirkungszusammenhänge des Regionen Aktiv-Ansatzes (mit Schwerpunkt auf ökonomischen Effekten)



## 7 Überprüfung der hypothetischen Wirkungszusammenhänge mittels FACT-Analyse

Die oben aufgezeigten, bislang nur vermuteten Ursache-Wirkungszusammenhänge bedürfen einer weiteren Überprüfung, um zunächst herauszufiltern, welche Wirkungen tatsächlich dem Regionen Aktiv-*Ansatz* zugeschrieben werden können und um dann diese Wirkungen (nach Möglichkeit monetär) bemessen zu können.

Die Überprüfung von Kausalitätsbeziehungen soll mittels FACT-Analyse (Focused Assessment through Cause-effect Tracing), d.h. einer besonderen Form der Wirkungsanalyse, geschehen. Diese Methode, entwickelt von Kroës und Lückenkötter (vgl. Moseley 2003), erlaubt eine sorgfältige und systematische Analyse komplexer Sachverhalte, indem qualitative und quantitative Daten verwendet werden, auf induktive und deduktive Vorgehensweisen (Aufstellung hypothetischer Wirkungsketten, Überprüfung und Vernetzung von Wirkungsketten) zurückgegriffen wird und zunächst breit erhobene Aspekte (vgl. Kapitel 6) sehr detailliert im Rahmen von Fallstudien analysiert und hinterfragt werden. Durch den Einsatz verschiedener Rückkopplungsschleifen und die Betrachtung eines Sachverhaltes aus verschiedenen Blickrichtungen liefert die Analyse fundierte Ergebnisse, die als Basis für die anschließende Bewertung dienen (vgl. Moseley 2003: 57).

### 7.1 Methodisches Vorgehen

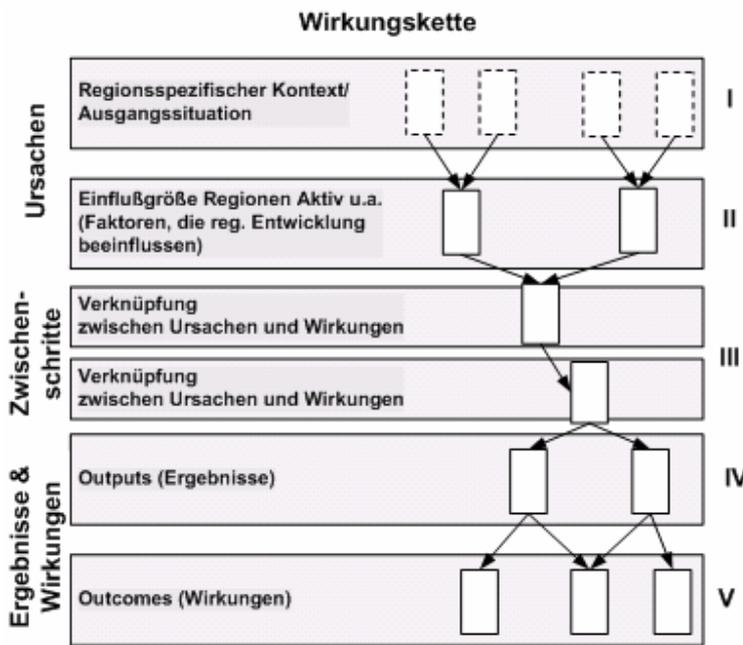
Die FACT-Analyse eignet sich – trotz der ein oder anderen Einschränkung – in besonderem Maße zur detaillierten Überprüfung der hypothetisch aufgestellten Ursache-Wirkungszusammenhänge und damit zur Ermittlung des Mehrwertes des Regionen Aktiv-*Ansatzes*, da sie durch die Kombination verschiedener Techniken und Ansätze eine maßgeschneiderte Lösung für das vorliegende Problem darstellt.

Folgende Anforderungen werden dabei an die Ursache-Wirkungsanalyse gestellt:

- In erster Linie soll nicht die Leistung oder der Erfolg der Modellregionen analysiert werden – d.h. zunächst sollen die spezifischen Auswirkungen des Ansatzes des Modellvorhabens Regionen Aktiv erfasst und nachgewiesen werden. Die Wirkungsanalyse zielt also darauf ab, sicherzustellen, dass die beobachteten Wirkungen tatsächlich auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurückzuführen sind, bevor diese einer Bewertung unterzogen werden.
- Im Mittelpunkt dieses Arbeitsschrittes stehen dementsprechend die Ursachen (die Kernelemente bzw. das Set der Prinzipien des Regionen Aktiv-Ansatzes) und die tatsächlich darauf zurückgehenden Wirkungen und deren Ausgestaltung und Verknüpfung mit anderen Einflussgrößen (Multikausalität). Eher zweitrangig ist hierbei zunächst das Ausmaß der Wirkungen.
- Es muss berücksichtigt werden, dass die (der Analyse zugrunde liegenden) Fallbeispiele in ihren Rahmenbedingungen (räumliche, wirtschaftliche, kulturelle, politische Ausgangslage) und auch in ihrer Zielsetzung und Arbeitsweise differieren (innerhalb der rahmensetzenden Vorgaben durch Regionen Aktiv).

Diese FACT-Analyse konzentriert sich damit auf die Analyse *ansatzspezifischer* Ursache-Wirkungszusammenhänge bzw. unternimmt den Versuch, die vielschichtigen Wirkungsmechanismen, die dem durch Regionen Aktiv generierten Mehrwert (value added oder auch value lost) zugrunde liegen, zu entwirren. Die Methode arbeitet mit grafisch aufbereiteten Ursache-Wirkungsketten, um insbesondere die Einflussfaktoren zwischen Ursache und Wirkung möglichst transparent, nachvollziehbar und überprüfbar zu machen, um letztendlich die entscheidenden Einflussfaktoren herauszufiltern (vgl. Abb. 11).

Abb. 11: Ablaufschema der FACT-Methode zur Analyse des Mehrwertes des Regionen Aktiv-Ansatzes



Quelle: Weiß 2007 nach Moseley 2003: 49

haben könnten. Die FACT-Analyse zeichnet sich dadurch aus, dass zwischen den Ursachen und Wirkungen keine „black box“ liegt, sondern eine nachvollziehbare Darstellung der Abfolge von logischen und – soweit leistbar – überprüften Zwischenschritten und Querverbindungen (III). Um die Abläufe in den Regionen nicht nur aufzuspüren, sondern auch zu entwirren und sichtbar zu machen, wird als Kernstück der schriftlichen Zusammenfassung für jede Region ein flow-chart diagram (siehe Anhang III und Abb. 14, 16, 18, 19) angelegt. In diesen Fluss-Diagrammen werden die Hauptergebnisse (IV) und wichtigsten Wirkungen (V) (gewonnen aus verschiedenen primären und sekundären Datenquellen und qualitativen und quantitativen Daten d.h. Interviews, Sitzungsprotokollen, Berichten der Regionen, Statistiken) zusammengetragen und übersichtlich dargestellt (vgl. Moseley 2003: 49ff).

Es ist zu erwarten, dass nicht alle in der Modellregion zu beobachtenden Wirkungen und Ergebnisse bzw. Projekte auf die inhaltliche Ausgestaltung des Regionen Aktiv-Ansatzes zurückzuführen sind, sondern auch auf die bereitgestellten Fördergelder (deren Verteilung auch auf andere Art und Weise hätte erfolgen können) oder auf frühere bzw. parallele I-nitiativen innerhalb der Region. Die methodische Herausforderung besteht deshalb darin, herauszufiltern, welcher Einfluss auf den Gesamtoutput dem Regionen Aktiv-Ansatz zugeschrieben werden kann. Dieser ansatzspezifische Anteil macht den *Mehrwert des An-*

Ausgangspunkt ist jeweils die Betrachtung des regionsspezifischen Kontexts und der Charakteristika der Modellregion (I), gefolgt von der Aufstellung der – für den Entwicklungsprozess der Modellregionen relevanten – Einflussgrößen (Regionen Aktiv u.a.) als Ausgangsbasis für die Detailarbeit vor Ort (II) (siehe Fallstudien). Entscheidende Bedeutung kommt dabei nicht nur der Fragestellung zu, welche Wirkungen die Modellregionen den Prinzipien des Regionen Aktiv-Ansatzes zuschreiben bzw. welcher Mehrwert durch den Ansatz geschaffen wurde, sondern auch, welche anderen Aspekte Einfluss auf das Ergebnis

*satzes* aus, der dann im Anschluss mittels Bewertungsverfahren (soweit sinnvoll und möglich) monetär abgeschätzt werden soll.

## 7.2 Auswahl von Fallstudienregionen

Die Durchführung der FACT-Analyse für alle 18 Modellregionen ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht möglich; um die aus der Literatur und aus den Berichten aller 18 Modellregionen gewonnenen hypothetischen Wirkungszusammenhänge mittels FACT-Analyse zu überprüfen und zu vertiefen wird daher auf eine Fallstudienanalyse mit drei Fallbeispielen zurückgegriffen.

Fallstudienanalysen liefern die Möglichkeit, besonders interessant erscheinende Beispiele hinsichtlich verschiedener Faktoren und deren Zusammenwirken zu analysieren und somit ein ganzheitliches Bild zu zeichnen (vgl. hierzu auch Kromrey 2002: 515ff; Lamnek 1993: 5ff; Langenau 2001: 2ff; Yin 1994: 7ff). Der Untersuchungsgegenstand und seine Wirkungsweisen sollen somit in ihrer ganzen Komplexität erfasst werden – das bedeutet gleichzeitig, dass u.U. eine eingeschränkte Repräsentativität und Übertragbarkeit der Aussagen in Kauf genommen wird (vgl. Mayring 2002: 146; vgl. hierzu aber auch „analytic generalization“ in Yin 1994: 18 ff<sup>15</sup>). Das primäre Ziel fallorientierter Forschung ist dementsprechend nicht zwangsläufig die Übertragbarkeit auf alle Fälle, sondern zunächst ein Perspektivenwechsel, um so von den unterschiedlichen (Positiv- und Negativ-)Beispielen lernen zu können (vgl. Mayring 2002: 43).

„Die Methoden der Fallstudie ergeben sich aus den methodologischen Prinzipien der qualitativen Sozialforschung<sup>16</sup> und sind daher kommunikativ, naturalistisch, authentisch und offen.“ (Lamnek 1993: 8) Die Fallstudie eignet sich damit in besonderem Maße dazu, einen bestimmten Sachverhalt deskriptiv aufzuarbeiten, um die eingangs zugrunde gelegte Fragestellung empirisch zu begründen und zu plausibilisieren (vgl. Kromrey 2002: 523). Die Methode der Fallstudienanalyse bietet somit die Möglichkeit für ausgewählte Fälle, den im Rahmen der FACT-Analyse zu erörternden Fragestellungen nachzugehen, welche Wirkungen tatsächlich auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurückzuführen sind und welche Impulse für die Entwicklung der Modellregionen durch andere Ursachen (z.B. sektorale Initiativen in der Region, Mainstream-Förderung) gegeben wurden.

Die Selektion der Fallstudienregionen orientiert sich aus inhaltlichen und pragmatischen Gründen an der Auswahl der Beispielregionen, die zur Analyse der Erfolgsfaktoren regionaler Zusammenarbeit getroffen wurde (vgl. Phase II der Begleitforschung, Böcher et al. 2006b) Indem an diese Auswahl angeknüpft werden kann, wird nicht nur der Erhebungsaufwand reduziert, sondern es werden auch Synergieeffekte bei der Weiterverwendung bzw. Interpretation der Ergebnisse erzielt.

---

<sup>15</sup> „Case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes. In this sense, the case study, like the experiment, does not represent a ‘sample’, and the investigator’s goal is to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization).“ (Yin 1994: 10)

<sup>16</sup> Während die „traditionelle“ Forschung mehr um Standardisierung und Quantifizierung bzw. um Messung bemüht ist, stellt die qualitative Sozialforschung eher die Deutung der erforschten Realität in den Mittelpunkt. Durch eine induktive Vorgehensweise wird das Datenmaterial abstrahiert, indem verallgemeinerte Aussagen gemacht werden. Das Ergebnis der qualitativen Forschung ist letztendlich die Interpretation dieser Aussagen (vgl. Pohl 1998: 96f).

Die ursprüngliche Auswahl von sechs Untersuchungsregionen<sup>17</sup> berücksichtigt ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher Regionstypen. Die Einteilung in Regionstypen erfolgt anhand der konstatierten regionalen Ausgangsbedingungen (vgl. IfLS 2004, Böcher et al. 2005) und basiert auf der Einbettung des Regionen Aktiv-Prozesses in vorhandene Verwaltungsstrukturen. Sicherlich wären auch andere Auswahlkriterien (wie z.B. Regionsgröße) denkbar gewesen, aber da der Regionen Aktiv-Ansatz explizit auf neue Verwaltungs- und Organisationsstrukturen, sowie innovative Denk- und Handlungsmuster abzielt, erscheint das gewählte Kriterium zur Überprüfung gegensätzlicher und besonders interessant erscheinender Fälle besonders geeignet. Hinsichtlich administrativer und organisatorischer Abläufe und Strukturen in den Modellregionen kann unterschieden werden, in Regionen mit:

- **starker Einbettung des Regionen Aktiv-Prozesses in vorhandene Verwaltungsstrukturen:** Für die vorliegende Arbeit wurde aus dieser Kategorie die Region Bitburg-Prüm/Eifel ausgewählt, da der Regionen Aktiv-Prozess hier einerseits vorbildlich in bestehende administrative Kontexte eingebettet wurde und andererseits schon früh besonders aussagekräftige Ergebnisse vorlagen. Der Gesamtprozess wurde in vorbildlicher Weise dokumentiert, so dass sich auch unter diesem Gesichtspunkt eine Auswahl anbot;
- **teilweiser Einbettung des Regionen Aktiv-Prozesses in vorhandene Verwaltungsstrukturen:** Die Fallbeispiele aus dem Mittelfeld wurden hier ausgeklammert, da sie im Vergleich zu den anderen beiden Gruppen weniger aussagekräftige Ergebnisse erwarten lassen (vgl. hierzu auch Kromrey 2002);
- **schwacher Einbettung des Regionen Aktiv-Prozesses in vorhandene Verwaltungsstrukturen:** Für die vorliegende Arbeit wurden aus dieser Kategorie beide Beispiele übernommen, so dass nachfolgend die Regionen Lübecker Bucht und Wendland/Elbetal betrachtet werden. Obwohl beide Regionen in der gleichen Kategorie angesiedelt sind, ist die Herangehensweise bei der Einbindung des Regionen Aktiv-Prozesses in den administrativen Rahmen aufgrund unterschiedlicher Entstehungsgeschichten der Regionen sehr verschieden. Dieser Umstand verspricht für beide Beispiele eine interessante Analyse. Darüber hinaus liegen – ebenso wie in der Eifel – in beiden Regionen nicht nur besonders sorgfältig aufbereitete inhaltliche Ergebnisse vor, sondern ist auch die erforderliche Kooperationsbereitschaft in hohem Maße gegeben.

Für die vorliegende Analyse wurden aus der Vorauswahl im Rahmen der Begleitforschung mit den genannten Beispielen drei kontrastierende Fälle ausgewählt, die das „obere und das untere Ende“ des Spektrums (in Hinblick auf das Auswahlkriterium) abbilden. Im Zuge der Vereinfachung wurden allerdings die weniger aussagekräftigen Fälle aus dem Mittelfeld ausgeklammert (vgl. hierzu auch Flick 1998: 87f.). Diese gezielte Auswahl von drei Fallstudienregionen nach dem Kriterium „Einbettung in vorhandene Strukturen“, erscheint nicht nur unter den oben genannten Aspekten, sondern auch vor dem Hinter-

<sup>17</sup> Für das Modul „Erfolgsfaktoren“ wurden die Fallstudienregionen Altmark, Bitburg-Prüm/Eifel, Odermündung, Lübecker Bucht, Wendland/Elbetal und Weserland gewählt (zur detaillierten Begründung dieser Auswahl vgl. Böcher et al. 2005: 10). Der enorme Mehraufwand, der mit einer Übernahme aller sechs Beispielregionen verbunden wäre, lässt nur einen geringen Mehrwert in Bezug auf die Ergebnisse erwarten, so dass eine Auswahl von drei Beispielen sinnvoll und praktikabel ist, zumal damit die einzelne Fallstudie detaillierter bearbeitet werden kann.

grund der bisherigen Überlegungen der Untersuchung sinnvoll. Dabei geht es in erster Linie darum, ein möglichst umfassendes Bild zu zeichnen (vgl. hierzu auch Kromrey 2002: 271ff) und nicht darum, Korrelationen zwischen der jeweiligen Verwaltungsstruktur und dem ökonomischen Erfolg der Modellregion aufzustellen.

Die Auswahl von drei Fallstudien zur Durchführung der FACT-Analyse betrachtet also „Extrembeispiele“ – d.h. Beispiele aus der Gruppe mit starker Einbettung in vorhandene Verwaltungsstrukturen bzw. der Gruppe mit schwacher Einbettung in vorhandene Verwaltungsstrukturen. Gleichzeitig berücksichtigt die Auswahl solche Regionen, die transparente Ursache-Wirkungszusammenhänge erkennen lassen und somit die Überprüfung bislang nur vermuteter Kausalbeziehungen ermöglichen (vgl. Abschlussberichte der Regionen und Kap. 6). Neben diesen inhaltlichen Auswahlkriterien spielen auch pragmatische Gesichtspunkte eine Rolle: Ohne die motivierte Mithilfe der regionalen Akteure ist eine solch komplexe Analyse nicht durchführbar.

Die Regionen *Bitburg-Prüm (Eifel)*, *Lübecker Bucht* und *Wendland/Elbetal* scheinen unter den gegebenen Voraussetzungen geeignete Beispiele zu sein und werden daher im Rahmen der vorliegenden Arbeit als Fallstudien herangezogen. Mithilfe einer solchen „systematischen Teilerhebung“ ist es möglich, über die tatsächlich untersuchten Fälle hinausgehend, Aussagen über die Gesamtheit der möglichen Fälle zu treffen. „Auswahlverfahren ermöglichen [...] die Lösung eines alten Problems: bei der Beschränkung der Untersuchung auf das intensive Studium einer relativ kleinen Zahl von Fällen dennoch zu gesicherten Verallgemeinerungen zu kommen.“ (Scheuch 1973: 1f.; zitiert nach Kromrey 2002: 258) Die drei ausgewählten Regionen stellen einen Querschnitt aus allen 18 Modellregionen dar, so dass die Ergebnisse aus den Fallstudienregionen, wenn auch unter Umständen mit Einschränkungen, insgesamt als weitgehend repräsentativ für alle Modellregionen angesehen werden können.

Im Rahmen der Fallstudien wird, in Ergänzung zu den im Rahmen der FACT-Analyse heranzuziehenden Dokumenten (Berichte, Sitzungsprotokolle, Statistiken etc., die Aufschluss über Ursache-Wirkungsbeziehungen geben; vgl. Kap. 7.1), mit leitfadengestützten Interviews gearbeitet (Interviewleitfaden siehe Anhang III), um eine möglichst zuverlässige Informationsgrundlage zu schaffen, die nicht nur eine Perspektive einbezieht, sondern auch kritische Stimmen und Gegenargumente berücksichtigt. Ziel ist es, sich ein umfassendes Bild zu machen, das Unstimmigkeiten in den Aussagen verschiedener Akteure oder Interessengruppen aufdeckt und somit so objektiv und präzise wie möglich ist („cross checking“).

**Leitfadengestützte (Experten-) Interviews** (oder Leitfadengespräche) basieren auf einem Fragebogengerüst, d.h. es wird hauptsächlich mit offenen Fragen gearbeitet, die der Interviewsituation angepasst werden können. Diese Form der Befragung bietet sich für die vorliegende Untersuchung an, da ein flexibles Nachfragen und Vertiefen besonders interessanter Sachverhalte erlaubt ist und somit der Untersuchungsgegenstand besonders detailliert beleuchtet werden kann (vgl. hierzu auch Kromrey 2002: 378). Die Interviewpartner werden dazu aufgefordert, sich intensiv mit dem Diskussionsgegenstand auseinanderzusetzen – gewollt ist ein kreativer Dialog und nicht das bloße Abhaken von Fragen (vgl.

hierzu auch Flick 1998: 93ff). Ansprechpartner sind im vorliegenden Fall Experten<sup>18</sup>, d.h. in erster Linie Akteure, die in den Regionen Aktiv-Prozess involviert sind und einen guten Überblick über Kausalzusammenhänge im Kontext des Verfahrens und der Region haben (z.B. Regionalmanager, federführende Projektpartner verschiedener Handlungsfelder). Um die Gefahr einer zu einseitigen Darstellung zu minimieren, werden zusätzlich eher „Außenstehende“ und somit neutrale Personen, bzw. Akteure, die dem Prozess eher kritisch gegenüberstehen, befragt, um nicht nur positive, sondern eventuell auch skeptische oder negative Ansichten einzubeziehen (cross checking, siehe oben).<sup>19</sup> Aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Handlungsfeldern und Organisationseinheiten bilden die ausgewählten Experten ein heterogenes Sample – die Experteninterviews spiegeln damit im Ergebnis abwechslungsreiche Innenansichten und themenrelevante Informationen wider. Es wurde eine Ergebnistiefe erreicht, die durch rein quantitative Methoden nicht gewährleistet worden wäre.

Die Auswertung verschiedener Datenquellen und Datenarten (data triangulation<sup>20</sup>) dient der bestmöglichen Überprüfung der Daten in Bezug auf ihren Wahrheitsgehalt<sup>21</sup> und wirkt einer Verfälschung der Aussagen oder Einseitigkeit der Ergebnisse entgegen (vgl. hierzu auch Silverman 1993: 144ff.). Insgesamt soll die Breite und Tiefe der Analyse erweitert werden: Diesem Anspruch wird Rechnung getragen, indem in der praktischen Umsetzung zum einen die jeweils wesentlichen Aussagen der Interviews nach thematischen Abschnitten (siehe Interviewleitfaden) zusammengefasst werden. Diese Reduktion der Informationsfülle auf die Kernaussagen und wesentlichen Ergebnisse erlaubt die Identifizierung von Gemeinsamkeiten oder Widersprüchen in den Interviewergebnissen bezüglich einzelner Themenbereiche (vgl. hierzu auch die Ausführungen zur qualitativen Inhaltsanalyse, Mayring 2002). Zum anderen können durch den gewählten Zeitrahmen der Analyse auch Veränderungen während der gesamten Laufzeit des Modellvorhabens Regionen Aktiv erfasst werden (vgl. Bussmann et al. 1997: 210ff).

Gleichzeitig wird eine interne und externe Absicherung der Analyseergebnisse ermöglicht, indem Erkenntnisse aus den verschiedenen Modulen der Regionen Aktiv-Begleitforschung und Evaluierungsergebnisse aus anderen Förderprogrammen herangezogen werden (konzeptionelle Triangulation).

Darüber hinaus greifen die Datenerhebung und die Datenauswertung eng ineinander, um mögliche Unstimmigkeiten oder Lücken frühzeitig zu erkennen und zu beseitigen. Die ausgewerteten und zusammengefassten Ergebnisse werden anschließend den Interviewpartnern zur Durchsicht vorgelegt, um Fehlinterpretationen weitgehend auszuschließen.

<sup>18</sup> Der Befragte wird zu einem Experten, wenn er über privilegierten Zugang zu Informationen verfügt, in Entscheidungsprozessen eine zentrale Rolle einnimmt, bzw. in die Durchführung von Problemlösungen involviert ist, die mit dem Untersuchungsinteresse des Forschers korrespondieren (vgl. Meuser, Nagel 1991: 443).

<sup>19</sup> Mögliche Interviewpartner wurden zum einen durch die Regionalmanager benannt, zum anderen (anhand von Vorinformationen aus den anderen Modulen der Begleitforschung) selbst ausgewählt.

<sup>20</sup> „Triangulation: Rationale for using multiple sources of evidence. [...] a major strength of case study data collection is the opportunity to use many different sources of evidence.“ (Yin 1994: 91)

<sup>21</sup> „Traditionelle Sozialforschung kennt [...] keine Möglichkeit, über die endgültige Wahrheit einer Aussage zu entscheiden (Verifikation), sondern lediglich die Möglichkeit, über deren Falschheit zu befinden (Falsifikation), wobei als empirisch falsch solche Aussagen gelten, die mit der Beobachtung der Realität nicht übereinstimmen.“ (Kromrey 2002: 532)

### 7.3 Region Bitburg-Prüm/Eifel

In der Modellregion Bitburg-Prüm/Eifel wird Regionen Aktiv insgesamt als großer Erfolg und entscheidender Impuls für einen komplexen und viel versprechenden Entwicklungsprozess gewertet. Durch die Teilnahme am Modellvorhaben Regionen Aktiv ist es gelungen, bereits existierende Einzelinitiativen und das Engagement verschiedener Akteure zu bündeln und zu einer Gesamtstrategie zusammenzufassen. Mit der Erarbeitung des REK und somit der Einigung auf einen gemeinsamen Zielkatalog wurde die Region erstmals in einem integrierten Ansatz entwickelt. Ebenso wurde die Verantwortung für die Entwicklung der Region erstmals in diesem Umfang in die Region verlagert (Eifel 2006a: 3f.).

#### 7.3.1 Kurzbeschreibung der Region

Die Modellregion Bitburg-Prüm/Eifel liegt im Bundesland Rheinland-Pfalz (Kreis: Bitburg-Prüm) und umfasst eine Fläche von 1.627 km<sup>2</sup>. Bei einer Einwohnerzahl von ca. 96.000 ergibt sich somit eine Einwohnerdichte von 59 EW/km<sup>2</sup> (Bundesdurchschnitt: 231 EW/km<sup>2</sup>) ([www.nova-institut.de/modellregionen](http://www.nova-institut.de/modellregionen): 2005).

##### *Die Ausgangsbedingungen*

„Die Identität und räumliche Abgrenzung der Modellregion bezieht sich auf den Naturraum Eifel, der sich kulturell auch jenseits der EU-Binnengrenzen fortsetzt. Die Stärken dieses strukturschwachen ländlichen Raumes liegen im Bereich der Landwirtschaft mit 50% Haupterwerbsbetrieben sowie in den bestehenden Vermarktungsinitiativen (z. B. Eifel Premium Brand, Eifel Schwein, Eifel Rind und Eifel Ähre). Der sich weiter verschärfende Strukturwandel in der Landwirtschaft, der Rückgang der Beschäftigten in der Landwirtschaft und die schlechte Verkehrsanbindung stellen die Schwächen der Region dar. Die Chancen für die Region liegen in der Nutzung des hohen Imagewertes der Eifel, in der Ausrichtung auf Europa sowie in der Kooperation zwischen Landwirtschaft, Handel und Tourismus.

##### *Die Ziele*

Das gemeinsam definierte Regional-Leitbild stellt die einzigartige Eifeler Kulturlandschaft als Lebensraum, Arbeits- und Wohnstandort sowie als Freizeit- und Urlaubsregion in den Mittelpunkt der Regionalentwicklung. Gewährleistet werden soll dies über eine naturnahe Landnutzung ("Schutz durch Nutzung") und durch Vertragsnaturschutz. Dazu soll die regionale Identität gefestigt und eine neue Lebensqualität in der Eifel definiert werden.

Lage der Fallstudienregion Bitburg-Prüm

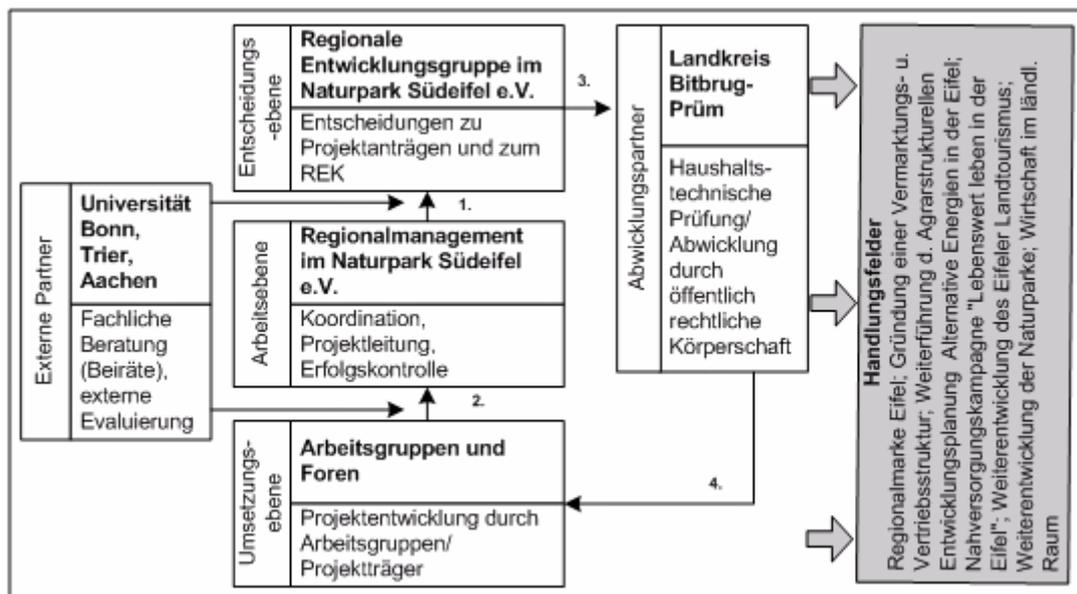


[www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de)

Unter konsequent gleichrangiger Einbindung der biologisch und der konventionell wirtschaftenden Betriebe wird der Ansatz einer multifunktionalen Landwirtschaft mit dem Ziel der Erhaltung und Weiterentwicklung der Kulturlandschaft in der Eifel verfolgt. Für die Vermarktung der Eifeler Qualitätsprodukte und Dienstleistungen sollen eine Marke etabliert und Landtourismuskonzepte ausgearbeitet werden. Die Erzeugung von Energie aus regenerativen Quellen soll außerdem einen Beitrag zur Einkommensdiversifizierung leisten. Die zentralen Handlungsfelder umfassen weiterhin den Aufbau professioneller Vermarktungsstrukturen und Verbraucherbewusstseinskampagnen sowie die Vernetzung von Akteuren für den Landtourismus.“ ([www.nova-institut.de/modellregionen](http://www.nova-institut.de/modellregionen))

Das Regionalmanagement und die Regionale Entwicklungsgruppe wurden aufgrund seines guten Images an die bereits bestehende Organisationsstruktur des Naturparks Südeifel angegliedert (vgl. Abb. 12). Die räumliche Abgrenzung der Partnerschaft geht zwar über den Naturpark Südeifel hinaus und umfasst im Wesentlichen den gesamten Natur- und Kulturraum Eifel – mit einer zukünftigen Zusammenlegung der Eifeler Naturparke zu einem Gesamt-Naturpark Eifel sollen aber die räumlichen Wirkungskreise flächenidentisch werden. Dieses Vorgehen wird unterstützt durch die aktuelle Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes die eine Erweiterung der Funktionen der Naturparke im Bereich Regionalentwicklung vorsieht (Eifel 2005b: 10ff).

Abb. 12: Organisationsstruktur der Modellregion Bitburg-Prüm/Eifel



Quelle: Weiß 2007 nach [www.nova-institut.de/modellregionen](http://www.nova-institut.de/modellregionen)

### Vorprozesse und regionsspezifischer Kontext

Die Modellregion Bitburg-Prüm kann mit ihrer Arbeit an eine Reihe bestehender Initiativen und Einzelprojekte anknüpfen. Einige der Aufgaben zur Entwicklung der Region, die nun durch das Regionalmanagement Regionen Aktiv wahrgenommen werden, wurden in der Vergangenheit von bestehenden Institutionen (z.B. Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Tourismusorganisationen) in ihrer jeweiligen räumlich eingeschränkten Kompetenz bearbeitet (vgl. Eifel 2005b: 5).

Im Bereich Tourismus wurden erste Schritte zu einer gemeinschaftlichen Entwicklung und Vermarktung der Eifel bereits vor Regionen Aktiv mit dem Zusammenschluss von Initiativen („NatUrlaub bei Freunden“, „Eifel zu Pferd“, „Urlaub auf dem Bauernhof Neuerburg“, „Genuss für Leib und Seele“) der nordrhein-westfälischen Eifel-Kreise (Aachen, Düren, Euskirchen) mit den rheinlandpfälzischen (Bitburg-Prüm, Daun, Cochem-Zell, Bernkastel-Wittlich, Trier-Saarburg) Eifel-Kreisen zur **Eifel Tourismus GmbH** (Gründung 2003), eingeleitet. Aber erst mit Regionen Aktiv wurde der Grundstein für eine ganzheitliche touristische Entwicklung und Vermarktung der Eifel gelegt. Mit Hilfe von Regionen Aktiv konnten die Prozesse nicht nur etabliert, sondern auch verstetigt werden (vgl. Eifel 2006a: 64).

Der Einsatz bewährter Instrumente wie *Dorferneuerung, Flurbereinigung oder Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung* (AEP) wird als Beitrag zur Bewältigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft und zur Entwicklung der Eifel als zukunftsorientiertem Lebensraum gesehen. 2004 wurde ein Arbeitskreis zur Abstimmung der Umsetzung der verschiedenen AEP (insbesondere der Bodenordnungsverfahren) im Landkreis Bitburg-Prüm gegründet. Derzeit werden zwei AEP umgesetzt (vgl. Eifel 2006a: 19f.). Ergänzend dazu werden in der Region Bitburg-Prüm bereits große Flächen Dauergrünland und Streuobstwiesen über das Landesprogramm „Umweltschonende Landbewirtschaftung“ (FUL) als wertvolle Biotop geschützt, ohne dieses Potenzial allerdings genügend auszuschöpfen (vgl. Eifel 2001: 3ff). Da in diesem Bereich eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten besteht, wird die entsprechende Regionen Aktiv-Arbeitsgruppe nicht weitergeführt.

Neben diesen eher sektoralen Initiativen wurde durch das Land Rheinland-Pfalz 2005 eine *Regionalkonferenz „Ländliche Region im Aufbruch – Aktionsraum Westeifel“* ins Leben gerufen. Im Rahmen dessen soll u.a. in einem kleinen Teilbereich der Modellregion Bitburg-Prüm (Westeifel) durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure und Institutionen die Entwicklung des ländlichen Raumes vorangetrieben werden. Da die Initiative weder räumlich noch inhaltlich breit angelegt ist, gibt es hier keine Wechselwirkungen zu Regionen Aktiv (vgl. Eifel 2006a: 22).

Eine intersektorale Initiative besteht mit der *LAG Vulkaneifel*. Die LEADER+ Region grenzt östlich an die Modellregion Bitburg-Prüm an und verfolgt ebenfalls das Ziel über die Nutzung und Inwertsetzung endogener Potenziale und unter Einbindung vielfältiger Akteure den Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum Eifel nachhaltig zu entwickeln. Das Entwicklungskonzept will insgesamt die regionale Identität stärken und neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen; dazu werden Schwerpunkte in den Bereichen Natur, Geologie, Kultur, Landwirtschaft und Tourismus gesetzt (vgl. [www.vulkaneifel.de](http://www.vulkaneifel.de)). Die klar definierte Gebietsabgrenzung, die starke Angliederung an kommunale Verwaltungsstrukturen und die andere inhaltliche Ausrichtung machen eine Zusammenarbeit mit der LAG Vulkaneifel schwierig, so dass es lediglich im Bereich Tourismus vereinzelte Anknüpfungspunkte zwischen den beiden Prozessen gibt.

### **7.3.2 Auswirkungen durch die Teilnahme an Regionen Aktiv**

#### ***Welche Auswirkungen schreibt die Modellregion tatsächlich dem Regionen Aktiv-Ansatz zu? Überprüfung der Ursache-Wirkungs-Beziehungen mittels FACT-Analyse<sup>22</sup>***

Obwohl es innerhalb der Region aufgrund der Regionsgröße noch Schwierigkeiten in der internen und externen Kommunikation gibt und nicht alle Zielsetzungen vollständig erreicht werden konnten, so wurde dennoch eine erfolgreiche Entwicklung eingeleitet, die nach und nach auch erste (handfeste) Ergebnisse zeigt. Ein wesentlicher Erfolg besteht darin, dass vereinzelt in der Region vorhandene Ansätze zusammengefasst werden konnten, um neue Wertschöpfungspartnerschaften zu bilden. Der eigentliche Mehrwert wird

---

<sup>22</sup> Der nachfolgende Text basiert im Wesentlichen auf der im Rahmen der FACT-Analyse durchgeführten Erhebungen (Interviews siehe Interviewverzeichnis). Zusätzlich verwendete Quellen sind im Text vermerkt. Die Daten entsprechen dem Stand 12/2006. Da die Akteure um eine anonymisierte Auswertung gebeten haben, erfolgt im Text keine Zuordnung der Aussagen.

in der Bildung von Netzwerken gesehen, die den Rahmen für einen regen Wissensaustausch und somit einen Zuwachs an Prozess-Know-how bilden (vgl. Eifel 2006a: 52).

Für das zentrale Handlungsfeld „Regionalmarke Eifel“ bedeutet das z.B., dass über eine Entwicklung von Angebotsgruppen, d.h. über die Verknüpfung von Einzelprodukten und Akteuren, einerseits die Qualität gesteigert, andererseits das regionale Gesamtprofil geschärft und somit die Vermarktung optimiert werden konnte. Ausgehend von der Annahme, dass Kunden- und Gästebindungen weitgehend über emotionale Signale hervorgerufen und dauerhaft gesichert werden und sich ein erfolgreiches Regionalimage somit insbesondere über eine Inszenierung hochwertiger Produkte und Dienstleistungen erzielen lässt, waren die Akteure verschiedener Sektoren gezwungen, an einem Strang zu ziehen (vgl. Eifel 2005b: 6ff). Als Ergebnis dieser neuen regionalen Kooperationsprozesse wurde 2003 die „Regionalmarke Eifel“ vorgestellt. Die Vernetzung der einzelnen Projekte, unterstützt durch die Kooperation und das große Engagement einer Vielzahl von Akteuren und Multiplikatoren im Prozess, führte in kurzer Zeit zum Erfolg der Regionalmarke. Sie zeichnet sich zum Zeitpunkt der Analyse durch eine breite Produktpalette (125 zertifizierte Produkte, Tendenz steigend) im Bereich Roh- und Veredelungsprodukte, sowie forstwirtschaftliche Erzeugnisse aus. Parallel dazu wurde über Qualitätsoffensiven im Hotellerie- und Gastronomiebereich das touristische Angebot der Eifel verbessert und ausgebaut (vgl. Eifel 2006a: 45). Als weiterer wichtiger Meilenstein konnte 2005 der REWE-Konzern als starker Partner für die großflächige Produktvermarktung gewonnen werden. Der Vertrieb der Markenprodukte ist dabei eines der wesentlichen Handlungsfelder, da eine Vielzahl bislang initiiertes Vermarktungsprojekte am gebündelten Vertrieb der Produkte gescheitert war. Mit der Einrichtung eines Zentrallagers für die Produkte der Regionalmarke wurde dem Rechnung getragen und gleichzeitig der Forderung der Gastronomie und des Lebensmitteleinzelhandels nach der Erhältlichkeit der Produktpalette aus einer Hand nachgekommen (vgl. Eifel 2006a: 13ff).

Die für die Gesamtregion entwickelte Regionalmarke hat sich auch im Bereich Tourismus etabliert, so dass bereits 93 Betriebe im Rahmen der Regionalmarke Eifel als touristische Dienstleister zertifiziert werden konnten und nun unter einem einheitlichen Logo auftreten. Das Logo greift das ursprünglich von der Tourismusbranche kreierte und bereits kleinräumig etablierte Eifel-„e“ auf. Sowohl aus Kostengründen als auch, um die Vorteile des Wiedererkennungseffektes zu nutzen, wurde das Logo lediglich modifiziert. Eine durch das Regionalmanagement durchgeführte Umfrage bestätigt, dass das neue Logo gut angenommen wird und der Bekanntheitsgrad zwischen 2004 (29%) und 2005 (60%) enorm gesteigert werden konnte. Mit der Definition einheitlicher Qualitätsstandards unter dem Dach der Regionalmarke Eifel konnten Synergieeffekte zwischen Tourismus und Landwirtschaft erzielt werden, die ebenfalls Regionen Aktiv zugeschrieben werden. So verpflichteten sich z.B. die heimischen Gastronomiebetriebe einen jährlich steigenden Anteil Eifel-Produkte zu verwenden – dies erhöht einerseits die Qualität der Gastronomie und liefert andererseits einen nachhaltigen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher sowie handwerklicher Betriebe (vgl. Eifel 2006a: 32).

Im Bereich „Alternative Energien in der Eifel“ konnte das Bewusstsein für die Nutzung regenerativer Energiequellen in der Land- und Forstwirtschaft wesentlich verbessert werden. Dies ist v.a. durch die Energieberatungsoffensive (Einstellung eines Energieberaters,

Durchführung einer Informations- und Demonstrationenkampagne) geglückt. Dabei wurde nicht nur der ökologische Stellenwert regenerativer Energien, sondern insbesondere auch das ökonomische Potenzial an politische Entscheidungsträger und Nutzergruppen vermittelt. Ohne den auslösenden Impuls von Regionen Aktiv wäre dies nicht möglich gewesen, so die einhellige Meinung der befragten Akteure. Letztendlich ist aber nicht nachprüfbar, inwiefern die Verbraucherentscheidung für oder gegen die Nutzung regenerativer Energie aufgrund eines Beratungsgesprächs getroffen wurde, da hier eine Vielzahl anderer Faktoren (bestehende sehr breite Förderkulisse, bauliche Voraussetzungen auf Hausebene etc.) die entscheidende Rolle bei der letztendlichen Entscheidung gespielt haben (vgl. Eifel 2006a: 22f.).

„Die Handlungsfelder der Regionalen Entwicklungsstrategie Bitburg-Prüm/Eifel stehen untereinander in einer sehr engen Beziehung, was dadurch deutlich wird, dass viele der Projekte nicht nur einem einzigen Handlungsfeld zuzuordnen sind. [...] die Vernetzung und integrierte Projektumsetzung ist ein wesentlicher Faktor für die angestrebte ganzheitliche Entwicklungsstrategie.“ (Eifel 2006a: 41) Die Gesamtheit der durchgeführten Projekte trägt bereits jetzt in geringem Umfang zur Erhöhung der Wertschöpfung in der Region bei, was hauptsächlich in der Ergänzung vorhandener bzw. der Entwicklung neuer regionaler Wertschöpfungsketten begründet liegt.<sup>23</sup>

Projektübergreifend konnten aufgrund von Regionen Aktiv bislang elf (davon 7,5 unbefristete) Arbeitsplätze erhalten<sup>24</sup> und sechs (davon 3,75 unbefristete) Arbeitsplätze neu geschaffen werden.<sup>25</sup> Mit der Verstetigung der angestoßenen Strukturen wird diese Zahl wahrscheinlich noch steigen. Gleiches gilt für den Bereich der Folgeinvestitionen: Sobald das Gesamtkonzept zum Tragen kommt, wird mit verstärkten Investitionen gerechnet (in ca. ein bis zwei Jahren). Auslöser für die bisherigen direkten Folgeinvestitionen in Höhe von ca. 850.000 €<sup>26</sup> waren insbesondere die Entwicklungen im Handlungsfeld „Regionalmarke Eifel“ dessen Umsetzung ohne die Teilnahme an Regionen Aktiv nicht denkbar gewesen wäre (vgl. Eifel 2006a: 48ff).

---

<sup>23</sup> Auch wenn die vollständige Etablierung am Markt und somit die Schaffung nachhaltiger wirtschaftlicher Strukturen erst in ca. zehn Jahren erwartet wird, sind erste Ergebnisse bereits sichtbar, wie das Bsp. Eifel Premium Schinken zeigt: Markteinführung und Gründung einer GmbH (Zusammenschluss aus Erzeugern und Metzgern); bei einem garantierten Mehrerlös von 4 € pro Schwein ergab sich im Projektzeitraum ein Mehrwert von ca. 37.000 € für die beteiligten Landwirte. Die Metzger erzielten ihrerseits einen Mehrerlös über eine 10%ige Umsatzsteigerung (vgl. Eifel 2006: 49).

<sup>24</sup> Definition: „Arbeitsplatz war vor Beginn der Projektförderung bereits da und konnte aufgrund der Projektförderung (bspw. durch neue oder Erweiterung vorhandener Tätigkeitsbereiche) über das Ende des Zeitraums der Projektförderung erhalten werden.“ (Eifel 2006: 55)

<sup>25</sup> Definition: „Arbeitsplatz gab es vorher nicht und wurde als direkte Folge des abgeschlossenen Projekts bspw. durch neue oder Erweiterung der vorhandenen Tätigkeitsbereiche (nicht als Folge der Projektumsetzung → konjunktureller Effekt) geschaffen.“ (Eifel 2006: 55)

<sup>26</sup> Auskunft im Rahmen der Datenerhebung 07/2006 (der Abschlussbericht der Region nennt 80.000 €; die Steigerung resultiert aus der zwischenzeitlichen Umsetzung weiterer Projekte)

Ein ebenfalls handlungsfeldübergreifender Erfolg, der auch langfristig Früchte tragen wird, aber nicht unmittelbar zu beziffern ist, besteht in dem Abbau von Konkurrenzdenken und dem Aufbau von Win-win-Partnerschaften. Der besondere Nutzen der Projekte ergibt sich aus dem sektorübergreifenden Ansatz, der eine Vielzahl von Akteuren zur gemeinsamen Entwicklung von Lösungsansätzen zusammenbrachte. Durch eine konsequente Nutzung von Erfolgen konnten einerseits kontinuierlich neue starke Partner für den Prozess gewonnen werden, andererseits problemspezifische Lösungsansätze noch prägnanter herausgearbeitet werden. „Die Schnittstelle zwischen den harten und weichen Wirkungen der Projekte liegt in der Übertragung des erlangten Wissens um die notwendigen Entwicklungsschritte hin zur konkreten Produktentwicklung und damit der Realisierung am Markt. Darüber hinaus führte die Erkenntnis hinsichtlich weicher Faktoren wie

Abb. 13: Zukunftsinitiative EIFEL



Quelle: Weiß 2007 nach [www.eifel-qualität.de](http://www.eifel-qualität.de)

Verstärkung von Kooperationen zu einem wirtschaftlichen Nutzen bei allen Beteiligten“ (Eifel 2006a: 50). So erzielte z.B. die Schaffung gemeinschaftlich nutzbarer Organisationsstrukturen im Logistikbereich Einspareffekte für alle beteiligten Akteure.

Insgesamt ermöglichte Regionen Aktiv neue Wege der Projektumsetzung, da die regionalen Fähigkeiten und endogenen Entwicklungspotenziale konsequenter vorausgesetzt und gefordert wurden als in anderen Förderprogrammen. Ausschlaggebend waren dabei insbesondere der partnerschaftliche Ansatz und die

Übertragung der Budgetverantwortung an die regionale Partnerschaft (vgl. Eifel 2006a: 61).

Daraus resultiert neben den oben skizzierten harten und weichen Wirkungen und Erfolgen für den Förderzeitraum gleichzeitig eine entscheidende Weichenstellung für die Zukunft: Mit der Entwicklung der „Zukunftsinitiative Eifel“ (vgl. Abb. 13) sollen die begonnenen Prozesse fortgesetzt werden. Dabei handelt es sich um ein Maßnahmenprogramm der zehn Eifel-Landkreise, in dem nicht nur die durch Regionen Aktiv initiierten Handlungsfelder weitergeführt, sondern auch Maßnahmen aus anderen Förderprogrammen gebündelt werden. Aus der Modellregion Bitburg-Prüm wird die Region „Eifel“ (vgl. Eifel 2006a: 58).

Als einzige negative Begleiterscheinung wird der unverhältnismäßig hohe Zeit- und Arbeitsaufwand für die Evaluierung im Rahmen der Begleitforschung genannt. „Der Umfang für das Berichtswesen ist sehr hoch und bindet Kapazitäten über relativ lange Zeiträume“, was sich nachteilig auf die anderen Aufgabenbereiche des Regionalmanagements auswirkt und die Zielerreichung behindert (Eifel 2006a: 64). Darüber hinaus wer-

den über die Begleitforschung Aspekte abgefragt, die für die Region selbst nur teilweise von Nutzen sind.

Die nachfolgende Abbildung (Abb. 14) fasst die überprüften Kausalbeziehungen für die Modellregion Eifel zusammen. Dargestellt werden nur die Wirkungen, die auch tatsächlich dem Regionen Aktiv-Ansatz zuzuschreiben sind.<sup>27</sup>

Berücksichtigt werden muss hier, dass der Einfluss der zur Verfügung gestellten Fördergelder nur bedingt berücksichtigt werden kann. Laut Aussage der meisten befragten Akteure ist die Wirkung der Regionen Aktiv-Prinzipien (hier insbesondere Regionalität, Partnerschaft und Integration) fast immer eng mit der Wirkung der bereitgestellten Fördergelder verbunden.

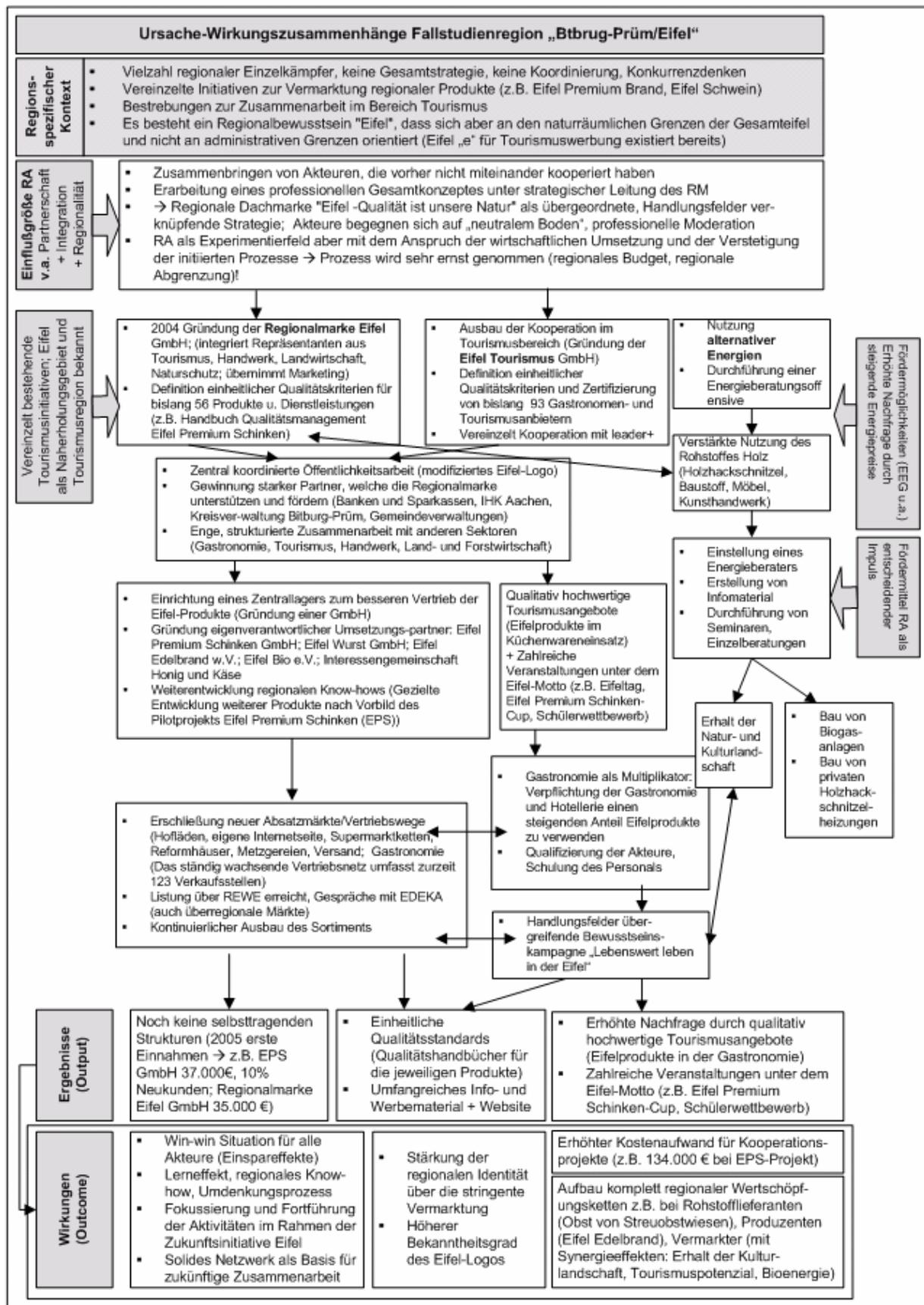
„In Anbetracht des enormen Evaluierungsaufwandes sind die Fördergelder sauer verdient!“ (Eifel)

Abb. 14: Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel

Quelle: Weiß 2007 (anhand eigener Erhebung im Rahmen der FACT-Analyse)

---

<sup>27</sup> Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird darauf verzichtet, die aus den Interviewprotokollen hervorgehenden, aber eher untergeordnete Kausalzusammenhänge abzubilden. Wirkungsketten, die nur unzuverlässig (z.B. Verhinderung von Abwanderung durch die Kampagne „Lebensqualität in der Eifel“ oder zu einem geringen Anteil (z.B. Anstieg der Übernachtungszahlen aufgrund von „Aktionen rund um die Eifel-Produkte“) auf den Ansatz Regionen Aktiv zurückgehen, werden nicht weiterverfolgt. Das schließt jedoch nicht das Vorhandensein weiterer Ursache-Wirkungsbeziehungen aus.



## 7.4 Region Lübecker Bucht

Die Modellregion Lübecker Bucht blickt auf einen erfolgreichen Prozess zurück und sieht gute Chancen diese Erfolge auch über Regionen Aktiv hinaus fortzusetzen.

Basierend auf den Erfahrungen der ersten Förderphase von Regionen Aktiv hat die Regionalpartnerschaft Lübecker Bucht e.V. ihre Strategie angepasst und konzentriert sich nun auf ein wirtschaftlich interessantes Kernthema. Mit der Schwerpunktsetzung auf „Regionale Identität und Vernetzung“ gewinnt die Netzwerkpflege, der moderierte Erfahrungsaustausch – auch über die Regionsgrenzen hinaus – und die Entwicklung einer vermarkt-baren regionalen Identität gegenüber dem Förderprogrammmanagement an Bedeutung. Ziel ist es, die Branchen aus den Bereichen Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Handwerk und Tourismus über die Zusammenarbeit in sechs Handlungsfeldern (Kommunikation und Vernetzung; Regionale Produkte und Vermarktung; Erneuerbare Energien; Sanfter Tourismus; Umweltbildung, Kultur und Verbraucheraufklärung; Nutzungskonzepte für Natur und Landschaft) zu vernetzen (vgl. Abb. 15) (vgl. Lübecker Bucht 2005c: 3ff.).

### 7.4.1 Kurzbeschreibung der Region

Die Region Lübecker Bucht im Nordosten Deutschlands umfasst Teile der Bundesländer Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern (Kreise: Teile der Landkreise Ostholstein, Stormarn, Herzogtum Lauenburg, Nordwestmecklenburg, Stadt Lübeck). Bei einer Fläche von 1.900 km<sup>2</sup> und einer Einwohnerzahl von ca. 420.000 Einwohnern ergibt sich eine Dichte von 221 EW/km<sup>2</sup> ([www.nova-institut.de/modellregionen](http://www.nova-institut.de/modellregionen): 2005).

#### Die Ausgangsbedingungen

„Die Modellregion wird durch einen, neue und alte Bundesländer übergreifenden Verflechtungsraum zwischen der Hansestadt Lübeck, einigen kleineren Städten und dem ländlichen Raum gebildet. Stärken liegen in der Kulturlandschaft, der Vielfalt der Naturgüter und der stabilen wettbewerbsfähigen Landwirtschaft. Dem stehen ein hoher Siedlungsdruck, Flächenkonkurrenz sowie Kommunikationsmängel als Nachteile gegenüber. Chancen werden in der möglichen Verbraucheraufklärung zur Steigerung der Wertschöpfung und in der möglichen gezielten Koordination der Landschaftsbeanspruchung gesehen. Konflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft sowie Stadt-Umland-Rivalitäten stellen Risiken auch für die zukünftige Entwicklung dar.

#### Die Ziele

Ziel der Modellregion ist die Verbesserung der Wertschöpfung des ländlichen Raumes. Dies soll durch eine nachhaltige Kulturlandschaftsentwicklung erreicht werden. Die Aufklärung von Bürgern

Lage der Fallstudienregion Lübecker Bucht



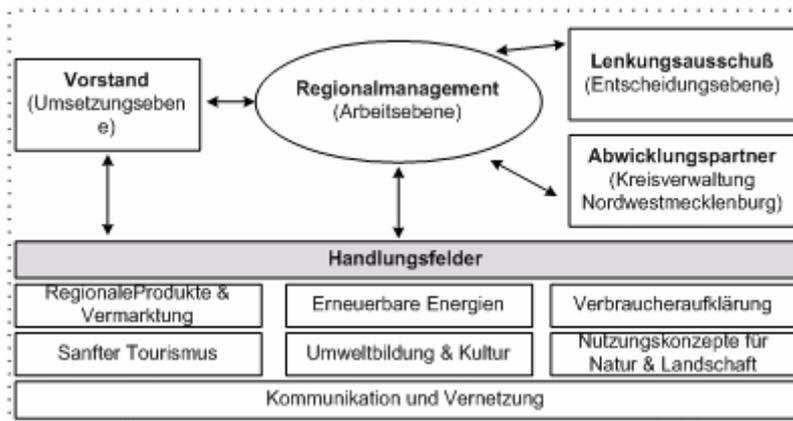
[www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de)

und Verbrauchern über die besondere Qualität regionaler Produkte steht dabei im Mittelpunkt.

Entwicklungsstrategien zur Umsetzung sind die Schaffung einer Regionalproduktstrategie, die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und die Kombination von Produkterzeugung und Naturschutz. Kern der Umsetzung ist der Aufbau eines Kommunikationsnetzwerkes sowohl als Plattform der Binnenkommunikation als auch zur Öffentlichkeitsarbeit nach außen. Weitere Handlungsfelder sind ‚Natur- und Landschaftsentwicklung‘ zur Entschärfung von Nutzungskonflikten und ‚Erneuerbare Energien‘.“ ([www.nova-institut.de/modellregionen](http://www.nova-institut.de/modellregionen)).

Insgesamt betont die Regionale Partnerschaft die Bedeutung von Kooperationsbeziehungen, welche nicht nur zur Beschleunigung technischer und organisatorischer Innovationen und zum Ausloten von Marktchancen beigetragen haben, sondern auch Problemlösungen ermöglichten, die nur im Kooperationsnetz bewältigt werden können. Darüber hinaus spielt die regionale Mittelkompetenz eine wichtige Rolle zur Lösung regionspezifischer Problemstellungen, da durch eine entsprechende eigenverantwortlich gestaltete Projektdiversifizierung ein wichtiger Beitrag zum regionalen Interessensausgleich erfolgen kann. So benötigen z.B. innovative Energienutzungskonzepte nicht in erster Linie finanzstarke Förderprogramme (eine breite Förderkulisse existiert bereits), sondern Netzwerke, Kooperationsverbünde und breite Akzeptanz. Ebenso benötigt die Umsetzung eines Konzeptes für sanften Tourismus Netzwerke, ohne die eine Bündelung bestehender Angebote, die Schaffung einer zusammenhängenden touristischen Infrastruktur und eine werbewirksame überregionale Präsentation nicht möglich ist (vgl. Lübecker Bucht 2001: 13ff.).

Abb. 15: Organisationsstruktur und Handlungsfelder der Modellregion Lübecker Bucht



Quelle: Weiß 2007 nach www.ralb.org

Die gewählte regionale Abgrenzung wird im Kern beibehalten, durch die Hinzunahme einer „Mantelzone“ aber flexibler gestaltet. Dies hat den Vorteil, dass Projektträger nicht mehr an die zu Beginn gesetzten administrativen Grenzen gebunden sind und insbesondere in den Bereichen Tourismus und Bioenergie Kooperationen und Projektumsetzungen erleichtert werden.

Die gewählte regionale Abgrenzung wird im Kern beibehalten, durch die Hinzunahme einer „Mantelzone“ aber flexibler gestaltet. Dies hat den Vorteil, dass Projektträger nicht mehr an die zu Beginn gesetzten administrativen Grenzen gebunden sind und insbesondere in den Bereichen Tourismus und Bioenergie Kooperationen und Projektumsetzungen erleichtert werden.

### ***Vorprozesse und regionsspezifischer Kontext***

2003 wurde unabhängig von Regionen Aktiv ein, mit allen Gebietskörperschaften abgestimmtes, regionales Entwicklungskonzept beschlossen. Das Konzept spiegelt bereits ein gemeinsames Regionalbewusstsein wider, stellt aber nicht den ländlichen Raum, sondern die Themen Siedlungsentwicklung, Verkehr, Einzelhandel, Tourismus und Landschaft in den Mittelpunkt. Mit Regionen Aktiv wurde zwar die räumliche Abgrenzung, aber nur in Teilbereichen auch die inhaltliche Ausrichtung dieses Konzeptes übernommen. Indem erste Kontakte geschaffen wurden, diente es als Ausgangsbasis für den Regionen Aktiv-Prozess (vgl. Lübecker Bucht 2001: 4 und 2006 a).

Zusätzlich zu Regionen Aktiv profitiert die Region von einer Vielzahl an sektoralen Landesförderprogrammen und Aktivitäten<sup>28</sup> bspw. im Bereich erneuerbare Energien oder Tou-

<sup>28</sup> z.B. Zukunft auf dem Land, Wachstum und Beschäftigung – Regionalprogramm 2000, Agrarinvestitionsförderungsprogramm im Rahmen der GAK, Energiegewinnung aus Biomasse – Ansubfinanzierung bei Markteinführung, Kulturförderung der Landesregierung SH, Modernisierungsprogramm für Beherbergungsbetriebe, Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte (vgl. Lübecker Bucht 2005c: 8).

ismus. Die Interessen bestehender Entwicklungsagenturen (Entwicklungsgesellschaft Ostholstein GmbH, Wirtschaftsförderung Lübeck GmbH, Ostsee-Holstein-Tourismus e.V., Tourismusverband Mecklenburg-Schwerin, Herzogtum Lauenburg Marketing & Service GmbH, etc.) werden – soweit erwünscht und möglich – im Rahmen von Regionen Aktiv eingebunden. Regionen Aktiv hat eine Brückenfunktion und wird dazu genutzt, die bestehenden Netzwerklücken zu schließen.

Neben diesen etablierten Institutionen besitzt die Modellregion geografische Überschneidungen mit vier LEADER+-Regionen (LAG Mecklenburger Schaalseeregion, LAG Westmecklenburgische Ostseeküste, LAG Schwentine Holsteinische Schweiz, LAG Holsteins Herz)<sup>29</sup>. Die Aktivitäten der jeweiligen Aktionsgruppen werden nach Auslaufen der Förderperiode nicht weitergeführt. Die bisherigen geringen thematischen Überschneidungsbereiche in den Bereichen Tourismus und Kultur werden sich durch die Neuausrichtung des Regionalmanagements der Regionalpartnerschaft noch verringern (Lübecker Bucht 2005c: 9).

Geringe Parallelen gibt es zur Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE), die aber als vorgeschaltetes Planungs- und Entscheidungsverfahren der Förderinstrumente für die Dorferneuerung und Regionalentwicklung wesentlich kleinräumiger angelegt ist als der Regionen Aktiv-Prozess. Die Gemeinsamkeiten liegen im bottom-up-Ansatz mit Bürgerbeteiligung, der übergemeindlichen Zusammenarbeit und der sektorübergreifenden Förderung. Direkte Überschneidungen mit den durch Regionen Aktiv verfolgten Zielen gibt es allerdings nicht (vgl. Lübecker Bucht 2005a: 24).

#### **7.4.2 Auswirkungen durch die Teilnahme an Regionen Aktiv**

##### ***Welche Auswirkungen schreibt die Modellregion tatsächlich dem Regionen Aktiv-Ansatz zu? Überprüfung der Ursache-Wirkungs-Beziehungen mittels FACT-Analyse<sup>30</sup>***

Besonders wichtig ist der Modellcharakter von Regionen Aktiv im Hinblick auf die realisierte Selbstbestimmung und Freiheit bei der Zusammensetzung der Partner. „In der Modellregion Lübecker Bucht ist es gelungen, aus einer vorwiegend durch private Mitglieder zusammengesetzten Partnerschaft einen Entwicklungsmotor für die gesamte Region zu formen. Dabei setzt die Partnerschaft Konzepte um, die von behördlichen Stellen zwar erdacht, aber nie ernsthaft angegangen wurden“ (Lübecker Bucht 2006a: 5). Über die Verknüpfung bereits existierender Initiativen und durch die Mobilisierung neuer Akteure ist es gelungen, gute Kommunikationsstrukturen innerhalb eines regionalen Akteursnetzwerks (ca. 160 Akteure) aufzubauen.

„Gerade zu Beginn hatten wir große Schwierigkeiten, den Prozess in Gang zu bringen – schließlich musste sich die Region erst als solche definieren...“ (Lübecker Bucht)

<sup>29</sup> Trotz Parallelen in der Konzeption von LEADER+ und Regionen Aktiv lassen sich bedeutende Unterschiede feststellen. Auf schleswig-holsteinischer Seite steht die nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Vordergrund, während in Mecklenburg-Vorpommern die Verbesserung der Lebensqualität und die Inwertsetzung des natürlichen und kulturellen Potenzials im Mittelpunkt der Bestrebungen steht. Damit finden sich in beiden Ländern zwar regionalökonomische Ziele, allerdings eher indirekt durch eine Konzentration auf Rahmenbedingungen und Lebensqualität, während Regionen Aktiv mit den verschiedenen Handlungsfeldern direkt auf die Förderung der Wirtschaft ausgerichtet ist (vgl. Lübecker Bucht 2005a: 23).

<sup>30</sup> Der nachfolgende Text basiert im Wesentlichen auf der im Rahmen der FACT-Analyse durchgeführten Erhebung (Interviews siehe Interviewverzeichnis). Zusätzlich verwendete Quellen sind im Text vermerkt. Die Daten entsprechen dem Stand 12/2006

Da hierin die Basis für die zukünftige Entwicklung der Region gesehen wird, wurde 2006 eine offizielle Kooperationserklärung (durch Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Tourismusverbände, Verwaltungschefs der Hansestadt Lübeck sowie der Kreise Ostholstein, Lauenburg, Nordwestmecklenburg) unterzeichnet, die Status und Fortbestehen der regionalen Kooperationsstruktur sichert (vgl. Lübecker Bucht 2005c: 11). Damit wird die Partnerschaft zwar noch nicht zu einem zentralen Akteur der politischen Landschaft, die allgemeine Akzeptanz konnte aber gesteigert werden und die regionalpolitische Landschaft wurde um eine wichtige zivilgesellschaftliche Komponente erweitert (vgl. Lübecker Bucht 2006a: 57).<sup>31</sup>

Darüber hinaus konnten durch die intersektorale Vernetzung von Projekten (Tourismus, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Handwerk) Synergieeffekte genutzt werden, die bspw. zum Aufbau einer kompletten Erzeuger-Vermarktungskette und zur Etablierung nachhaltiger Vermarktungsstrukturen geführt haben. So ist es z.B. über ein gemeinsames Marketing und eine gemeinsame Internetplattform für Informations- und Wissensaustausch gelungen, neue Vermarktungswege und damit neue Absatzmärkte zu erschließen (vgl. Lübecker Bucht 2006a: 3ff).<sup>32</sup> Gleichzeitig konnte über eine Ausweitung der regionalen Produktpalette und die Integration von über 80 Anbietern aus dem Tourismusbereich eine gemeinsame, sektorübergreifende regionale Angebotsstruktur geschaffen werden. Dies führte einerseits zu einer Stärkung der regionalen Identität, die für die Positionierung im Wettbewerb mit anderen Regionen elementar ist, andererseits zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen und damit zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung insgesamt. Bestes Beispiel für die erfolgreiche Nutzung endogener Ressourcen ist die Schaffung einer regionalen Wertschöpfungskette: Indem sich die Vermarktungswege für die in der Region hergestellten Produkte in die Region verlagert haben, gehen sie nun in den regionalen Konsum ein und stärken so auch z.B. Partner in den Bereichen Verpackung, Etikettierung, Logistik und Bereitstellung (vgl. Lübecker Bucht 2006a: 7, 36ff). Während die wirtschaftlich interessanten Handlungsfelder (regionale Produkte, Tourismus) somit gute Erfolge verzeichnen konnten, blieben die Wirkungen in den anderen Handlungsfeldern (Umweltbildung und Verbraucheraufklärung, umwelt- und naturverträgliche Landbewirtschaftung) aus bzw. sind auf weitere finanzielle Unterstützung angewiesen.

Insgesamt konnten bislang elf unbefristete Arbeitsplätze gesichert und 23,5 unbefristete Arbeitsplätze neu geschaffen werden (vgl. Lübecker Bucht 2006a: 43).<sup>33</sup> Die unmittelbare Arbeitsplatzwirkung ist dabei vergleichbar mit der, ähnlich orientierter Programme. Insbesondere der Ansatz, die Fördergelder über kleine Projekte in die Region zu geben und in erster Linie für Umsetzungsprojekte (nicht für Infrastrukturmaßnahmen oder Studien) zu verwenden, wirkte sich positiv aus; dabei spielt die Erhaltung von Arbeitsplätzen eine ebenso große Rolle wie die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Neben der Fördersumme und

<sup>31</sup> Kritiker der Regionalpartnerschaft legen dies als Parallelstruktur aus (Aussage im Rahmen der Datenerhebung 07/2006)

<sup>32</sup> „Im Gegensatz zu Programmen wie LEADER+, LSE oder Urban, u.a. konnten bei Regionen Aktiv Stadt-Land-Beziehungen [...] gezielt gefördert werden.“ (Lübecker Bucht 2006: 51)

<sup>33</sup> Rechnet man die Zahl der befristeten Arbeitsplätze ein, ergeben sich insgesamt 35 erhaltene und 45 neue Arbeitsplätze. Diese Zahlen beruhen auf Projektdaten und ergänzenden Schätzwerten (vgl. Lübecker Bucht 2006a: 4).

den Kofinanzierungsmitteln muss hier allerdings noch der (schwierig zu beziffernde) Anteil des Ehrenamtes berücksichtigt werden – ein gutes Beispiel für gesteigerte Subventionseffizienz (vgl. Lübecker Bucht 2006a: 43-49).

Die Summe der Folgeinvestitionen beläuft sich insgesamt auf geschätzte 6,4 Mio. € (davon 3,6 Mio. € private, 2,8 Mio. € öffentliche Investitionen).<sup>34</sup> Weitere Investitionen werden erwartet, sobald die geplanten Projekte umgesetzt werden. Ergänzend dazu werden Regionen Aktiv in Bezug auf weiche Faktoren, wie Erhöhung der Innovationsneigung, Steigerung der Risikobereitschaft, Wecken von Kreativität und Schaffung verbesserter Wissensgrundlagen enorme Wirkungen zugeschrieben. Trotz oft geringer Fördersummen sind wirtschaftliche Akteure durch Regionen Aktiv in ihren ökonomischen Aktivitäten weitergekommen oder stabilisiert worden, was langfristig ebenfalls zu weiteren Investitionen und Wertschöpfung führen wird (vgl. Lübecker Bucht 2006a: 43ff).

Auch wenn in der Praxis eine Vielzahl von externen Rahmenbedingungen wie z.B. ein verändertes Nachfrageverhalten (gesteigerte Nachfrage nach regenerativer Energie aufgrund steigender Öl- und Gaspreise, Preiskampf im Lebensmitteleinzelhandel, erhöhte Nachfrage nach Reit- und Naturtourismus) oder die Novellierung des EEG die regionale Entwicklung beeinflusste, so wurde nach Einschätzung der regionalen Akteure mit Regionen Aktiv in erheblichem Maße Entscheidungskompetenz in die Region verlagert, indem die Chance geboten wurde, „Dinge sofort anzugehen und umzusetzen [...]“. Der Wettbewerb<sup>35</sup> hat hier die Funktion des Beschleunigers von Entscheidungsprozessen gehabt und Entwicklungen forciert. Andererseits hat der Wettbewerb<sup>36</sup> Ideen und Innovationen stimuliert und für Akteure [...] die Handlungsschwelle merklich gesenkt [...]. Wettbewerb und Partnerschaft sowie die Betreuung durch das Regionalmanagement haben sowohl die Funktion des Katalysators von neuen Ideen übernommen wie auch die Funktion des Kondensators praxistauglicher Konzepte gespielt.“ (Lübecker Bucht 2006a: 50)

Trotz der insgesamt positiven Wirkungen wird die – für Regionen Aktiv neu gegründete und insgesamt nur schwach in vorhandene Verwaltungsstrukturen eingebettete – Regionalpartnerschaft nach wie vor von schwelenden Konflikten und Konkurrenzdenken zwischen den Gebietskörperschaften beeinträchtigt. Für die Zukunft sind weitere Anstrengungen notwendig, um die begonnene Kooperation fortzusetzen. Negativ wird auch der teilweise erhöhte Aufwand für Koordinierungsprozesse, insbesondere der Zeitaufwand für die interne und externe Evaluierung von Entwicklungsfortschritten bewertet. Insbesondere für eine Region, die sich im Selbstfindungsprozess befindet ist ein umfangreiches übergeordnetes Berichtswesen eine große Belastung (vgl. Lübecker Bucht 2006a: 55). Im Gegensatz zu der offiziellen Begleitforschung hat die, durch die Regionale Partnerschaft selbst in Auftrag gegebene Studie, „3 Jahre Regionen Aktiv Lübecker Bucht – Lust auf Mehr! Die Fakten zum regionalen Entwicklungsprozess“ einen enormen Motivationsschub bewirkt, der nicht nur für die Außendarstellung genutzt werden konnte, sondern auch für die interne Arbeit von großer Bedeutung war (Lübecker Bucht 2005a).

---

<sup>34</sup> Es ist anzunehmen, dass sich diese Summe nicht nur auf Impulse des Regionen Aktiv-Ansatzes, sondern auch auf andere Einflussgrößen zurückführen lässt. Leider lassen die verfügbaren Informationen keine detailliertere Aussage zu, so dass auf die im Abschlussbericht genannten Angaben zurückgegriffen werden muss.

<sup>35</sup> gemeint ist hier das Modellvorhaben Regionen Aktiv

<sup>36</sup> siehe oben

Im Vergleich zu LEADER+ zeichnet sich der Regionen Aktiv-Prozess nach eigener Aussage durch „klarere, einfachere Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen, schnellere Entscheidungsprozesse, ein unabhängigeres Regionalmanagement mit einer breit aufgestellten regionalen Partnerschaft, eine deutlich stärkere Beteiligung privater Akteure an der Projektförderung und eine höhere Gewichtung der Öffentlichkeitsarbeit aus“, so dass letztendlich das Ziel der Förderung von Wertschöpfung und Beschäftigung im ländlichen Raum besser erfüllt wird (Lübecker Bucht 2005a: 24).

„Regionen Aktiv hat im Gegensatz zu anderen Förderprogrammen von innen gewirkt und wie bislang keine andere Initiative den Prozess in die Region verlagert, d.h. wir haben das Geld in der Hand – das ist unser Prozess!“ (Lübecker Bucht)

Auch für die Modellregion Lübecker Bucht werden im Folgenden die identifizierten und überprüften Kausalzusammenhänge abgebildet (vgl. Abb. 16). Die Abbildung beschränkt sich ebenfalls auf die wesentlichen und tatsächlich auf Regionen Aktiv zurückzuführenden

Wirkungen. Auch hier schreiben die befragten Akteure den zur Verfügung gestellten Fördermitteln eine erhebliche Impulswirkung zu, ohne die auch die anderen Regionen Aktiv-Prinzipien nicht in der beschriebenen Weise gewirkt hätten. Dabei hat insbesondere die eigenverantwortliche Verwaltung der Finanzmittel der Region Selbstvertrauen gegeben – die daraus resultierenden, frühzeitig sichtbaren Erfolge haben erheblich zur Motivation der Modellregion beigetragen. Das Praxisbeispiel der Lübecker Bucht zeigt damit auch, dass die Mobilisierung von Selbsthilfekräften nicht nur in der Theorie funktioniert.

Abb. 16: Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Fallstudienregion Lübecker Bucht

Quelle: Weiß 2007 (anhand eigener Erhebung im Rahmen der FACT-Analyse).



## 7.5 Region Wendland/Elbetal

Die Modellregion Wendland/Elbetal sieht den größten Erfolg darin, dass über die Nutzung endogener Ressourcen und regionalen Know-hows Entwicklungspotenziale aufgedeckt und mobilisiert werden konnten. Durch die Impulse von Regionen Aktiv ist die Region trotz aller Schwierigkeiten gelungen „vom Nebeneinander zum arbeitsteiligen Mitarbeiter der Entwicklungsinitiativen“ zu kommen (Wendland/Elbetal 2005b: 3). Die Region Wendland/Elbetal hat die Handlungsfelder Land & Genuss, Kraft & Stoff, Natur & Schutz, Lernen & Leben definiert, wobei ein Schwerpunkt auf die beiden ersten Handlungsfelder gelegt wird, um sowohl die Agrar- als auch die Energiewende voranzutreiben. Einerseits soll durch Regionen Aktiv das Image als Bioenergie-Region ausgebaut werden, andererseits sollen durch die regionale Partnerschaft Einzelprojekte handlungsfeldübergreifend gebündelt, koordiniert und miteinander vernetzt werden. Somit entstehen Synergieeffekte, die erhebliche Kosteneinsparungen ermöglichen und die Außendarstellung, interne Kommunikation und Arbeitseffizienz verbessern (vgl. Wendland/Elbetal 2001:39).

### 7.5.1 Kurzbeschreibung der Region

Die im Nordosten Niedersachsens (Kreise: Lüchow-Dannenberg, Lüneburg) liegende Modellregion Wendland/Elbetal erstreckt sich auf einer Fläche von 1.888 km<sup>2</sup>. Die Einwohnerzahl umfasst ca. 88.000 EW, woraus sich eine Einwohnerdichte von 46 EW/km<sup>2</sup> ergibt (www.nova-institut.de/modellregionen: 2005).

#### Die Ausgangsbedingungen

„Die Bevölkerung der Modellregion fühlt sich innerlich durch ihre gemeinsame Erfahrung des ‚Abgelegenseins‘ (ehemaliges Zonenrandgebiet) verbunden. Gleichzeitig resultiert hieraus eine kooperative Aufbruchstimmung. In der kreativen Vielfalt, dem Ideenreichtum und dem hohen Innovationspotenzial im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich ist auch die Stärke der Region zu sehen. Dem steht die ökonomische Strukturschwäche (hohe Arbeitslosigkeit) gegenüber. Chancen für die Region bietet die Entwicklung alternativer Erwerbsmöglichkeiten (z.B. ökologischer Landbau, erneuerbare Energien).

#### Die Ziele

Ziel der Modellregion ist die Steigerung der regionalen Wertschöpfung durch Erhöhung der Qualität und Transparenz in der Produktion. Grundlage ist die innovative Weiterentwicklung und gezielte Vermittlung und Vermarktung regionaler Erzeugnisse und Werte. Zentrale Entwicklungsstrategie dafür ist der Wandel der regionalen konventionellen Landwirtschaft hin zum ökologischen Landbau (50% Flächenanteil) in Verbindung mit einer Stärkung der Verbraucherorientierung [...].

Lage der Fallstudienregion Wendland/Elbetal

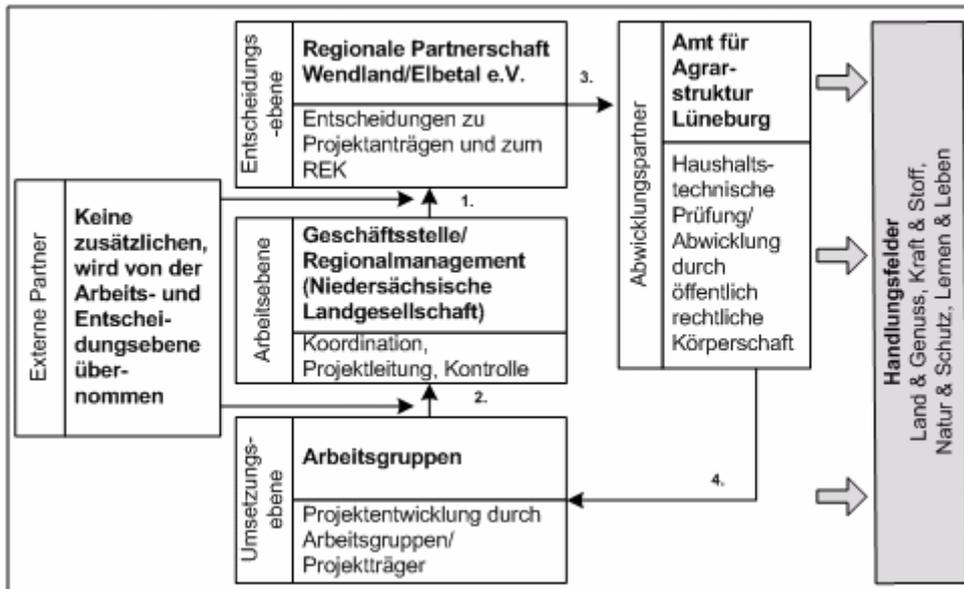


Zentral zur Erreichung des Ziels der Versorgung der Modellregion aus 100% erneuerbaren Energien ist das Handlungsfeld "erneuerbare Energien/nachwachsende Rohstoffe". Als weiterer wichtiger Baustein ist das Handlungsfeld "Kulturlandschaft/ Naturschutz/ Fischerei/ Waldbau" zu nennen. Dieses Handlungsfeld hat den Abbau von Konflikten zwischen Landwirtschaft und Naturschutz und die Etablierung einer ökologisch ausgerichteten Fischerei bzw. Forstwirtschaft zum Ziel." (www.nova-institut.de/modellregionen)

www.modellregionen.de

Die Abgrenzung der Region Wendland/Elbetal erfolgte in dem Bestreben, Stärken und Schwächen und die daraus resultierenden Aufgaben im regionalen Kontext bestmöglich wahrnehmen zu können. Diese Regionsabgrenzung hat sich bewährt, so dass auch zukünftig keine formale Ausweitung des Regionszuschnittes notwendig ist, sondern lediglich eine themenbezogene Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Umfeld angestrebt

Abb. 17: Organisationsstruktur der Modellregion Wendland/Elbetal



Quelle: Weiß 2007 nach [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de)

wird. Die Region ist deckungsgleich mit der LEADER+ Region LAG Elbtalau. Allerdings ist deren Geschäftsstelle bei der Samtgemeinde Dannenberg und nicht wie bei Regionen Aktiv bei der Niedersächsischen Landgesellschaft Lüneburg (vgl. Abb. 17), angesiedelt (vgl. Wendland/Elbetal 2005b: 4ff.).

### ***Vorprozesse und regionsspezifischer Kontext***

Die Region kann an eine ganze Reihe bestehender Prozesse anknüpfen. Insbesondere im Bereich regenerative Energien war die Region auch in der Vergangenheit schon erfolgreich, weshalb Bioenergie auch im Rahmen von Regionen Aktiv als Schlüsselthema mit besonderem Integrations- und Wertschöpfungspotenzial weiterverfolgt wird. Die als „**Biogas EU-Vorzeigeregion**“<sup>37</sup> ausgezeichnete Region (1.Preis) ist eine von 100 europäischen Vorzeigeregionen für erneuerbare Energien (an fünf Standorten gibt es bereits Biogasanlagen). Die Region Wendland/Elbetal verfolgt die Vision, den regionalen Energiebedarf langfristig rein aus eigenen regenerativen Energiequellen zu decken und nutzt Regionen Aktiv um die Vorreiterrolle auf diesem Gebiet zu behaupten und weiter auszubauen (vgl. Wendland/Elbetal 2001: 10). Außerdem bestehen Wechselwirkungen mit dem Energieeinspeisungsgesetz, denn „mit der Novelle des Energieeinspeisungsgesetzes

<sup>37</sup> Damit verbunden war nur eine erste Konzeptentwicklung, keine Umsetzung. Der ganze Prozess war top-down initiiert und zeigte daher relativ wenig Wirkung.

(EEG)<sup>38</sup> haben sich 2004 Rahmenbedingungen eingestellt, auf die die Region dank der Informations- und Qualifikationsmaßnahmen, sowie Modellvorhaben gut vorbereitet war und so den Schub in Form privat investierter Biomasse-Anlagen voll umsetzen konnte“ (Wendland/Elbetal 2006a: 33).

Auch im zweitwichtigsten Handlungsfeld „Land & Genuss“ verfügt die Region über gute Vorbedingungen, z.B. in Form einer großen Anzahl ökologisch wirtschaftender Betriebe (u.a. 50 **Neuland-Betriebe** und ein überdurchschnittlich hoher Anteil ökologisch bewirtschafteter Flächen) und verschiedene Vermarktungsbetriebe. Diese bislang unabhängig voneinander agierenden **Vermarktungsbetriebe** (z.B. Bio-Milchkooperative Wendland GmbH, Bio-Kartoffel Nord GmbH, Wendland Kooperative, Erzeugergemeinschaften Wenden-Knolle und Öko-Korn Nord, NEULAND GmbH) können durch Regionen Aktiv vernetzt werden (vgl. Wendland/Elbetal 2001: 11ff).<sup>39</sup>

Im Handlungsfeld „Natur & Schutz“ ist es bislang nicht gelungen, große Erfolge zu erzielen, obwohl auch hier an Vorprozesse angeknüpft werden kann. Das Wendland und die Elbanrainer am West- und Ostufer gehören zum – bereits seit 1997 anerkannten – **UNESCO-Biosphärenreservat Flusslandschaft Elbe**.<sup>40</sup> Seitens des UNESCO-Biosphärenreservates besteht der Anspruch, neben Naturschutzbelangen auch die integrierte Entwicklung voranzutreiben (vgl. Wendland/Elbetal 2005b: 6). Ergänzend dazu sind im Rahmen der **AEP Elbtalae** bereits erste Initiativen unternommen worden, die aufgrund vormals hoher Schadstoffbelastungen der Elbe zusammengebrochene Flussfischerei wiederzubeleben (vgl. Wendland/Elbetal 2001: 22).

Darüber hinaus betreiben die beteiligten Landkreise Lüchow-Dannenberg und Lüneburg jeweils eine **Wirtschaftsförderung** und eine **Tourismusagentur**. Die Regierungsvertretung (ehemals Bezirksregierung) unterhält eine eigene Abteilung für Regionalmanagement. „Da eine strukturelle Zusammenlegung mit diesen Institutionen kurzfristig politisch nicht durchsetzbar ist“<sup>41</sup>, konzentriert sich (das zukünftige Regionalmanagement) Regionen Aktiv auf den Kompetenzbereich Energie und Nachwachsende Rohstoffe.“ (Wendland/Elbetal 2005b: 6) Konkurrenzen zwischen Regionen Aktiv und den anderen Institutionen werden somit durch Spezialisierung der verschiedenen Institutionen umgangen.

In der Region gibt es darüber hinaus enge Verbindungen zu der LEADER+ -Region Elbtalae, die ebenfalls einen Schwerpunkt auf die Nutzung regenerativer Energien setzt, sich darüber hinaus aber insbesondere mit Kultur- und Bildungsaspekten auseinandersetzt.

<sup>38</sup> Die Thematik der energetischen Biomasseverwertung ist in besonderem Maße von regionsexternen Faktoren, wie z.B. der Einspeisevergütung für erzeugten Strom oder einer Nachfrageerhöhung nach Bioethanol oder erweiterten Fördermöglichkeiten im Bereich Photovoltaik (garantierte Vergütung der Einspeisung von Strom aus Biogasanlagen über einen garantierten Zeitraum von 20 Jahren) abhängig. Diese sind nicht aus regionalen Entwicklungsprozessen heraus beeinflussbar (vgl. Fock et al. 2005: 19).

<sup>39</sup> Landesmittel ProLand sind hier evtl. als Kofinanzierung nutzbar; Art und Umfang der Förderung sind jedoch noch nicht absehbar. ProLand ist ein Förderprogramm der EU zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes und leistet einen Beitrag zur Stärkung des Agrar- und Forstsektors, zur Verbesserung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete, zum Schutz der Umwelt und zur Sicherung des ländlichen Kulturerbes (vgl. [www.ml.niedersachsen.de/proland](http://www.ml.niedersachsen.de/proland)).

<sup>40</sup> Weitere Bemühungen darüber hinaus die anderen vereinzelt existierenden Schutzgebiete in einem zusammenhängenden Großschutzgebiet Elbtalae zu vereinen sind 1999 gescheitert (vgl. Wendland/Elbetal 2001: 14).

<sup>41</sup> Die Regionale Partnerschaft hat „als Verein keine Legitimation, um mit staatstragenden Aufgaben betraut zu werden“ (Wendland/Elbetal 2005b: 4).

Dort, wo neben den räumlichen Überschneidungen auch inhaltliche Parallelen bestehen, werden Projekte gemeinsam durchgeführt um Synergieeffekte zu nutzen, bzw. eindeutig abgegrenzt um die Entstehung von Parallelstrukturen zu vermeiden. Eine gemeinsame Umsetzung findet insbesondere in den Bereichen Tourismus, Kultur, Verbraucheraufklärung und Umweltbildung statt (vgl. Wendland/Elbetal 2006a: 21).

### 7.5.2 Auswirkungen durch die Teilnahme an Regionen Aktiv

#### **Welche Auswirkungen schreibt die Modellregion tatsächlich dem Regionen Aktiv-Ansatz zu? Überprüfung der Ursache-Wirkungs-Beziehungen mittels FACT-Analyse<sup>42</sup>**

Das wohl wichtigste Ergebnis besteht darin, dass sich die unterschiedlichen Akteursgruppen – dem Hintergrund ihres Programmauftrages oder sektoralen Auftrages entsprechend – zu einem effizienten arbeitsteiligen Netzwerk formiert haben.

Trotz Skepsis bei Kommunen und Politik ist eine Einbindung unterschiedlichster Akteure in den Prozess gelungen. Von besonderer Bedeutung für den Prozess war dabei die Mobilisierung umsetzungstarker Partner, die Realisierungspotenzial in Form privaten Kapitals eingebracht haben. Die Tatsache, dass die Folgeinvestitionen von ca. 5 Mio. €<sup>43</sup> fast ausschließlich privat finanziert wurden, wird als Bestätigung gesehen, dass die überwiegend „weichen Förderungen sowohl am richtigen Thema als auch an der richtigen Stelle in der Wertschöpfungskette angesetzt haben“ (Wendland/Elbetal 2006a: 42). Mit dem zentralen Thema der Bioenergie ist es (z.B. über den Anbau und die Vermarktung von Energiepflanzen) gelungen, ökologische und konventionelle Landwirtschaft zusammenzubringen und Synergieeffekte zu erzielen.

Für das Handlungsfeld „Kraft & Stoff“ werden die Positivwirkungen vor allem darin gesehen, dass nicht nur Machbarkeitsstudien und die Umsetzung entsprechender Anlagen erleichtert wurden, sondern vor allem auch Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen für potenzielle Betreiber ermöglicht wurden, so dass insgesamt eine Sensibilisierung und allgemeine Begeisterung für das Thema Bioenergie ausgelöst wurde.<sup>44</sup> Infolgedessen konnte mit der Errichtung von Bioenergieanlagen (zehn Anlagen mit einem Investitionsvolumen von ca. 20 Mio. €) begonnen und der regionale Anteil an regenerativ erzeugtem Strom von 1% (2001) auf 30% (2005) gesteigert werden. Insgesamt konnte so das Image als ReEnergie-Kompetenzregion ausgebaut werden (vgl. Wendland/Elbetal 2006a: 16).<sup>45</sup> An diese Erfolge soll auch nach der

„Der Impuls durch Regionen Aktiv hat wesentlich zur Entfesselung des Biogasbooms vor Ort beigetragen.“ (Wendland/Elbetal)

<sup>42</sup> Der nachfolgende Text basiert im Wesentlichen auf der im Rahmen der FACT-Analyse durchgeführten Erhebung (Interviews siehe Interviewverzeichnis). Zusätzlich verwendete Quellen sind im Text vermerkt. Die Daten entsprechen dem Stand 12/2006. Da die Akteure um eine anonymisierte Auswertung gebeten haben, erfolgt im Text keine Zuordnung der Aussagen.

<sup>43</sup> Die im Abschlussbericht genannte Summe von knapp 7 Mio. € Folgeinvestitionen wurde im Rahmen der Datenerfassung 07/2006 durch das Regionalmanagement nach unten korrigiert und spiegelt so die tatsächlich auf Regionen Aktiv zurückzuführende Wirkung wider.

<sup>44</sup> So konnten z.B. politische Entscheidungsträger für das Thema gewonnen, die Unterstützung von Banken und Sparkassen mobilisiert und eine Vielzahl privater Akteure und Unternehmer überzeugt werden.

<sup>45</sup> Förderlich ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Entwicklung der allgemeinen Rahmenbedingungen (v.a. Erhöhung der Energiepreise, Einspeisevergütung im Rahmen des novellierten EEG).

Förderphase von Regionen Aktiv mit der Etablierung einer Energieagentur<sup>46</sup> angeknüpft werden. Im Gegensatz zu der Einrichtung einer intersektoralen Regionalentwicklungsagentur wird eine Energieagentur aus verschiedenen Gründen befürwortet: „Das Unternehmenskonzept scheut die politischen Risiken einer Regionalentwicklungsagentur und beschränkt sich deshalb auf die politisch gewollte und ökonomisch aussichtsreiche Funktionalisierung als ‚Energieagentur‘. [...] die Bereitschaft der kommunalen Seite zur Teilfinanzierung zwecks Kompetenzpflege in diesem Bereich kann als gesichert gelten.“ (Wendland/Elbetal 2005b: 20)

Im Handlungsfeld „Land & Genuss“ ist es über den partnerschaftlichen Ansatz ebenfalls geglückt, Einzelinitiativen zu bündeln. Mit der Gründung einer Vermarktungsgesellschaft (Biopartner GmbH) wurde eine „Verbundstruktur für die Vermarktung aller regionalen Ökofood-Produkte mit einer Dachmarke [Wendländer] und gemeinsamer Logistik und gegenseitiger Kundenakquisition“ geschaffen (Wendland/Elbetal 2006a: 13). Durch die Impulse von Regionen Aktiv konnte einerseits eine Wertsteigerung durch Veredelung/Nischen- und Premiumprodukte, andererseits eine Absatzsteigerung durch überregionale, professionelle und gebündelte Vermarktung erreicht werden.

„Die eine oder andere Geschichte gab es natürlich schon vor Regionen Aktiv – z.B. die Entwürfe zu einem regionalen Energieführer inkl. Karte. Aber erst durch Regionen Aktiv hat das dann richtig Beachtung gefunden.“ (Wendland/Elbetal)

Gleichzeitig konnte im Bereich Umweltbildung, Natur- und Kulturtourismus eine Bündelung und Strukturierung vielfältiger bereits bestehender Initiativen erreicht werden, so dass das vorhandene Potenzial nun für ein einheitliches Regionalmarketing genutzt werden kann (Imagebroschüre). Die Einzelangebote haben den Schritt zum marktfähigen Gesamtprodukt vollzogen.

Allerdings sind diese Erfolge nur zum Teil auf Regionen Aktiv zurückzuführen, da hier eine enge Zusammenarbeit mit der LAG Elbtalau stattgefunden hat (vgl. Wendland/Elbetal 2006a: 21ff).

Regionen Aktiv Wendland/Elbetal sieht sich nicht als „Job-Maschine“, sondern als „Entwicklungsmotor für zukunftsfähige Themen“ und kann aus dieser Perspektive durchaus als Erfolg gewertet werden. Bislang wurden aufgrund von Regionen Aktiv ca. 20 Arbeitsplätze neu geschaffen und langfristig gesichert. Mit der Umsetzung der bereits angestoßenen Projekte wird ein weiterer Zuwachs erwartet (vgl. Wendland/Elbetal 2006a: 42).<sup>47</sup>

Negative Auswirkungen werden kaum genannt. Allerdings erfordert das Zusammenhalten der – z.T. von sektoralen Motiven getriebenen Akteure – immensen Abstimmungsbedarf. Darüber hinaus befindet sich die Region in einer Phase der politischen Umstrukturierung, wodurch die Arbeit des Regionalmanagements Regionen Aktiv erschwert wird. „Die öf-

<sup>46</sup> „Für die Ausrichtung des Regionalmanagements als Kompetenznetzwerk Bioenergie ist keine Änderung der Trägerschaft durch den Verein notwendig. Lenkungsorgan bleibt der Vereinsvorstand.“ (Wendland/Elbetal 2005b: 11)

<sup>47</sup> Im Abschlussbericht der Modellregion wird aufgelistet, dass im Rahmen von Regionen Aktiv insgesamt 30 Arbeitsplätze gesichert und 17 neu geschaffen werden konnten. Da ein Großteil der Arbeitsplätze in Zusammenhang mit den neu entstandenen Biogasanlagen geschaffen bzw. erhalten wurde, muss ein Teil der Arbeitsplätze anderen Ursachen (insbesondere dem EEG) zugeschrieben werden. Da die Datenverfügbarkeit auf regionaler Ebene keine detailliertere Aussage zulässt, muss an dieser Stelle auf einen Schätzwert zurückgegriffen werden – dieser stützt sich auf die Aussagen des Regionalmanagements und regionaler Schlüsselakteure und wurde mit den Erkenntnissen aus der FACT-Analyse und zahlreichen Interviews im Rahmen der Datenerfassung für die Nutzwertanalyse abgeglichen. Die angegebenen 20 Arbeitsplätze (42,5% aller Arbeitsplätze), die tatsächlich auf den RA-Ansatz zurückzuführen sind, werden daher als realistisch eingestuft.

fentliche Verwaltung ist durch ihre Strukturdiskussion und Finanznot nahezu gelähmt im Hinblick auf zukunftsgerichtete inhaltlich strategische Entwicklungsarbeit. Regionen Aktiv hat es nicht geschafft, seine Entwicklungsthemen in der politischen Diskussion prioritär zu verankern. Teilweise gerieten auch die Arbeitsteilung mit LEADER+ und die Erfolge und Potenziale von Regionen Aktiv aus dem Blickfeld der Kommunen.“ (Wendland/Elbetal 2006a: 24)

Für die Region Wendland/Elbetal konnten zwei Hauptwirkungsketten identifiziert werden. Die überprüften Wirkungen für die Themen „Regenerative Energie“ und „Dachmarke Wendländer“ sind lose miteinander verknüpft, werden aber aus Gründen der Übersichtlichkeit in zwei separaten Abbildungen dargestellt (vgl. Abb. 18 und Abb. 19). Es gelten die oben genannten Einschränkungen, da auch hier nur die wesentlichen Kausalzusammenhänge betrachtet werden und der Stellenwert der Fördergelder (im Handlungsfeld „Regenerative Energie“) groß ist (siehe Kap. 7.3.2 und 7.4.2).

„Die Fördergelder waren ein entscheidender Impuls und die Verlagerung der Budgetverantwortung in die Region hat dazu geführt, dass der Prozess richtig ernst genommen wurde!“ (Wendland/Elbetal)

Abb. 18: Ursache-Wirkungszusammenhänge (I) in der Fallstudienregion Wendland/Elbetal

Quelle: Weiß 2007 (anhand eigener Erhebung im Rahmen der FACT-Analyse).

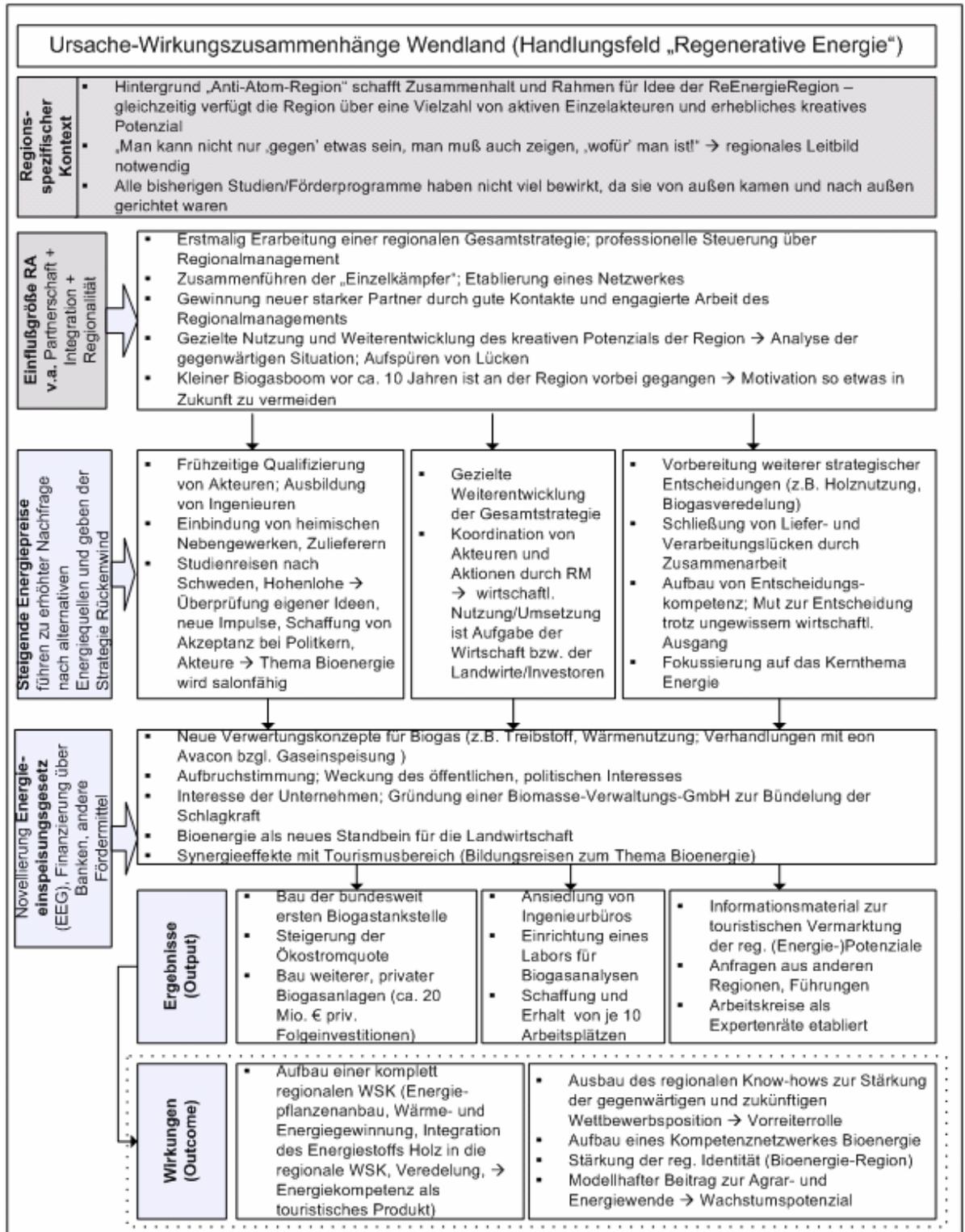
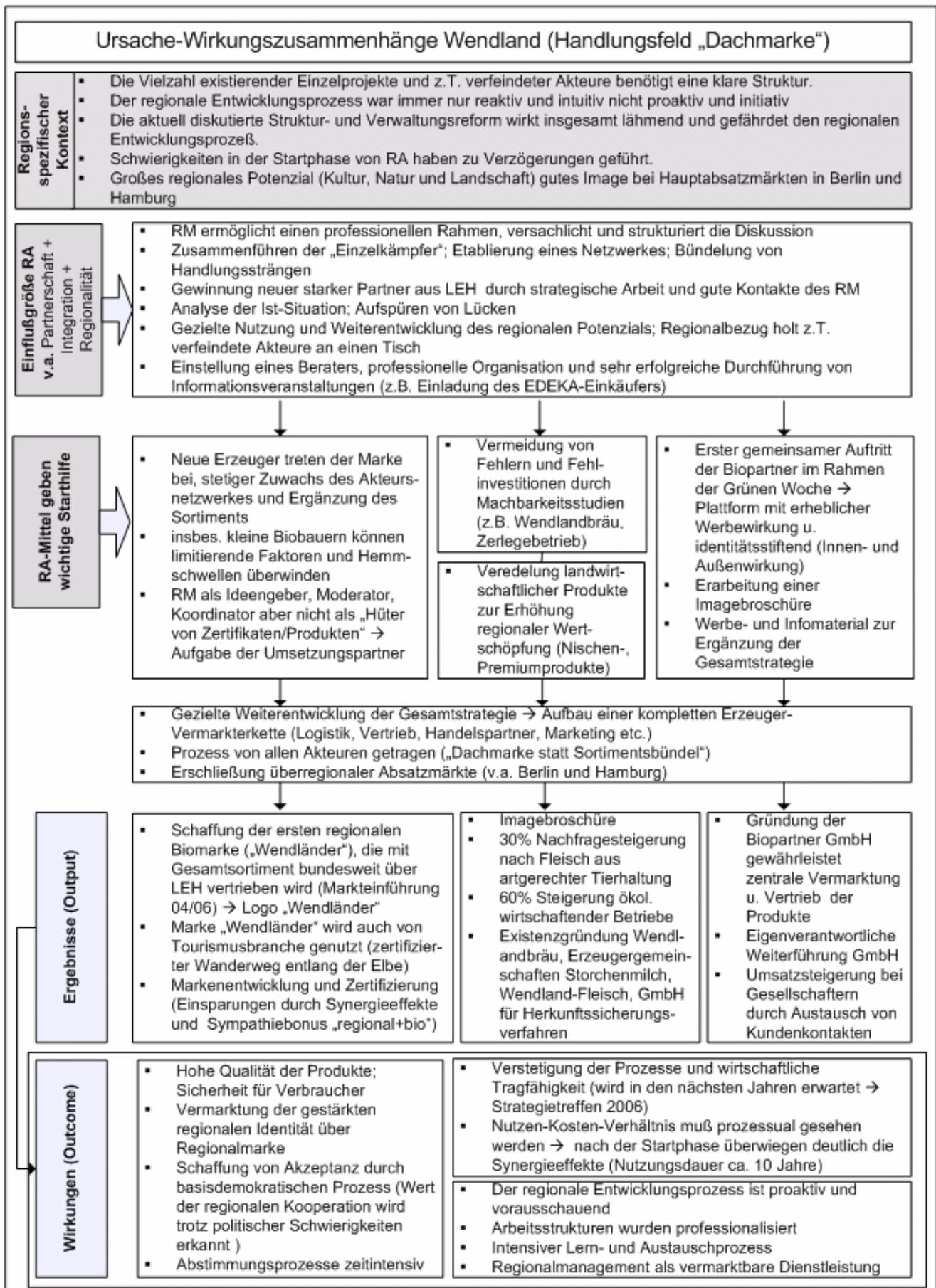


Abb. 19: Ursache-Wirkungszusammenhänge (II) in der Fallstudienregion Wendland/Elbetal



Quelle: Weiß 2007 (anhand eigener Erhebung im Rahmen der FACT-Analyse).

## 7.6 Zusammenfassung der Ergebnisse der FACT-Analyse

Die Ergebnisse der FACT-Analyse bestätigen im Wesentlichen die vermuteten Ursache-Wirkungszusammenhänge (siehe Kap. 6.2) und unterstreichen und konkretisieren die vorherigen Ergebnisse der Begleitforschung. Die gewählte Methode hat sich als geeignet erwiesen, die komplexen Ursache-Wirkungsbeziehungen nachzuvollziehen und systematisch zu erfassen, so dass eine solide Basis für die nachfolgende Bewertung geschaffen werden konnte.<sup>48</sup>

Die Einzelergebnisse für die Fallstudienregionen können Kapitel 7.3.2., 7.4.2 und 7.5.2

„Regionen Aktiv ist nicht als Jobmaschine zu sehen – insgesamt sollten weitgehend qualitativ zu fassende Leistungen erbracht werden.“ (Wendland/Elbetal)

sowie den zugehörigen Abbildungen entnommen werden. Im Folgenden werden die Hauptergebnisse der Analyse zusammengefasst. Die drei Fallbeispiele unterscheiden sich zwar in Bezug auf ihre inhaltliche Schwerpunktsetzung,

Organisationsstruktur und spezifischen Rahmenbedingungen, der Output bzw. Outcome ist jedoch – unabhängig von der Einbettung in die Verwaltungsstruktur – vergleichbar: Einigkeit besteht darin, dass durch den Regionen Aktiv-Ansatz eine Vielzahl positiver Prozesse angestoßen und eine Fülle innovativer Projekte umgesetzt werden konnte. So wurden die durch das BMVEL vorgegebenen Ziele mit Leben gefüllt, indem integrierte regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet wurden, in denen spezifischen regionalen Rahmenbedingungen, Stärken und Schwächen gemeinschaftlich erarbeitete Lösungsvorschläge entgegengesetzt wurden. Dabei konzentrierten sich die drei Beispielregionen auf die „Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen, Förderung natur- und umweltverträglicher Landbewirtschaftung und Verbesserung der Verbraucherorientierung“, während die Stärkung von Stadt-Land-Beziehungen eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielte.

Neben der inhaltlichen Zusammenarbeit besteht ein wesentlicher Gewinn darin, dass innerhalb der Region eine strukturelle Basis für die zukünftige regionale Zusammenarbeit geschaffen werden konnte, indem einerseits neue Akteure für eine Zusammenarbeit gewonnen und andererseits bereits bestehende Kooperationsbeziehungen gefestigt werden konnten. Regionen Aktiv lieferte also den Impuls zur Zusammenarbeit in neuen inhaltlichen und organisatorischen Zusammenhängen und eröffnete durch den sektorenübergreifenden und administrative Grenzen überschreitenden Ansatz auch die Möglichkeit der konkreten Umsetzung in neuen Kontexten. In Kombination mit der Übertragung von bislang ungekannter Eigenverantwortung (regionales Budget) an die Modellregionen, konnten nicht nur regionale Akteure motiviert werden, sondern auch etablierte regionale Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung auf den neuen Ansatz aufmerksam gemacht werden.

„Es zeigt sich, dass sich die erhofften und erwarteten Effekte für die Entwicklung der Region nach und nach einstellen, jedoch ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, den gesamten Entwicklungsprozess in ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis zu setzen.“ (Eifel)

<sup>48</sup> Auch die Methode der FACT-Analyse stößt an ihre Grenzen, wenn es gilt, einen sehr unübersichtliche Sachverhalt zu dokumentieren; so mussten einige Aspekte – in dem Bestreben eine übersichtliche Form der Darstellung umzusetzen – vernachlässigt werden. Für das inhaltliche Ergebnis ergeben sich daraus allerdings keine nennenswerten Abstriche.

Es herrscht Konsens darüber, dass der koordinierenden Rolle des Regionalmanagements ein Großteil des Erfolges der regionalen Partnerschaft zuzuschreiben ist. Sowohl die Netzwerkbildung als auch die kontinuierliche Kontrolle von Fortschritten und die Kommunikation von Erfolgen als eine zentrale Wirkung von Regionen Aktiv wären ohne das Regionalmanagement nicht umsetzbar gewesen. Auch für die nachhaltige Entwicklung, d.h. das Fortführen der Kooperation über Regionen Aktiv hinaus, kommt dem Regionalmanagement eine Schlüsselrolle zu. Da es sich bei der vorliegenden Analyse um eine Momentaufnahme handelt, kann die – zweifellos interessante Frage der Nachhaltigkeit der geschaffenen Strukturen – an dieser Stelle leider nicht abschließend beantwortet werden.

Soweit ein direkter, ursächlicher Zusammenhang zwischen Regionen Aktiv und den Auswirkungen in den Regionen festzustellen war, wird dieser im weiteren Verlauf der Untersuchung berücksichtigt. Da die FACT-Analyse anschaulich gezeigt hat, dass in der Praxis meist mehrere Gründe ursächlich waren, sollen bei der Kalkulation des Mehrwertes des Modellvorhabens nach Möglichkeit nur solche Auswirkungen Berücksichtigung finden, die sich primär auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurückführen lassen. Da sich die FACT-Analyse auf das Nachzeichnen von Wirkungszusammenhängen aber nicht auf das Ausmaß der Wirkungen konzentriert, ist eine exakte Aufschlüsselung der Anteile (z.B. Prozentangabe) der verschiedenen Ursachen nicht möglich. In Einzelfällen muss dennoch auf eine Abschätzung der anteilmäßigen Wirkung des Regionen Aktiv-Ansatzes zurückgegriffen werden, da manche Wirkungen (z.B. im Bereich der regenerativen Energie) sonst ganz aus der Bewertung herausfallen müssten. Diese Abschätzung (z.B. für Folgeinvestitionen im Bioenergiebereich) erfolgt im Zuge des Bewertungsverfahrens unter Einbeziehung verschiedener Quellen und in Diskussion mit regionalen Schlüsselakteuren. Das Resultat geht dann in das Bewertungsverfahren ein.

„Ein Blick auf die Einzelprojekte zeigt, dass viele Projekte nicht nur die Ziele des jeweiligen Handlungsfeldes bedienen, sondern auch Ziele aus anderen Handlungsfeldern. Im Sinne der Vernetzung entstehen so Synergien und zusätzliche Anreize. Gleichzeitig erschwert dies aber auch die systemtheoretische Betrachtung und damit die Analyse des Entwicklungsprozesses.“ (Lübecker Bucht)

Teilweise muss angenommen werden, dass einige der regionalen Auswirkungen unter Umständen auch ohne die Intervention von Regionen Aktiv zustande gekommen wären<sup>49</sup> – allerdings zeitlich stark verzögert und unter Inkaufnahme wesentlich höherer Kosten für die Akteure, so dass diese Wirkungen zunächst dem Regionen Aktiv-Ansatz zugeschrieben werden und als solche im weiteren Verlauf der Untersuchung Berücksichtigung finden.

Deutlich geworden ist auch, dass mit der eigenverantwortlichen Projektauswahl, der regionalen Mittelverwaltung und damit der schnellen und effizienten Umsetzung von Ideen und Projekten ein enormer Motivationsschub verbunden war. Die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz und Budgetverantwortung hat sich in der praktischen Anwendung bewährt und zu ersten, früh sichtbaren Erfolgserlebnissen in den Modellregionen geführt, die auch die weitere Arbeit in den Regionen positiv beeinflussen wird.

<sup>49</sup> Das gilt in besonderem Maße für Projekte im Bereich „regenerative Energie“, aber vereinzelt auch z.B. für Tourismusprojekte und die Vermarktung regionaler Produkte. Demgegenüber kann festgestellt werden, dass die Erfolge im Bereich der regionalen Zusammenarbeit zumeist klar der Impulswirkung von Regionen Aktiv zugeschrieben werden können und ohne den konkreten Anlass im Rahmen des Modellvorhabens in dieser Qualität nicht zustande gekommen wären.

Darüber hinaus hat die FACT-Analyse auch gezeigt, dass in den meisten Fällen nicht eindeutig zwischen der Impulswirkung des Regionen Aktiv-Ansatzes und der Anreizwirkung durch die zur Verfügung gestellten Mittel differenziert werden kann. Im weiteren Verlauf der Untersuchung muss daher – entgegen der ursprünglichen Intention – davon ausgegangen werden, dass die dem Modellvorhaben zuzuschreibenden Wirkungen gleichermaßen auf die spezifische Ausgestaltung des Modellvorhabens und die damit verbundenen finanziellen Anreize zurückzuführen sind. Die ursprünglich beabsichtigte strikte Trennung zwischen der Impulswirkung, die auf die inhaltliche Ausgestaltung des

„Die Finanzierung war insgesamt gesehen ein ausgesprochen unterstützender Faktor.“ (Lübecker Bucht)

Ansatzes einerseits und auf die finanziellen Anreize andererseits zurückzuführen ist, musste aufgegeben werden. Da aber der wesentliche Impuls nicht von der Höhe der Fördermittel, sondern von der spezifischen Ausgestaltung der Mittelbereitstellung (eigenverantwortliche Mittelverwendung über Bereitstellung regionaler Budgets, Wegfall von Mindestfördersummen, regionale Verwaltung der Mittel über regionale Abwicklungspartner) ausgegangen ist, wird das Set der fünf Prinzipien, das ursprünglich zur Charakterisierung des Regionen Aktiv-Ansatzes herangezogen wurde, gewissermaßen um eine Komponente „Fördermittel“ erweitert. Bei den bereitgestellten Fördermitteln handelt es sich um eine „Starthilfe“ also eine vergleichsweise geringe Fördersumme, die erst in der Kombination mit der Ausgestaltung des Regionen Aktiv-Ansatzes überhaupt die Aufmerksamkeit der Akteure geweckt hat (sog. „seed money“) und damit die Motivation zur Teilnahme an dem Modellvorhaben entscheidend beeinflusst hat. Gestützt wird diese Argumentation zusätzlich durch die Tatsache, dass die Fördermittel primär für die Investitionen in den Aufbau neuer regionaler Strukturen geflossen sind (vgl. Elbe 2006b).

## 8 Kalkulation des Mehrwertes des Regionen Aktiv-Ansatzes mittels Bewertungsverfahren

Aufbauend auf den Erkenntnissen der FACT-Analyse folgt nun die Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes unter besonderer Berücksichtigung ökonomischer Aspekte und mittels Anwendung einer maßgeschneiderten Kombination aus Elementen der Nutzwertanalyse (NWA) und der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA). Da es sich bei dem Modellvorhaben um ein öffentliches Vorhaben handelt, bei dem gesamtwirtschaftliche Aspekte im Vordergrund stehen, muss ein Bewertungsverfahren gewählt werden, das eine dementsprechende Wertung erlaubt. Sowohl NWA als auch NKA bieten sich unter dieser Prämisse an, da beide Verfahren „für den öffentlichen Sektor entwickelt worden sind“ (Hanusch 1994: 173ff; vgl. hierzu auch Schulte 2003: 2).

### 8.1 *Notwendigkeit der Kombination von Nutzwert- und Nutzen-Kosten-Analyse*

Vereinfacht ausgedrückt, versuchen beide Verfahren eine Antwort auf die Frage zu finden, welches staatliche Vorhaben aus einer Anzahl von Alternativen ausgewählt und realisiert werden sollte. Die Nutzwertanalyse, die aus methodischer Sicht als eine Weiterentwicklung der Kosten-Wirksamkeits-Analyse<sup>1</sup> betrachtet werden kann, berücksichtigt einerseits die Outputwirkungen öffentlicher Projekte, während andererseits die Kostenseite über die Formulierung negativer Nutzwerte in die Bewertung einfließen kann.<sup>2</sup> Bei der NWA steht also eine Bewertung des Mitteleinsatzes unter dem Aspekt des Zielerreichungsgrades im Mittelpunkt. Dabei sieht das Ergebnis der NWA vor, die unterschiedlichen Handlungsalternativen in Punktwerten zu bemessen und somit in eine Reihenfolge zu bringen. Die Rangordnung ergibt sich dabei allein aus der Höhe der Gesamtnutzwerte (Gesamtwirksamkeiten) bzw. dem Verhältnis von Gesamtnutzwert zu Kosteneinheit. Im Gegensatz zu dem Ergebnis der Nutzen-Kosten-Analyse (z.B. Nettonutzen in Euro) besitzt das Ergebnis der NWA nur im Vergleich mit allen betrachteten Alternativen Aussagekraft, da der Nutzwert als solcher nur ein dimensionsloser Ordnungsindex ist (vgl. Hanusch 1994: 173; Kroës et al. 2004: 64f., Zangemeister 1976).<sup>3</sup> Da es in der vorliegenden Untersuchung nicht darum geht, die betrachteten Alternativen (Fallbeispiele) in eine Rangfolge

---

<sup>1</sup> diese soll hier nicht weiterverfolgt werden

<sup>2</sup> Die Nutzwertanalyse stellt aufgrund ihrer vordergründig einfachen Handhabung ein populäres Bewertungsverfahren dar, das in den letzten Jahrzehnten in den unterschiedlichsten Ausprägungen zur Anwendung gekommen ist. Die meisten Modifikationen beziehen sich dabei auf den spezifischen Anwendungsfall und haben sich daher nicht allgemein durchsetzen können.

<sup>3</sup> „Die Nutzwertanalyse dient der Alternativenauswahl, indem sie herauszufinden versucht, wie hoch der (Nutzwert) Wert jeder Alternative ist. **Nutzwert** ist definiert als der Gesamtbeitrag einer Alternative zu gegebenen Zielen des Entscheidungsträgers. Dazu wird ein hierarchisches Zielsystem aufgebaut, an dessen Spitze der Gesamtnutzen steht und an dessen Ende kardinal skalierte Indikatoren stehen. Für jedes Unterziel wird logisch geschlossen, welchen Beitrag es für sein Oberziel leistet. Auf dieser Basis wird gewichtet. Der Zielerfüllungsgrad einer Alternative wird für jeden Indikator über Nutzenfunktionen ermittelt; alles Weitere kann dann berechnet werden: Die Teilnutzen ergeben sich aus der Multiplikation von Zielerfüllungsgrad mit zugeordnetem Gewicht, der Gesamtnutzen aus der Addition der Teilnutzen.“ (Scholles 2005: 101) Da im vorliegenden Fall eine ex-post Analyse durchgeführt wird, sind Modifikationen notwendig (vgl. Kap. 8.1.1).

zu bringen bzw. nur qualitativ oder quantitativ zu beschreiben, sondern vielmehr zu einer summarischen Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes zu kommen, wäre damit das Verfahren der NWA für sich allein genommen zu einseitig bzw. unzureichend und wird daher mit der Nutzen-Kosten-Analyse kombiniert.

In der Theorie stellt die Nutzen-Kosten-Analyse Nutzen und Kosten gegenüber, indem sie eine Antwort auf die Frage sucht, ob es aus ökonomischer Sicht sinnvoll ist, staatliche Vorhaben auf Kosten des Entzugs finanzieller Mittel aus dem privaten Sektor durchzuführen. Als Referenzmaß zur Beantwortung dieser Frage werden sowohl die positiven als auch die negativen Beiträge der potenziellen Handlungsalternativen zur gesellschaftlichen Wohlfahrt herangezogen (vgl. Hanusch 1994: 1). Die NKA nimmt also eine monetäre Bewertung vor, indem der Mitteleinsatz in Beziehung zu dem gesamtwirtschaftlichen Outcome gesetzt wird. Die NKA gelangt somit zwar zu einem Ergebnis in monetären Einheiten, das aber insoweit unzureichend ist, als sie darauf beschränkt ist, einige wenige sinnvoll monetär bemessbare Aspekte einzubeziehen – die übrigen Aspekte werden als nicht weiter spezifizierte Intangibles ausgeklammert und bestenfalls als Anlage dem rechnerischen Ergebnis beigefügt.

Für die Analyse eines vielschichtigen Anwendungsfalls wie Regionen Aktiv, der sich weitgehend über weiche, d.h. nicht ohne weiteres monetarisierbare Faktoren definiert, greift dementsprechend auch das Verfahren der NKA für sich allein genommen zu kurz.

Beide Verfahren (mit oder ohne Modifikationen) eignen sich zwar grundsätzlich für die Bewertung komplexer öffentlicher Projekte, wie z.B. Regionen Aktiv<sup>4</sup> - allerdings mit erheblichen Abstrichen in Bezug auf die Aussagekraft des Ergebnisses. Die Ursache dafür liegt in der großen Differenz zwischen praktischen Möglichkeiten und theoretischem Anspruch begründet.

Die vorliegende Arbeit versucht, durch die Kombination beider Bewertungsverfahren (im Sinne einer anwendungsfallbezogenen Modifikation), die spezifischen Vorteile beider Methoden zu verknüpfen, um so letztendlich zu einer durchgehenden und transparenten Erfassung des Zielerreichungsgrades von Regionen Aktiv einerseits und einer adäquaten Erfassung relevanten Effekte (einschließlich der relativ schwierig zu bewertenden, intangiblen Effekte) andererseits zu gelangen. Diese Methodenkombination zur Bewertung eines integrierten Förderansatzes der ländlichen Regionalentwicklung stellt eine Weiterent-

<sup>4</sup> Die Methode der NKA eignet sich zur Bewertung der Instrumente ländlicher Entwicklung und kommt z.B. auch bei Kroës (1971) zur Bewertung von Flurbereinigungsverfahren zum Einsatz. Anhand von drei Beispielen in NRW wird eine Ex-Post-Analyse in Bezug auf die Nutzenseite vorgenommen, wobei nicht nur die Einkommenssteigerungen der Landwirtschaft, sondern auch Kosteneinsparungen für die Ausweisung von kommunalen Verkehrsflächen, Grundbuchführung, Katasterbereinigung etc. berücksichtigt werden. Die Multiplikatorwirkungen der ermittelten Gesamtausgaben werden mittels Input-Output-Tabelle dargestellt. Monetär nicht sinnvoll zu erfassende Wirkungen (Intangibles) gehen zwar nicht in das rechnerische Ergebnis ein, werden jedoch als zusätzlich relevanter Katalog (ebenso wie die wichtigen Umverteilungseffekte) erfasst und in die abschließende Gesamtbewertung mit einbezogen. Bei einer klaren und nachvollziehbaren Darstellung stellt diese Untersuchung ein gutes Beispiel für dieses methodisch anspruchsvolle Bewertungsverfahren dar (vgl. hierzu auch Bokermann 1971; Gummert, Werschnitzky 1965).

wicklung der bisherigen Bewertungsverfahren dar und ist daher auch aus wissenschaftlicher bzw. methodischer Perspektive eine Herausforderung.<sup>5</sup>

In einem ersten Arbeitsschritt werden – basierend auf der Nutzwertanalyse – Ober- und Unterziele (Zielsystem) formuliert, welche die durch den Regionen Aktiv-Ansatz wesentlichen positiven (gewollten) und negativen Veränderungen abbilden. Obwohl die Nutzwertanalyse grundsätzlich nur eine relative Bewertung von Alternativen zulässt, wird häufig durch die Einführung einer hypothetischen Alternative („Nullvariante“ als Vergleichsmaßstab) indirekt eine absolute Bewertung der eigentlichen Alternative erreicht. Im vorliegenden Anwendungsfall kommt die Bewertung ohne die explizite Konstruktion einer solchen (in der Praxis oft spekulativen) Nullvariante aus: Indem durch das Zielsystem nur durch das Modellvorhaben bedingte Veränderungsgrößen erfasst werden, ist die Nullvariante (Performance der Region ohne die Teilnahme an Regionen Aktiv) gewissermaßen schon integriert. Durch Integration der FACT-Analyse in das Methodengerüst kann weitgehend sichergestellt werden, dass nur Veränderungen berücksichtigt werden, die ohne Regionen Aktiv nicht eingetreten wären (vgl. Kap. 7).

In dem Bestreben, darüber hinaus eine aussagekräftige, summarische Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes treffen zu können, werden die mittels nutzwertanalytischem Ansatz ermittelten, in unterschiedlichen Messdimensionen erfassten, Zielerfüllungsgrade – soweit sinnvoll und vertretbar – zusätzlich einer monetären Bewertung entsprechend dem Instrumentarium der Nutzen-Kosten-Analyse unterzogen, um so den Nettonutzen des Ansatzes von Regionen Aktiv zu ermitteln (vgl. Kap. 8.3.3).

Dabei taucht das Problem der monetären Messbarkeit auf. Grundsätzlich lassen sich zwar alle qualitativen Wirkungen in irgendeiner Form quantifizieren und über mehr oder weniger geeignete Hilfskriterien letztendlich auch monetarisieren, doch führt dies leicht zu Verfälschungen statt zu Erkenntnisgewinnen, da der berechnete monetäre Wert nicht mehr dem Wert der zu beurteilenden Wirkung entspricht (vgl. Bsp. zum Wert eines Menschenlebens, Kap. 2.1.4). Insbesondere im vorliegenden Fall sind weitgehend qualitativ zu fassende Leistungen zu erbringen, deren Auswirkungen sich nicht oder nur behelfsmäßig monetär erfassen lassen. Daher bleiben die Effekte aus der NWA, bei denen aus guten Gründen auf eine monetäre Messung im Rahmen der anschließenden NKA verzichtet werden muss, die aber eine ebensogroße Bedeutung haben, zusätzlich zum rechnerischen Nutzen-Kosten-Ergebnis als zwar nicht monetär, aber immerhin detailliert qualitativ bzw. quantitativ erfasste Größen (Intangibles) stehen.<sup>6</sup> Ähnlich wird mit möglichen Umverteilungswirkungen verfahren: Während etwa eine Verlagerung von Verwaltungsaufgaben in die Region potenziell eine finanzielle Entlastung auf der Seite des Fördergebers bedeutet, ist auf Seite der Fördernehmer (der Regionen) ein verstärkter Selbstverwaltungsaufwand

---

<sup>5</sup> Eine Darstellung der Eignung alternativer (Bewertungs-)Methoden wird an dieser Stelle bewusst ausgeklammert. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen stattdessen die Erläuterung und die Modifikation der ausgewählten Verfahren.

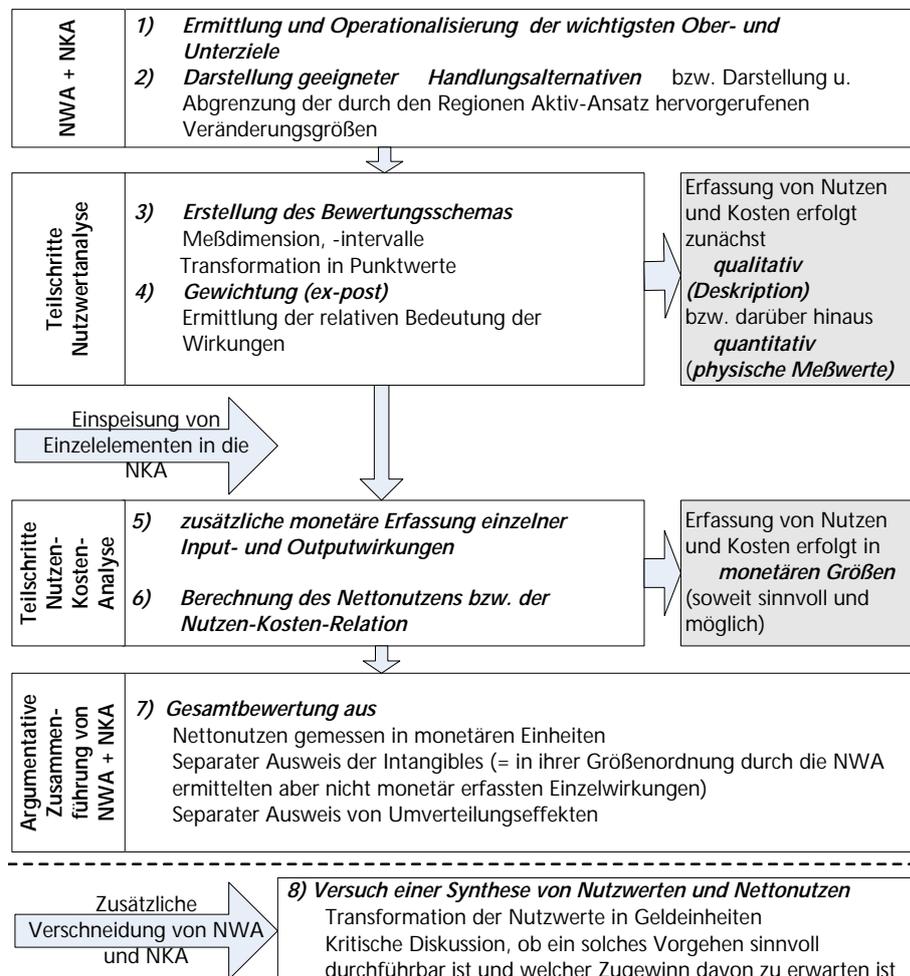
<sup>6</sup> „Tangible und intangible Wirkungen: Für die Unterscheidung beider Typen ist die Art der Messbarkeit maßgebend. Als tangibel werden quantifizierbare, häufig monetär bewertbare Wirkungen bezeichnet. Intangible Effekte sind dagegen mit Messgrößen schwierig bewertbar, oft nur qualitativ zu beschreiben.“ (Schulte 2003: 56) Damit lassen sich unter Intangibles all die Wirkungen fassen, die sich nicht (sinnvoll) monetär erfassen lassen. Durch die Kombination von NWA und NKA können die Intangibles, die üblicherweise nur als Auflistung das rechnerische Ergebnis begleiten, detailliert beschrieben bzw. präzise in ihrer Größe und relativen Bedeutung erfasst werden und sind somit wichtiger und aussagekräftiger Bestandteil des Gesamtergebnisses.

mit zusätzlichen Kosten verbunden. Eine umfassende Betrachtung dieser Nutzen- und Kostenaspekte führt zu wichtigen Erkenntnissen, die dem rechnerischen Ergebnis als detaillierte Anlage beigelegt werden, bzw. in das Ergebnis integriert werden, sofern es sich um Mehrkosten handelt (Vermeidung von Doppelzählungen).<sup>7</sup>

Darüber hinaus muss ggf. eine Unterteilung in regionsinterne Effekte und übergeordnete, regionsexterne Effekte getroffen werden. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen ausschließlich die regionsinternen, d.h. die Effekte in den Modellregionen bzw. in den ausgewählten Fallstudienregionen. Als regionales Abgrenzungskriterium gelten die im Rahmen des Modellvorhabens selbst definierten Regionsgrenzen.

Diese Vorgehensweise führt hinsichtlich der Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes zunächst zu einem dreigeteilten Ergebnis, das sich aus detailliert qualitativ und quantitativ (in Punktwerten) erfassten, aber nicht monetarisierten Aspekten (Intangibles), dem rechnerischen Ergebnis (Nettonutzen) und separat betrachteten Umverteilungseffekten zusammensetzt.

Abb. 20: Verknüpfung der Teilschritte von NWA und NKA



Quelle: Weiß 2007

<sup>7</sup> Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Umverteilungseffekte zunächst separat erfasst – später wird dann überprüft, ob sich diese sinnvoll in das Gesamtergebnis inkludieren lassen.

Die oben skizzierten Arbeitsschritte (vgl. Schritte 1-7 in Abb. 20) sehen damit bereits eine Kombination von Elementen beider Bewertungsverfahren – und damit eine Neuerung in der Anwendung von NWA und NKA – vor, allerdings handelt es sich dabei eher um ein „Hintereinanderschalten“ von Verfahrensschritten als um eine echte Synthese beider Verfahren bzw. der Ergebnisse beider Verfahren. Ersteres verspricht einen Erkenntnisgewinn aus methodischer und inhaltlicher Sicht und damit ein aussagekräftiges Ergebnis in Hinblick auf die Zielsetzung der Arbeit – letzteres, also der Versuch einer Synthese von Nutzwerten und Nettonutzen, bietet die Möglichkeit, zu einer Weiterentwicklung der bewährten Verfahren aus theoretischer Sicht beizutragen. Ergänzend zu der bloßen Hintereinanderschaltung von Elementen der NWA und NKA soll daher der Versuch unternommen werden, dem Anspruch der Praxis nach einem einheitlichen, in Geldeinheiten auszudrückenden Ergebnis gerecht zu werden und die Teilergebnisse der NWA (qualitativ und quantitativ erfasste Größen) und der NKA (Nettonutzen in Geldeinheiten) zu synchronisieren. Dies impliziert, dass der Versuch unternommen wird, alle erfassten Größen in Geldeinheiten auszudrücken, also auch den bislang nur in Punktwerten erfassten Größen, einen Geldwert zuzuordnen. Die Literatur zeigt eine Vielzahl von Gründen auf, die gegen ein solches Vorgehen sprechen – nichtsdestotrotz soll im Rahmen dieser Arbeit zumindest diskutiert werden, ob bzw. inwiefern ein solches Vorgehen einen Zusatznutzen in Form eines Erkenntnisgewinns bei der Bewertung von Projekten wie Regionen Aktiv bedeuten kann.

## **8.2 Elemente der Nutzwertanalyse**

Das theoretische Konzept der Nutzwertanalyse (NWA) – ursprünglich aus der Systemtechnik entstanden – orientiert sich an dem Grundmodell der Entscheidungstheorie und dient im Wesentlichen der relativen Bewertung alternativer Handlungsoptionen (vgl. Zangemeister 1976 und Bechmann 1978: 20). Dabei basiert die Entscheidung im Rahmen der Nutzwertanalyse auf dem Prinzip der Bewertung (vgl. Gäfgen 1968: 102ff). Dementsprechend wird angenommen, „dass jeder Handelnde (Entscheidungsträger) zu jeder Zeit eine Anzahl von Handlungsmöglichkeiten (Alternativen) besitzt. Jede dieser Möglichkeiten verursacht eine Anzahl von Konsequenzen. Die Nutzwertanalyse ist ein Verfahren, das erlaubt, diese Konsequenzen zu bewerten.“ (Kunze et al. 1969: 22f.)

### **8.2.1 Theoretische Einordnung<sup>8</sup>**

Seit der Einführung der Nutzwertanalyse 1965<sup>9</sup> dient sie als Verfahren zur möglichst vollständigen Erfassung vielschichtiger Projektwirkungen in Hinblick auf ein mehrdimensiona-

---

<sup>8</sup> Die theoretischen Hintergründe der NWA werden in der Literatur in großer Bandbreite dargestellt (vgl. hierzu exemplarisch Zangemeister 1976, Bechmann 1978). Im Rahmen dieser Arbeit kann und soll die Methode nur in ihren Grundzügen skizziert werden – gewissermaßen als Ausgangsbasis für die anschließenden Modifikationsüberlegungen.

<sup>9</sup> Zangemeister, auf den die Nutzwertanalyse der ersten Generation zurückgeht, definiert diese als „Analyse einer Menge komplexer Handlungsalternativen mit dem Zweck, die Elemente dieser Menge entsprechend den Präferenzen des Entscheidungsträgers bezüglich eines mehrdimensionalen Zielsystems zu ordnen. Die Abbildung dieser Ordnung erfolgt durch die Angabe der Nutzwerte (Gesamtwerte) der Alternativen.“ (Zangemeister 1976: 45)

les Zielsystem und wird zumeist als Methode zur relativen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen herangezogen (vgl. hierzu auch Zangemeister 1976, Kunze 1970).

Das wesentliche Merkmal der Nutzwertanalyse ist dabei zunächst die Aufspaltung einer komplexen Bewertungsproblematik in handhabbare Teilaspekte, die dann zusammengefasst werden und schließlich in einer umfassenden Bewertungsaussage (dem Nutzwert) münden (vgl. Bechmann 1978: 21). Neben der Möglichkeit, Entscheidungsträgern rationale Entscheidungen zu erleichtern, kann die Nutzwertanalyse aber auch zu einer „nachträglichen Überprüfung bereits getroffener Entscheidungen angewandt werden. Die Nutzwertanalyse kann demnach sowohl ex-ante als Planungsinstrument als auch ex-post als Kontrollinstrument Verwendung finden.“ (Kroës 1973: 19)

Die Nutzwertanalyse basiert zum einen auf der Annahme, dass eine objektive, wertfreie Beurteilung von Handlungsalternativen in der Realität nicht existiert. Zum anderen wird angenommen, dass Entscheidungen nicht nur unter Berücksichtigung eines Zieles getroffen werden, sondern von einer Vielzahl unterschiedlicher Ziele berührt werden (vgl. hierzu auch Zangemeister 1976 und Bechmann 1978).<sup>10</sup>

Ausgehend von der Annahme, dass jede Bewertung subjektiv ist, versucht die NWA alle wesentlichen subjektiven Werturteile offen zu legen und sie daher nachvollziehbar und kontrollierbar zu machen. Die Offenlegung der Werturteile und damit des Entscheidungsprozesses ermöglicht zwar eine sachliche Diskussion der Werturteile unter Beteiligung verschiedener Akteure, kann aber damit dem Entscheidungsträger die endgültige Entscheidung nur erleichtern, nicht ganz abnehmen (vgl. Kroës 1973: 21).

Indem die NWA ein pluralistisches Wertesystem und ein mehrdimensionales Zielsystem zugrunde legt, können unterschiedliche Ziele mit ihrer jeweiligen Bedeutung berücksich-

---

„Als Nutzwertanalyse der ersten Generation wird die [...] Standardversion der Nutzwertanalyse bezeichnet. [...] Die formale Struktur der Nutzwertanalyse der ersten Generation lässt sich durch ein Handlungsschema, durch ein Strukturdiagramm oder durch ein Arbeitsformblatt darstellen.“ (Bechmann 1978: 322) Bei der NWA der zweiten Generation geht ein entscheidender Vorteil der Standardversion verloren: Die Transparenz und damit die lückenlose Überprüfbarkeit des Bewertungsprozesses gehen durch die Computerisierung und die – mit Hilfe komplexer mathematischer Berechnungen gewonnene – kardinale Gewichtung abgeleitet aus einer nur paarweisen Gewichtung weitestgehend verloren.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die NWA der ersten Generation – auf die Darstellung der Besonderheiten der Nutzwertanalyse der zweiten Generation kann im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden.

Mit der NWA der zweiten Generation hat das Bewertungsverfahren – im Gegensatz zu unzähligen allenfalls einzelfallbezogenen Modifikationen – eine bedeutende verfahrenstechnische Weiterentwicklung erfahren. Eine Verfahrens-Neuerung, die sich ebenfalls sehr breit durchgesetzt hat, ist im Bereich der strategischen Umweltprüfung anzusiedeln: Die Ökologische Risikoanalyse, so wie sie im Bereich der Landschaftsplanung in den vergangenen 20 Jahren verwendet wurde zählt formal ebenfalls zur NW der zweiten Generation (vgl. Bechmann 1998).

<sup>10</sup> „Zangemeisters Verständnis der Nutzwertanalyse lässt sich sehr vereinfacht auf sechs Thesen reduzieren. (1) Die Nutzwertanalyse ist ein Bestandteil der Systemtechnik. Sie wird zur Bewertung von Alternativen eingesetzt. (2) Sie dient der systematischen Entscheidungsvorbereitung und ist aus dem Modell der rationalen Entscheidung abgeleitet. (3) Die eine Nutzwertanalyse ausmachenden Bewertungen beruhen auf dem Nutzen, den ein oder mehrere Individuen empfinden. Das heißt Zangemeister legt der Nutzwertanalyse den subjektiven Wertbegriff zugrunde. (4) Eindimensionale Bewertung reduziert sich somit für Zangemeister auf die Messung subjektiver Nutzen [...]. (5) Auch bei der Wertsynthese greift Zangemeister auf die neoklassische Nutzen- und Wohlfahrtstheorie zurück. Das heißt mehrdimensionale Nutzenfunktionen sind für ihn letztlich nichts anderes als spezielle, aus eindimensionalen Nutzenfunktionen mit Hilfe von Entscheidungsregeln konstruierte Wohlfahrtfunktionen [...]. (6) Planerische Entscheidungen werden in dem Maße rational, in dem sie sich am Modell der rationalen Entscheidung orientieren. Die Nutzwertanalyse leistet einen Beitrag in diese Richtung.“ (Bechmann 1978: 16)

tigt werden und verschiedene gesellschaftliche Maßstäbe für die Beurteilung der Ziele herangezogen werden. Durch die Zerlegung eher leerformelhafter, und damit für die praktische Entscheidung, bzw. für eine detaillierte ex-post Analyse, unbrauchbarer rahmensetzender Ziele (politische Zielvorgaben wie z.B. die allgemeine Forderung nach Wohlfahrts- oder Nutzenmaximierung, integrierter, partnerschaftlicher regionaler Entwicklung oder sparsamer Mittelverwendung) in operationale Ober- und Unterziele (wie z.B. die Zielvorgaben des Modellvorhabens Regionen Aktiv und die daraus abgeleiteten Unterziele) können auch Teilziele im Bewertungsprozess explizit berücksichtigt werden.

Die Nutzwertanalyse stellt insgesamt eine Methode dar, die Komplexität reduziert und die damit zur Beurteilung der Auswirkungen vielschichtiger Handlungsalternativen im Hinblick auf ein problemspezifisches, transparentes Ziel- und Wertesystem geeignet ist (vgl. hierzu auch Bechmann 1978: 256).

### ***Klassischer Ablauf der NWA<sup>11</sup>***

Da der NWA ein mehrdimensionales Zielsystem zugrunde legt, muss zunächst geklärt werden, welche Ziele berücksichtigt werden sollen. Dieser Schritt bildet für die praktische Anwendung der NWA den Grundstein:

1. ***Erfassung und Aufstellung der Ziele:*** Im Rahmen der NWA werden zunächst die durch die Aktion verfolgten Ziele möglichst vollständig und widerspruchsfrei erfasst. Nicht hinreichend konkrete ***Oberziele*** müssen durch die Zerlegung in ihre wesentlichen ***Unterziele*** operationalisiert werden, da sie sonst leerformelhaft und beliebig interpretierbar sind. Nur wenn das Zielsystem möglichst lückenlos bestimmt und die jeweiligen (neutralen, komplementären, konkurrierenden) Zielbeziehungen dargestellt wurden, können später die verschiedenen Determinanten bezüglich ihres Einflusses auf das Zielsystem analysiert werden.

Nach der Ableitung relevanter Unterziele, gilt es, diese zu ordnen. Eine wohlüberlegte Zusammenstellung der Ober- und Unterziele dient der inhaltlichen Abgrenzung der Ziele gegeneinander und somit der Übersichtlichkeit und Vermeidung von Überschneidungen bzw. Doppelzählungen. Die Zusammenstellung eines solchen mehrstufigen Zielkataloges stellt die Basis für den späteren Gewichtungprozess dar und erfordert daher besondere Sorgfalt und kritische Überprüfung der durchgeführten Schritte.

2. Im Falle der Anwendung der NWA als Planungsinstrument z.B. zur Auswahl der bestmöglichen Handlungsalternative oder im Rahmen einer Standortentscheidung erfolgt im nächsten Schritt die Formulierung, ***Vorauswahl und Aufstellung geeigneter Handlungsalternativen***. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Alternativen vergleichbare Problemlösungsoptionen darstellen und so exakt formuliert sind, dass die jeweiligen Auswirkungen adäquat abgeschätzt werden können. Obgleich bei einer ex-post Evaluierung, wie sie hier gefordert ist, die Handlungen bereits erfolgt sind, (d.h. der

---

<sup>11</sup> Die Vorgabe des Ablaufs der Nutzwertanalyse, bedeutet noch nicht, dass diese zu einem inhaltlich sinnvollen Ergebnis führt. Dies kann nur erreicht werden, indem ein problemspezifischer Ablauf gewählt wird, der entsprechend begründet und damit auch intersubjektiv vermittelt werden kann (vgl. Bechmann 1978: 30f.; sowie allgemein zum Ablauf auch Kunze et al. 1969; Kroës et al. 2004).

Regionen Aktiv-Ansatz bereits angewandt wurde), müssen die ansatzbedingten Auswirkungen (und nicht Handlungsalternativen) ebenfalls hinreichend präzise beschrieben werden.

3. **Messung des Zielerfüllungsgrades:** Für die Wirksamkeits- oder Zielertragsanalyse erfolgt die quantitative Ermittlung der positiven und negativen Outcomewirkungen der Handlungsalternativen in Hinblick auf das aufgestellte Zielsystem. Bei der Abschätzung der Wirkungen ist zu beachten, dass möglichst alle relevanten Auswirkungen einer Handlungsalternative systematisch erfasst werden und nicht nur solche, die besonders einfach zu erkennen sind oder besonders positive Ergebnisse erwarten lassen.<sup>12</sup>

Dazu ist es zunächst notwendig, geeignete **Messkriterien** aufzustellen, die den jeweiligen Zielerfüllungsgrad bestmöglich, also möglichst präzise und vollständig, abbilden. Die Kriterien ergeben sich dabei aus der Zielsetzung und sind Voraussetzung für den Beschreibungs- und Bewertungsvorgang im Rahmen der NWA. „Die Kriterien sind Hilfskonstruktionen für die Beschreibung und Bewertung der Alternativen durch die NWA.“ (Kunze et al. 1969: 39) Die verwendeten Messdimensionen sind dementsprechend vielfältig und umfassen sowohl physische als auch monetäre Größen, bzw. verbale Beschreibungen falls eine sinnvolle quantitative oder monetäre Messung nicht möglich ist. Im Idealfall sind die Messkriterien objektiv messbar und mit einem vertretbaren Aufwand zu erheben. Die Festlegung der Messwerte und die Beschreibung der Zielerfüllungsgrade mittels der festgelegten Messwerte beinhaltet bereits subjektive Momente, die einer präzisen Erläuterung bedürfen, damit das Gesamtergebnis trotzdem nachvollziehbar ist.

In dem Bestreben, die projektbedingten Veränderungen der Unterziele letztendlich in einem aussagekräftigen Gesamturteil zu bündeln, müssen die in den verschiedenen Dimensionen erfassten Messkriterien in Punktwerte übertragen werden.<sup>13</sup> Die Abbildung des Zielerfüllungsgrades erfolgt dabei beispielsweise innerhalb einer einheitlichen kardinalen Skala (Intervallskala). Skalenanfang und -ende sowie die Intervallbreite sind so festzulegen, dass sie dem spezifischen Einzelfall gerecht werden. Auch an dieser Stelle können subjektive Momente nicht völlig ausgeschlossen werden, da auch hier jeder Analytiker gemäß seiner individuellen Perspektive Festlegungen trifft. Entscheidend ist jedoch, dass auch hier das Verfahren transparent und damit überprüfbar und letztlich korrigierbar ist.

4. Die **Gewichtung** der Ziele (nicht der Messkriterien!) stellt den eigentlichen Bewertungsvorgang – und damit in der ex-ante Anwendung das Kernstück – der NWA dar. In der ex-post Anwendung hat die Gewichtung weniger Bedeutung, da der Entscheidungsprozess bereits abgeschlossen ist. Die Gewichtung kann daher auch entfallen –

<sup>12</sup> Jede Realisierung einer Alternative (Vorhaben) erzeugt sowohl Kosten (Aufwand) als auch Erträge. Da im Bereich der Planung meist komplexe Entscheidungsfälle vorliegen, sind in der Praxis Aufwand und Ertrag nur schwer eindeutig zu bestimmen. Die Gründe dafür liegen in den kaum übersehbaren und ermittelbaren Neben- und Rückwirkungen (vgl. Kunze et al. 1969: 30f.) sowie den indirekten Folgewirkungen (vgl. Kroës 2006).

<sup>13</sup> Dazu stehen verschiedene Methoden zur Verfügung (z.B. Aufstellung einer Rangfolge (Ordinalskala), Zuordnung von Punkten oder die Aufstellung einer Intervallskala nach Bandbreite), auf die hier nicht im Detail eingegangen werden soll (vgl. hierzu auch Kroës et al. 2004).

es sei denn die relative Bedeutung der Einzelaspekte (d.h. Vermeidung einer Einheitsgewichtung) ist von Interesse.

5. Indem die Gewichtungsfaktoren für die jeweiligen Teilaspekte genannt werden, wird der Entscheidungsprozess transparent und überprüfbar gemacht. Dabei hat die Entscheidung, wer die Gewichtung vornehmen soll, großen Einfluss auf das Gesamtergebnis. Eine Lösung der Gewichtungsproblematik auf politisch-administrativer Ebene erscheint sinnvoll, wenn es um die Abwägung zwischen grundsätzlichen Zielvorstellungen geht.

Aber nicht nur die Auswahl der gewichtenden Akteure, sondern insbesondere auch die Bestimmung der Gewichtungsfaktoren selbst erfordert große Sorgfalt, denn sie ist maßgeblich für das Gesamtergebnis, d.h. für die Rangfolge der Handlungsalternativen. „Eine wohl abgewogene Gewichtung verlangt [...], dass bei der Beurteilung jedes einzelnen Kriteriums dessen relative Bedeutung im Verhältnis zu allen anderen aufgeführten Zielvariablen und damit dessen Beitrag zum Gesamtnutzen abgewogen werden muss.“ (Kroës 1973: 41) Durch Multiplikation der Messwerte mit den Gewichtungsfaktoren werden die *Teilnutzwerte* je Alternative in Punktwerte übertragen, deren Aufsummierung dann einen Vergleich der analysierten Alternativen ermöglichen.

6. **Zusammenführung und Entscheidung:** Im letzten Schritt der NWA wird eine Rangfolge der Handlungsalternativen aufgestellt anhand derer die Empfehlung einer oder mehrerer Alternativen erfolgt. Die NWA ersetzt dabei nicht die Entscheidung, sondern bereitet sie lediglich vor. Wie bereits eingangs erwähnt, hat das in Punktwerten ausgedrückte Ergebnis nur im Vergleich mit anderen Alternativen und in Bezug auf das zugrunde gelegte Ziel- und Wertesystem Aussagekraft. Es trifft keine Aussage über den absoluten Nettonutzen einer Alternative.

Zur besseren Übersicht wird das Ergebnis in einem – alle bisherigen Arbeitsschritte (Zielkatalog, Messkriterien, Intervallskalierung, Transformation in Punktwerte, Gewichtungsfaktor) umfassenden – Nutzwerttableau dargestellt. Die Summierung aller Teilnutzwerte ergibt den erwarteten (ex ante) bzw. eingetretenen (ex post) Gesamtnutzwert jeder Alternative bzw. jedes untersuchten Falles.

### **8.2.2 Methodisches Vorgehen im Anwendungsfall Regionen Aktiv**

„Vieles, was die Theorie an präziser Betrachtung zu bieten hat, erscheint aus Sicht der Praxis mehr oder weniger als formale Spielerei. Denn dort ist man gezwungen, Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung theoretischer Konzepte entstehen, auf möglichst einfache Weise zu lösen.“ (Hanusch 1994: 14) Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird eine, dem Anwendungsfall entsprechende, modifizierte Form der NWA eingesetzt, die den Schwerpunkt nicht auf die Entscheidungsvorbereitung, sondern auf eine ex-post Betrachtung legt und Elemente der NWA und NKA miteinander verknüpft und somit eine fallspezifische Anpassung theoretischer Vorgaben vornimmt.

1. **Erfassung und Aufstellung der Ziele:** Da im Rahmen der NWA ein mehrdimensionales Zielsystem berücksichtigt wird, stellt sich im konkreten Anwendungsfall zunächst die Frage, welche Ziele überhaupt wesentlich berührt werden und daher in die Bewertung

eingehen sollen. Dabei muss besonderer Wert auf die Überprüfung und Beseitigung von Doppelzählungen bzw. Überschneidungen sowie die sorgfältige Erfassung positiver **und** negativer Wirkungen und deren Ab- und Eingrenzung in Bezug auf räumliche, zeitliche und inhaltliche Kriterien gelegt werden.

Die räumliche Ein- bzw. Abgrenzung basiert auf den von den regionalen Akteuren selbst bestimmten Regionsgrenzen und fokussiert dementsprechend die regionsinterne Perspektive. Die zeitliche Eingrenzung orientiert sich zum einen an der Laufzeit von Regionen Aktiv, involviert darüber hinaus aber auch die mittel- bis langfristige Perspektive, indem ein Planungshorizont von zehn Jahren für die Etablierung und Verstärkung der – gerade erst in der Startphase befindlichen – Regionen Aktiv-Projekte Berücksichtigung findet.

In Hinblick auf die inhaltliche Abgrenzung müssen zunächst die in Frage kommenden (Unter-) Ziele im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Zielsystem überprüft werden. Im Rahmen der ländlichen Entwicklung können dies die übergeordneten Ziele einer Region, eines Landes oder eines gebietsbezogenen Programms sein (vgl. Schulte 2003: 59). Für Regionen Aktiv heißt das, dass vor allem die Ausgestaltung des Förderansatzes maßgeblich ist. Neben den politischen Zielvorgaben des Modellvorhabens

- Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen,
- Förderung natur- und umweltverträglicher Landbewirtschaftung,
- Verbesserung der Verbraucherorientierung und
- Stärkung der Stadt- Land-Beziehungen

sind aber auch folgende allgemeine Ziele rahmensetzend:

- Sparsame Mittelverwendung,<sup>14</sup>
- Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips und<sup>15</sup>
- Stärkung regionaler Zusammenarbeit in Netzwerken<sup>16</sup>.

Da es sich bei Regionen Aktiv um ein politisches Programm handelt, das neben der Steuerung über spezifische inhaltliche Zielvorgaben (MbO) auch die Erfüllung allgemeiner (gesellschaftspolitischer) Ziele anstrebt, leiten sich die Oberziele aus der Summe der oben genannten Zielvorgaben ab. Aus dem Bestreben, die Oberziele möglichst lückenlos, logisch und widerspruchsfrei aufzustellen und in die entsprechenden Teilziele zu zerlegen ergibt sich für die vorliegende Untersuchung das Zielsystem wie in Abb. 21 dargestellt. Da nicht jedem Oberziel die gleiche Anzahl an Unterzielen zugeordnet werden konnte, bekommen automatisch die Oberziele mehr Gewicht, denen die meisten Unterziele zugeordnet wurden. Dieser Umstand wird bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt.

Die Aufstellung beinhaltet auch Ziele, die zwar programmatisch waren, in der Umsetzung durch alle betrachteten Regionen aber scheinbar nur relativ schwache Berücksichtigung fanden, was sich in geringen Punktwerten ausdrückt. Der Vollständigkeit

<sup>14</sup> vgl. HGrG § 6 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

<sup>15</sup> vgl. Brundtland-Bericht (1987), sowie ROG § 1

<sup>16</sup> vgl. BBR 2005

halber werden diese, auf den ersten Blick eher vernachlässigten Ziele (z.B. Stärkung der Stadt-Land-Beziehung; Vernetzung der Regionen untereinander) trotzdem in das Bewertungsraster aufgenommen: Für das inhaltliche Ergebnis sind sie zwar eventuell von geringer Bedeutung, aber für die Messung der Zielerreichung und die abschließende Ableitung politischer Handlungsempfehlungen und allgemeiner Schlussfolgerungen sind sie unbedingt erforderlich.

Die Intervallskala wurde so gewählt, dass alle zu erwartenden Werte abgedeckt werden können; negative Werte liegen nicht vor. Die fünfstufige Skala mit Intervallen von null bis vier ermöglicht einerseits eine hinreichende Differenzierung ohne andererseits eine Genauigkeit vorzutäuschen, die nicht existiert.

Abb. 21: Nutzwerttableau mit Gewichtungsfaktoren zum Zeitpunkt der Auslobung des Modellvorhabens Regionen Aktiv (Einschätzung des politischen Entscheidungsträgers; vgl. hierzu Punkt 4 „Gewichtung“)

Um eine bessere Übersichtlichkeit des Tableaus zu gewährleisten, wird hier die Spalte Gewichtung direkt hinter der Auflistung der Unterziele eingefügt. Die Messskala ist dem politischen Entscheidungsträger bekannt, um einer Beliebigkeit während des Gewichtungsprozesses entgegenzuwirken (vgl. auch S. 114).

Quelle: Weiß 2007

Summarische Darstellung der <i>politischen Zielvorgaben</i> von Regionen Aktiv	<i>Oberziele</i>	<i>Unterziele</i>	<i>Gewichtung</i>	<i>Messkriterien</i>	<i>Punktwerte</i>				
					<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen</li> <li>▪ Förderung natur- und umweltverträglicher Landbewirtschaftung</li> <li>▪ Stärkere Verbraucherorientierung</li> <li>▪ Stärkung der Beziehung zwischen Stadt und Land</li> </ul> <p>und <i>allgemeine Ziele</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sparsame Mittelverwendung</li> <li>▪ Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips</li> <li>▪ Stärkung regionaler Zusammenarbeit in Netzwerken</li> </ul>	<i>Verbesserung der Kooperationsstrukturen (als Basis für die zukünftige und nachhaltige Entwicklung der Region)</i>	Stärkere Vernetzung der Akteure innerhalb der Region	25						
		Stärkere Vernetzung der Regionen untereinander	15						
		Etablierung der regionalen Partnerschaft auch über Regionen Aktiv hinaus (Verstetigung)	30						
		Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas	10						
		Aufbau bzw. Ausbau von Stadt-Land-Beziehungen	20						
	<i>Steigerung der regionalen Identität</i>	Aufbau einer regionalen Dachmarke (regionale Produktpalette)	40						
		Ausbau eines qualitativ hochwertigen regionalen Dienstleistungsangebotes (z.B. im Tourismusbereich)	40						
		Steigerung des Bekanntheitsgrades der Region	20						
	<i>Erhöhung des Beitrages zum Natur- und Umweltschutz</i>	Steigerung der Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern	30						
		Modellhafter Beitrag zur Agrar- und Energiewende	30						
		Erhöhung des Beitrages zum Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft	30						
		Erhöhung der Verbraucherorientierung	10						
	<i>Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft durch die Nutzung endogener Potenziale</i>	Erhöhung der Generierung vermarktbarer regionalen Know-hows	25						
		Schaffung und Erhalt von zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Region	25						
		Erhöhung regionaler (privater und öffentlicher) Folgeinvestitionen	25						
		Aufbau neuer regionaler Wertschöpfungsketten	25						
	<i>Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes (durch die Bereitstellung eines regionalen Budgets und Förderung regionaler Eigenverantwortung)</i>	Minimierung von Fehlinvestitionen durch die bessere Abstimmung der Maßnahmen auf regionsspezifische Gegebenheiten	40						
		Verringerung des Arbeitsaufwandes und Koordinierungsbedarfs in den Modellregionen	30						
		Steigerung der Einspareffekte durch intersektorale Zusammenarbeit und Kooperation	30						

2. **Vorauswahl und Aufstellung geeigneter Handlungsalternativen:** Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der vorliegenden Untersuchung nicht um die ex-ante Auswahl geeigneter Handlungsalternativen, sondern vielmehr um die ex-post Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes.<sup>17</sup> Am Beispiel der Fallstudienregionen Bitburg-Prüm/Eifel, Lüneburger Bucht und Wendland/Elbetal soll aufgezeigt werden, welche Nutzen und Kosten für die Regionen mit der Teilnahme an Regionen Aktiv verbunden waren. Dabei soll kein Ranking zwischen den drei Beispielregionen erfolgen, sondern für jede Region der spezifische positive oder negative Nutzen bemessen werden, um daraus letztendlich eine Gesamtaussage für den Regionen Aktiv-Ansatz abzuleiten. Da das aufgestellte Zielsystem auf die Bemessung von **Veränderungsgrößen** (gemessen wird – basierend auf den Ergebnissen der FACT-Analyse – die Entwicklung der Region, die tatsächlich der Teilnahme am Modellvorhaben zuzuschreiben ist) ausgelegt ist, erübrigt sich die Konstruktion einer Nullvariante.
3. **Messung des Zielerfüllungsgrades:** Die Messung der jeweiligen Zielerfüllungsgrade erfolgt im Rahmen des nutzwertanalytischen Ansatzes in unterschiedlichen qualitativen bzw. quantitativen Größen sowie notfalls auch nur verbalen Beschreibungen (vgl. Messkriterien). Die Wahl der Messkriterien stellt für die vorliegende Untersuchung einen besonderen wichtigen Teilaspekt dar – die Messkriterien sollen dabei einerseits den abzubildenden Zielerfüllungsgraden bestmöglich gerecht werden, andererseits aber auch durch das zur Verfügung stehende bzw. das realistisch erhebbare Datenmaterial abzudecken sein. Während die Aufstellung der Messkriterien das Ergebnis eines Diskussionsprozesses der Evaluatoren ist<sup>18</sup>, beziehen sich die inhaltlichen Angaben der Messkriterien im Wesentlichen auf Aussagen der regionalen (Schlüssel-) Akteure. Diese wurden mit anderen Quellen (Aussagen anderer Akteure, Projektberichte, FACT-Analyse) abgeglichen, kritisch überprüft und ggf. entsprechend modifiziert. In Einzelfällen erfolgte dabei eine Relativierung der Aussagen der Akteure (etwa wenn Zahlen unrealistisch hoch erschienen oder konträre Aussagen vorlagen) – an entsprechender Stelle wird vermerkt, ob es sich um die Einschätzung der regionalen Akteure oder der Verfasserin handelt (vgl. Fußnoten der Abb. 22, 23, 24).

Da eine Primärerhebung auf Projektebene zum einen aufgrund beschränkter Ressourcen nur eine Teilerhebung sein kann und zum anderen nicht die angestrebte überblicksartige Gesamtaussage erfasst, werden durch Schlüsselakteure bereitgestellte aggregierte Informationen genutzt. Dementsprechend wurde das bereits vorliegende Datenmaterial (v.a. Ergebnisse aus den schriftlichen Abschlussberichten der Regionen und Ergebnisse der FACT-Analyse) ausgewertet. Ergänzend dazu wurden fehlende Informationen schriftlich bzw. telefonisch nacherhoben, d.h. die Regionalmanager wurden dazu aufgefordert, Informationen zu präzisieren bzw. gezielt zu ergänzen: Die

---

<sup>17</sup> „Vom theoretischen Konzept der Nutzwertanalyse, wie oben dargestellt, ergeben sich bei der ex-post-Anwendung nur geringfügige Änderungen [...]. Bei der ex-post-Analyse braucht keine Entscheidungsmaxime aufgestellt zu werden, da kein Entscheidungsproblem mehr vorliegt. Die Nutzwertanalyse endet mit der Aufstellung einer Rangordnung der Alternativen.“ (Kroës 1973: 49)

<sup>18</sup> Die Auswahl der Messkriterien erfolgte in dem Bemühen, Unklarheiten und Überschneidungen zu vermeiden und ein möglichst exaktes und objektives Bild zu zeichnen. Es sei aber darauf hingewiesen, dass trotz aller Sorgfalt subjektive Momente bei der Festlegung der Messwerte nicht ausgeschlossen werden können. Dies liegt u.a. darin begründet, dass Hilfskriterien genutzt werden mussten, um Zielerfüllungsgrade überhaupt messbar machen zu können.

Datenerhebung erfolgte zunächst in schriftlicher Form und richtete sich in einem ersten Schritt an die zentralen Ansprechpartner vor Ort.<sup>19</sup> Konkret bedeutet dies, dass die Regionalmanager per Email gebeten wurden, die benötigten Informationen in eine vorgegebene Tabelle (siehe Anhang IV) einzutragen. In dem Bemühen, möglichst vergleichbare Ergebnisse zu erhalten und eventuelle Unstimmigkeiten frühzeitig zu beseitigen, erfolgte ergänzend dazu eine telefonische Diskussion und Beratung. Dieses Vorgehen ermöglichte eine direkte Rückkopplung und erhöhte die Qualität der Ergebnisse.

Obwohl die gesamtregionale Ebene und nicht die Projektebene im Mittelpunkt des Interesses stand, wurden in einem zweiten Schritt neben den Regionalmanagern zusätzlich einzelne Projektträger telefonisch interviewt. Somit konnten einerseits die Aussagen der Regionalmanager abgeglichen werden (cross checking), andererseits zusätzliche Informationen auf Projektebene gesammelt werden. Aufgrund limitierter Zeit- und Ressourcenverfügbarkeit wurden pro Fallstudienregion fünf Projekte (dies entspricht bei ca. 50 Projekten pro Fallstudienregion ca. 10% der Projekte) ausgewählt, die exemplarisch in Hinblick auf Einzelaspekte betrachtet wurden.<sup>20</sup> Dazu wurden die Ansprechpartner der ausgewählten Projekte zu den Punkten „generierte Wertschöpfung“<sup>21</sup> und „Arbeitsaufwand bzw. Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf“ im Kontext ihrer Regionen Aktiv-Projekte befragt. Obwohl es sich lediglich um eine Stichprobe und keine umfassende Erhebung handelt, konnten so dennoch wertvolle Zusatzinformationen gewonnen werden, die das Gesamtbild ergänzten und eine wichtige „Unterfütterung“ bzw. Erklärungshilfe der schriftlich und zentral über die Regionalmanager erhobenen Informationen darstellten.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Diese Form der Erhebung wurde gewählt, um einerseits genügend Zeit einzuräumen, die teilweise komplexen Informationen zusammenzustellen und diese andererseits in übersichtlicher Form zu dokumentieren.

<sup>20</sup> Die *Auswahl* erfolgte anhand des Mittelvolumens der Projekte. Das *Kriterium „Mittelvolumen“* wurde aus inhaltlichen und pragmatischen Gründen gewählt, da es zum einen interessante Korrelationen zwischen Mittelvolumen und generierter Wertschöpfung erwarten lässt, zum anderen für alle Projekte dokumentiert und somit ohne weiteres verfügbar ist. Die 152 betrachteten Projekte umfassen ein breites Spektrum (900 € bis 389.015 €) hinsichtlich der bewilligten Gesamtkosten (Regionen Aktiv-Mittel + Eigenmittel) auf. Ein Großteil der Projekte ist in dem (wiederum recht breiten) Mittelfeld zuzuordnen; größere Sprünge lassen sich nicht erkennen, so dass eine Kategorienbildung unter Berücksichtigung natürlicher Sprünge verworfen wurde. Stattdessen wurde eine rein rechnerische Einteilung in fünf gleichgroße Teile (Quantile) vorgenommen (1. Quintil: <13.818 €; 2. Quintil: < 28.800 €; 3. Quintil: <58.369 €; 4. Quintil: <100.000 €; 5. Quintil: bis 389.015 € Mittelvolumen des Projektes). Aus jeder der gebildeten Kategorien wurde pro Fallstudienregion willkürlich ein Beispiel ausgewählt und der entsprechende Ansprechpartner telefonisch kontaktiert.

<sup>21</sup> Unter *generierter Wertschöpfung* werden im Kontext der vorliegenden Untersuchung die Erträge der beteiligten regionalen Unternehmen nach Abzug aller Kosten und Vorleistungen erfasst. Arbeitsplatzeffekte (und Folgeinvestitionen) werden gesondert erhoben und fließen aus diesem Grund nicht in die Berechnung der Wertschöpfung ein.

<sup>22</sup> Kromrey (2002) sieht die Vorteile einer Teilerhebung in der Reduzierung von Kosten (Geld, Zeit, Arbeitsaufwand), größerer Genauigkeit (gründlichere Erhebung, bessere Kontrollmöglichkeiten) und schnellerer Datenverfügbarkeit (Aktualität der Daten). Entscheidend für die Repräsentativität einer Teilerhebung ist dabei die Qualität der Stichprobe. Diese muss ein verkleinertes Abbild der Grundgesamtheit darstellen (vgl. Kromrey 2002: 264ff und 389ff) – im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist dies gewährleistet.

### **Qualität der Daten**

Obwohl sich das Vorgehen insgesamt bewährt hat, ist in Einzelfällen eine präzise Darstellung des Zielerreichungsgrades nicht möglich. Dies liegt zum einen daran, dass aufgrund der relativ kurzen Laufzeit von Regionen Aktiv einige Wirkungen noch nicht ablesbar sind – so lässt sich zum Beispiel die Verstetigung der Prozesse zwar abschätzen aber zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht nachweisen. Hier muss, trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten, auf begründete Prognosen basierend auf dem Status-quo, zurückgegriffen werden.

Ein anderes Problem ergibt sich daraus, dass die benötigten Daten in Umfang und Detailschärfe von Region zu Region aber auch von Projekt zu Projekt stark variieren (z.B. Wertschöpfungseffekte, Zeitaufwand). Um dennoch zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen, musste z.T. auf Durchschnittswerte bzw. Hochrechnungen zurückgegriffen werden (vgl. Abb. 22, 23, 24 und zugehörige Erläuterungen).

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass einige der abgefragten Daten in den Regionen nicht verfügbar sind, da die Regionen diese (trotz des umfangreichen Evaluierungsanspruchs) selbst nicht dokumentiert haben. Daher basieren einige Informationen, wie beispielsweise die Angaben zu dem Bekanntheitsgrad der Region oder zu der Häufigkeit von Kontakten zu anderen Akteuren bzw. Regionen, auf Schätzwerten der Regionalmanager bzw. der involvierten Akteure (z.B. anhand von Telefonnotizen oder Terminkalendern). Nach Möglichkeit wurden auch diese Angaben mit anderen verfügbaren Quellen abgeglichen und ggf. entsprechend modifiziert (siehe Fußnoten Abb. 22, 23, 24). Eine abschließende Überprüfung der Angaben ist aber in vielen Fällen nicht möglich.

Darüber hinaus sind bei den Modellregionen erhebliche Ermüdungserscheinungen hinsichtlich Evaluierungen festzustellen – was nicht nur mit der großen Menge der Anfragen aus verschiedensten Richtungen (auch über die offizielle Begleitforschung hinaus), sondern auch mit der erzwungenen regionsinternen Prioritätensetzung in Folge der Forderung nach einer Selbstfinanzierung des Regionalmanagements zu erklären ist.<sup>23</sup> In der Fallstudienregion Eifel ergibt sich eine weitere Schwierigkeit daraus, dass die Akteure, die den Regionen Aktiv-Prozess federführend gemanagt und begleitet haben (u.a. das Regionalmanagement), in der letzten Projektphase nicht mehr zur Verfügung stehen.<sup>24</sup>

4. **Gewichtung:** Da es sich im vorliegenden Fall um eine ex-post Analyse handelt und somit die Entscheidung bereits gefallen ist, wäre eine Gewichtung nicht unbedingt erforderlich. Hier soll trotzdem nicht darauf verzichtet werden, da sie Auskunft über die relative Bedeutung der einzelnen Ziele gibt. Daraus können, zusätzlich zur größenmä-

---

<sup>23</sup> Insbesondere die Regionalmanager, als zentrale Ansprechpartner, waren einer enormen Belastung durch die Begleitforschung ausgesetzt. Aber auch auf Projektebene wurde der Aufwand für die Begleitforschung erheblich unterschätzt, was dazu führte, dass insbesondere zum Ende des Modellvorhabens, Rücklauf nur noch sehr schleppend und z.T. mit erheblichem Aufwand bzw. Abstrichen bei der Datenfülle und -qualität zu bekommen war.

<sup>24</sup> Da es zum Zeitpunkt der Erhebung noch keinen offiziellen Nachfolger für das Regionalmanagement gab, wurden die benötigten Daten von anderen, ebenfalls in den Gesamtprozess involvierten und insgesamt überaus engagierten Akteuren zusammengestellt.

Bigen Erfassung der Positiv- und Negativwirkungen, wertvolle Zusatzinformationen für die abschließende Bewertung abgeleitet werden.

Die Gewichtung der Ober- und Unterziele stellt in erster Linie eine politische Entscheidung dar und soll aus diesem Grund auch weitestgehend den verantwortlichen politischen Entscheidungsträgern (in diesem Fall dem BMELV<sup>25</sup>) überlassen werden. Abgefragt und diskutiert wurde daher einerseits die Gewichtung von Ober- und Unterzielen zum Zeitpunkt der Auslobung des Modellvorhabens und andererseits die Gewichtung zu Beginn der zweiten Phase von Regionen Aktiv aus Sicht des auslobenden Bundesministeriums, um einen Überblick über die Gesamtlaufzeit zu gewinnen. Während zu Beginn alle fünf Oberziele gleichwertig nebeneinander standen und bei der Gewichtung der Unterziele eher weiche Faktoren im Mittelpunkt (z.B. Aufbau einer regionalen Produktpalette und eines regionalen Dienstleistungsangebotes zur Steigerung der regionalen Identität oder Minimierung von Fehlinvestitionen aufgrund maßgeschneiderter regionaler Entwicklungskonzepte) standen, gewannen im zeitlichen Verlauf die harten Effekte (z.B. Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft, Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes und damit auch Schaffung von Arbeitsplätzen, Aufbau und Ausbau von Wertschöpfungsketten, Anstoß von Folgeinvestitionen) zunehmend an Bedeutung.

Während der Laufzeit von Regionen Aktiv hat sich also, bedingt durch neue politische Vorgaben, eine Veränderung in der Prioritätensetzung ergeben. In Anbetracht der Laufzeit und der intensiven Auswertung auch schon von Zwischenergebnissen, ist dies nicht weiter verwunderlich und durchaus nachvollziehbar – die vorliegende Untersuchung tangiert dieser Umstand nur peripher: Zur Zeit der Entscheidungsfindung war die ursprüngliche Prioritätensetzung aktuell, d.h. die Strategieentwicklung und Projektauswahl erfolgte anhand der Prioritätensetzung zum Zeitpunkt der Auslobung des Modellvorhabens. Aus diesem Grund wird im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die ursprüngliche Prioritätensetzung als Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt.

Im Rahmen des Gewichtungsprozesses waren dem politischen Entscheidungsträger zwar die ungefähren Dimensionen der Einzelaspekte (Skalenanfang und -ende), nicht aber die detaillierten Merkmalsausprägungen der weichen und harten Effekte bekannt. In dem Bestreben, eine sinnvolle Gegenüberstellung aller ausgewählter Aspekte zu gewährleisten, war den gewichtenden Akteuren in etwa bekannt, welche Quantitäten jeweils miteinander verglichen werden sollen. Es ist entscheidend, dass bei der Gewichtung bekannt ist, welche Quantität „neu geschaffene Arbeitsplätze“ in Relation zu welcher Einheit „neu gewonnene partnerschaftliche Kontakte“ oder zu welcher Einheit „Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft“ gesetzt wird. Solange es unklar ist, ob ein neu geschaffener Arbeitsplatz äquivalent ist zu einem m<sup>2</sup> oder einem km<sup>2</sup> erhaltener Natur- und Kulturlandschaft, oder ob die Erweiterung des Netzwerkes um einen neuen Kontakt soviel wiegt wie zehn oder 100 neu geschaffene Arbeitsplätze, ist nicht gewährleistet, dass die Gewichtung tatsächlich auf die relative Bedeutung der Effekte abzielt, und nicht nur die Größe bzw. Ausprägung der Häufigkeiten wieder-

<sup>25</sup> Befragt wurden hier die leitenden Mitarbeiter des Bundesministeriums, die an der Auslobung und Umsetzung des Modellvorhabens federführend beteiligt waren.

gibt.<sup>26</sup> Die Schwierigkeit besteht darin, dass hier eigentlich aufeinander folgende Arbeitsschritte mehr oder weniger parallel ablaufen müssen, um einerseits eine angemessene Skalierung für den Gewichtungsprozess bereitstellen zu können, ohne andererseits zu viele Informationen (die den Gewichtungsprozess in ungewollter Weise beeinflussen könnten) vorwegzunehmen (siehe auch Kap. 9.1).

### ***Qualität der Daten***

Bei einer Gewichtung durch den politischen Entscheidungsträger liegt zunächst die Vermutung nahe, dass es sich immer um eine, subjektiv bzw. von strategischen Überlegungen beeinflusste, Prioritätensetzung handelt. Im vorliegenden Fall kann dies weitgehend ausgeschlossen werden, da die Gewichtung nicht nur das Ergebnis eines Diskussionsprozesses zwischen Ministerium und Begleitforschung ist, sondern die tendenzmäßige Gewichtung auch aus dritter Quelle Bestätigung gefunden hat (vgl. mündliche Auskunft der Geschäftsstelle Regionen Aktiv).

- 5. Zusammenführung (und Entscheidung):** Die bisherigen Verfahrensschritte (Zielsystem, Messkriterien, Punktwerte) werden zur besseren Übersicht für jede Fallstudienregion in einem Nutzwerttableau zusammenfassend dargestellt. Dem Tableau kann jeweils entnommen werden, welche qualitativen bzw. quantitativen Größen vorliegen (Erläuterungen siehe Fußnoten) und welche Aspekte im Anschluss unter Anwendung von Elementen der NKA weiterverfolgt d.h. monetär bemessen werden. Das Gesamtergebnis wird erst nach Abschluss der weiteren Verfahrensschritte dargestellt und interpretiert (vgl. Kap. 8.4).

### ***8.2.3 Ermittlung des Nutzwertes für ausgewählte Fallbeispiele***

Im Folgenden werden, basierend auf den vorangehenden Ausführungen, Nutzwerttableaus für die Fallstudien Bitburg-Prüm/Eifel, Lübecker Bucht und Wendland/Elbetal aufgestellt. Diese Nutzwerttableaus beinhalten zum einen die aufgestellten Ziele (übergeordnete, rahmensetzende Zielvorgaben, Oberziele und Unterziele), zum anderen die unterschiedlichen Messkriterien zur Messung des Zielerfüllungsgrades und die zugehörige Gewichtung (basierend auf der Prioritätensetzung des BMELV zum Zeitpunkt der Auslobung des Modellvorhabens).

#### ***Abb. 22: Nutzwerttableau für die Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel (vgl. Anhang V)***

Der Gesamtnutzwert für dieses Fallbeispiel liegt bei 1.035 Punkten. Während die Verbesserung der Kooperationsstrukturen und die Steigerung der regionalen Identität besonders positiv bewertet werden, sind die Aspekte der Stärkung regionaler Wirtschaftskraft und des Natur- und Umweltschutzes in der Bewertung uneinheitlich. Hintergrund dafür ist, dass das Hauptthemenfeld der Eifel-Dachmarke gerade erst am Beginn der Umsetzungsphase steht.

#### ***Abb. 23: Nutzwerttableau Lübecker Bucht (siehe Anhang VI)***

---

<sup>26</sup> Auch wenn dies die übliche Vorgehensweise ist, so muss angemerkt werden, dass diese methodisch falsch ist.

Mit 1.220 Punkten schneidet dieses Fallbeispiel besonders gut ab. Besonders hervorzuheben sind hier die hohen Punktwerte im Bereich „Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft“ und „Verbesserung der Kooperationsstrukturen.“

**Abb. 24: Nutzwerttableau Wendland/Elbetal (siehe Anhang VII)**

Für diese Fallstudienregion wurde ein Gesamtnutzwert von 1.170 Punkten errechnet. Besonders hohe Werte werden hier in den Bereichen Natur- und Umweltschutz, Kooperationsstrukturen und Mitteleffizienz gesehen.

**Zusammenfassung der Ergebnisse der Nutzwertanalyse**

Auch wenn sich aus den aufgestellten Nutzwerttableaus die Gesamtnutzwerte der drei Fallstudienregionen ablesen lassen – Ziel der Analyse ist nicht ein Ranking der Fallbeispiele. Die Resultate der Nutzwertanalyse sind ein wesentlicher Zwischenschritt, bevor nun Verfahrensschritte der Nutzen-Kosten-Analyse zur weiteren monetären Bemessung einzelner Aspekte anschließen.

Im Rahmen der Nutzwertanalyse wurden alle berücksichtigten Unterziele mithilfe geeigneter Messkriterien zunächst so präzise und anschaulich wie möglich qualitativ bzw. quantitativ erfasst und in den Nutzwerttableaus zusammenfassend dargestellt. Die Methode ermöglichte damit eine detaillierte und umfassende Betrachtung der wichtigsten Aspekte. Somit wird das Gesamtergebnis der ökonomischen Analyse (bestehend aus rechnerischem Ergebnis, Umverteilungseffekten und mit Hilfe der NWA präzise erfassten „Intangibles“) in ungleich qualifizierterer und differenzierterer Art und Weise ergänzt, als dies möglich gewesen wäre, wenn die nicht monetär erfassten Wirkungen lediglich als Ergänzung der Nutzen-Kosten-Analyse aufgelistet worden wären. Aus den Tableaus wird ersichtlich, dass insbesondere die Aspekte „Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas“, „Steigerung des regionalen Bekanntheitsgrades“, „Ausbau eines qualitativ hochwertigen Dienstleistungs- und Produktangebotes“ und Aspekte der Vernetzung und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit auch im Rahmen der ökonomischen Analyse als besonders bedeutsam eingestuft werden und damit hervorzuhebende Auswirkungen des Regionen Aktiv-Ansatzes darstellen.

Insgesamt wurden sieben Aspekte identifiziert, die nun in die Nutzen-Kosten-Analyse eingespeist werden, d.h. im weiteren Verlauf der Analyse einer zusätzlichen monetären Bewertung unterzogen werden: Für die Aspekte „Beratungsleistung durch regionale Beratungsstellen“, „Arbeitsplätze“, „Folgeinvestitionen“, „Wertschöpfung“, „vermiedene Fehlinvestitionen“, „Einspareffekte“ und „Kosten für den entstandenen Zeitaufwand“ erscheint eine weiterführende monetäre Bemessung sinnvoll und seriös durchführbar. Gleichzeitig verspricht eine solche Erfassung in monetären Größen ein greifbares (Teil-) Ergebnis, das zwar der Interpretation bedarf aber einen erheblichen Erkenntnisgewinn gegenüber einer rein qualitativen und/oder quantitativen Erhebung bedeutet.

Da die Fallbeispiele so gewählt wurden, dass sie ein möglichst breites Spektrum aller 18 Modellregionen abbilden, kann davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse im Grundsatz auch für die anderen Modellregionen Gültigkeit besitzen. Auch wenn sich die gewählte Herangehensweise damit bewährt hat und die Ergebnisse insgesamt als solide eingestuft werden können, so muss dennoch angemerkt werden, dass die Datenerhebung

nicht immer ganz unproblematisch war. Die Hauptschwierigkeit lag darin begründet, dass einige der abgefragten Informationen – trotz des umfangreichen Evaluierungsanspruches und -aufwandes im Rahmen der Begleitforschung – nicht ohne weiteres verfügbar waren bzw. sich zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht bemessen ließen. Besonders deutlich kam das bei der Erhebung von Aspekten zum Ausdruck, die entweder auf die Versteigerung bzw. Nachhaltigkeit von Strukturen oder auf die Erfassung der viel zitierten „harten“ Effekte abzielten (vgl. dazu auch Kapitel 8.2.2).

Da eine abschließende Überprüfung der Richtigkeit von einigen Angaben nicht immer möglich war, musste wie eingangs erwähnt z.T. auf Schätzwerte bzw. Prognosen zurückgegriffen werden. In dem Bemühen, ein realistisches Bild zu zeichnen, das sowohl den Leistungen der Regionen gerecht wird, andererseits aber nicht unglaubwürdig ist, wurden alle Angaben kritisch dahingehend überprüft, ob sie tatsächlich in voller Höhe auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurückzuführen sind – im Zweifelsfall ist der Minimalwert in die Bewertung eingegangen, so dass das erzielte Zwischenergebnis allenfalls nach oben zu korrigieren wäre.

Zur Überprüfung der erwähnten Verschiebung bei der Prioritätensetzung (Gewichtung) im Laufe des Modellvorhabens wurde ein Gewichtungsszenario durchgeführt, dem die Prioritätensetzung des verantwortlichen Bundesministeriums zu Beginn der zweiten Phase des Modellvorhabens zugrunde liegt. Dieses basiert auf einer verschobenen Schwerpunktsetzung zugunsten der ökonomischen Ziele und führt für die Fallbeispiele zu leicht veränderten Ergebnissen. Für die drei Fallbeispiele bedeutet dies, dass die Gesamtnutzwerte für alle Beispielregionen insgesamt leicht nach oben abweichen – damit ist die Verschiebung der Prioritäten während der Laufzeit von Regionen Aktiv zwar nachweisbar aber nicht gravierend, d.h. selbst die Berücksichtigung der Prioritätenverschiebung würde das Gesamtergebnis nur marginal ändern.

### ***8.3 Elemente der Nutzen-Kosten-Analyse***

Die Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) basiert zum einen auf den normativen Vorstellungen der Wohlfahrtsökonomie, zum anderen auf Erkenntnissen privatwirtschaftlich orientierter Investitionsrechnungen (vgl. Hanusch 1994: 1). Die NKA strebt – ähnlich wie die Nutzwertanalyse – eine systematische Bewertung von Maßnahmen hinsichtlich eines definierten Zielsystems an, wobei gesamtwirtschaftliche Aspekte im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Eine solche Bewertung unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten bedeutet, dass einerseits Entscheidungen bewertet werden, die nicht über den Markt getroffen werden können und somit einem politischen Entscheidungsprozeß unterliegen; andererseits aber auch Auswirkungen erfasst werden, die der Markt nicht berücksichtigt bzw. bewertet, so dass im Rahmen der NKA von einer sozialen Rechnung gesprochen werden kann. Darüber hinaus ermöglicht sie eine Bewertung, die über eine rein finanzwirtschaftliche Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben hinausgeht (vgl. hierzu auch Andel 1977).

### 8.3.1 Theoretische Einordnung<sup>27</sup>

Dabei stellt die Erhöhung der Gesamtwohlfahrt das übergeordnete Ziel dar, das allerdings leerformelhaft ist, solange keine Definition des Wohlfahrtsbegriffs (z.B. hinsichtlich allokatonsmäßiger, verteilungspolitischer Effizienz) erfolgt. Sowohl die Theorie als auch die Praxis stellt das Ziel der Erreichung allokatonsmäßiger Effizienz und damit eine bessere Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung in den Mittelpunkt des Interesses, während verteilungspolitische Ziele vernachlässigt werden (vgl. Kroës et al. 2004: 44). „Unter allokatonsmäßiger Effizienz wird nach wohlfahrtstheoretischer Tradition Pareto-Optimalität verstanden. Diese liegt vor, wenn niemand seine Lage verbessern kann, ohne die Situation anderer zu verschlechtern.“ (Brümmerhoff 1990: 153)<sup>28</sup>

Die Theorie der Nutzen-Kosten Analyse versucht also, eine Antwort auf die Problematik der bestmöglichen Verteilung von Produktionsfaktoren durch die öffentliche Hand auf mikroökonomischer Ebene zu finden. Dabei steht nicht die globale Ebene, sondern die Ebene der Projekte im Mittelpunkt der Betrachtung. „Zentraler Gegenstand der Nutzen-Kosten-Analyse ist die soziale Bewertung und Auswahl allokativer Maßnahmen (Projekte) der öffentlichen Hand also jener staatlichen Tätigkeiten, in deren Verlauf Produktionsfaktoren [...] durch Produktionsprozesse in Güter und Dienstleistungen transformiert werden. [...] Ihrem Selbstverständnis nach dient die Nutzen-Kosten-Analyse einer rationellen, weniger intuitiven und im Routinedenken erstarrten staatlichen Mittelverwendung.“ (Hofmann 1981: 12f.)

„Welche Wirkungen als Nutzen, welche als Kosten anzusehen sind, hängt von der Zielfunktion ab. Nutzen sind im Hinblick auf bestimmte Ziele positiv bewertete Wirkungen, als Kosten gelten entsprechend die negativ bewerteten Wirkungen.“ (Brümmerhoff 2001: 196) „Als **Nutzen** ist im Prinzip – von Ausnahmen abgesehen – jede Wirkung eines öffentlichen Projekts zu betrachten, die die Wohlfahrt, also das Niveau der Bedürfnisbefriedigung, irgendeines Gesellschaftsmitgliedes im Planungszeitraum positiv berührt und die ohne das betreffende Projekt nicht auftreten würde. [...] Das Prädikat ‚Nutzen‘ verdienen allein solche Wirkungen, die einen positiven Beitrag zur Verwirklichung der angestrebten Ziele leisten. [...] **Kosten** stellen auf der anderen Seite – wiederum von Ausnahmen abgesehen – alle Projektfolgen dar, die relativ zur ‚Ohne‘-Entwicklung die Wohlfahrtsposition von Individuen verschlechtern. [...] Kosten stellen sich [...] als Effekte dar, die negativ auf das Zielsystem einwirken.“ (Hofmann 1991: 14, 20)

Geht man also davon aus, dass das übergeordnete Ziel in einer besseren Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung besteht und dass dazu staatliche Aktivität notwendig ist, so stellt sich gleichzeitig die Frage, wie diese bestmöglich geleitet werden kann. Hier kommt die Nutzen-Kosten-Analyse zum Einsatz, die – aus der Praxis entstanden und von der Ökonomie theoretisch durchdrungen – eine Möglichkeit zur Erfolgskontrolle der Effizienz staatlichen Handelns darstellt. In dem Bestreben, begrenzte Ressourcen effizient einzusetzen, bzw. im Zuge einer Entscheidungsvorbereitung die bestmögliche Handlungsalternative auszuwählen, versucht die Nutzen-Kosten-Analyse, sowohl den gesellschaftlichen Nutzen als auch die Kosten einer Maßnahme systematisch zu erfassen und ge-

<sup>27</sup> Die theoretischen Hintergründen der NKA nicht nur in der englisch-, sondern auch in der deutschsprachigen Literatur in großer Bandbreite dargestellt (vgl. hierzu exemplarisch Hesse 1980, Andel 1977, Eckstein 1961, Mishan 1982, Tevfik 1996). Im Rahmen dieser Arbeit kann und soll die Methode nur in ihren Grundzügen skizziert werden – gewissermaßen als Ausgangsbasis für die anschließenden Modifikationsüberlegungen.

<sup>28</sup> „Nachdem öffentliche Vorhaben im allgemeinen Verlierer und Gewinner zeitigen, werden [...] Verbesserungen nach Maßgabe des Kaldor-Hicks-Kriteriums gefordert, das heißt potentielle Paretoverbesserungen. [...] Potentielle Paretoverbesserungen liegen in den Fällen vor, in denen die letztendlich eintretenden Konsumzuwächse bei den Nutznießern einen höheren Gesamtwert aufweisen als die Konsumeinbußen bei den Geschädigten.“ (Hofmann 1981: 22f.)

genüberzustellen. Sie eignet sich somit dazu, die Effizienz staatlicher Aktivitäten zu überprüfen (ex-ante oder ex-post). Das Ergebnis erhebt dabei keinesfalls einen Anspruch auf Unumstößlichkeit, sondern soll dazu beitragen, den (Entscheidungs-) Prozess zu verbessern und damit den Mitteleinsatz effizienter zu steuern (vgl. hierzu auch Eckstein 1961, Hesse 1980, Brümmerhoff 2001).

### ***Probleme bei der praktischen Anwendung der NKA***

Indem ***alle wesentlichen Wirkungen in Geldbeträgen*** erfasst werden, soll die unmittelbare Vergleichbarkeit von Nutzen und Kosten erreicht werden. Die eindimensionale Messung aller Wirkungen in Geldeinheiten ersetzt damit die bei der NWA so entscheidende wie problematische Gewichtung der Zielerreichungsgrade, da sich die relative Bedeutung der einzelnen Wirkungen unmittelbar aus den monetären Werten ergibt. Problematisch erweist sich dabei die geldwerte Bemessung von Gütern für die keine Preise existieren. In diesem Fall müssen Hilfsmethoden eingesetzt werden, um doch noch die erforderliche Monetarisierung durchführen zu können. Gerade in diesem Punkt liegt die größte Schwierigkeit und damit auch der größte Kritikpunkt des Verfahrens. „Wie detailliert die Wirkungen aufzuschlüsseln und wie sie zu quantifizieren sind, hängt von den einer NKA zugrunde gelegten Zielen und von den praktischen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und Informationsbearbeitung ab. Im Idealfall wird jede Projektwirkung in physischen Größen gemessen und in Geld bewertet. In vielen Fällen gibt es hier kaum lösbare theoretische und praktische Probleme.“ (Brümmerhoff 1990: 156)

Berücksichtigt werden muss auch, dass ***Nutzen und Kosten zu unterschiedlichen Zeitpunkten*** anfallen, wobei der gegenwärtige Nutzen höher bewertet wird als der gleiche Nutzen, der möglicherweise in zehn bis zwanzig Jahren sichtbar wird. Um der Tatsache gerecht zu werden, dass Nutzen und Kosten durchaus zeitabhängig sind, sieht die NKA eine Diskontierung vor (time-preference-rate). Es wird also versucht, Nutzen und Kosten „nach Maßgabe der gesellschaftlichen Zeitpräferenz zu homogenisieren, also etwa via Diskontierung in Gegenwartswerte, die sich auf den Planungszeitpunkt beziehen, umzurechnen“ (Hofmann 1981: 16). Diese Aufgabe kommt dem Zins als Diskontsatz zu. Sowohl die Wahl des Vergleichszeitpunktes als auch die Bestimmung des Zinssatzes ist abhängig von den Rahmenbedingungen und muss sorgfältig abgewogen und erläutert werden, um Unklarheiten oder sogar Manipulation zu vermeiden.

In der Praxis werden zumeist mehrere öffentliche Projekte parallel durchgeführt, die zwar im Ansatz unabhängig voneinander sind, deren Wirkungen sich aber überschneiden und somit gegenseitig verstärken und/oder aufheben können. Allokative Maßnahmen verursachen also eine ***Vielzahl verschiedenartiger Wirkungen***, die prinzipiell schwer zurechenbar und messbar sind und von denen letztendlich nur einige relevant für die Bewertung und Entscheidung sind. Die Schwierigkeit besteht darin, aus diesem breiten Spektrum alle relevanten Nutzen- und Kostenkomponenten herauszufiltern (vgl. hierzu auch Eggeling 1969: 39, Kroës et al. 2004: 42ff). „Da es sich bei der NKA um eine gesamtwirtschaftliche Untersuchung handelt, müssen die Wirkungen der betrachteten Projekte so umfassend wie möglich ermittelt werden.“ (Brümmerhoff 2001: 197) Dabei ist darauf zu achten, dass ***Doppelzählungen*** vermieden werden, da diese ebenso wie ***Auslassungen*** zur Verzerrung des Gesamtergebnisses führen. Eine weitere Schwierigkeit, die sich bei der prakti-

schen Anwendung ergibt, ist die **Berücksichtigung unsicherer Erwartungen**. Dies kommt allerdings v.a. bei der ex-ante Anwendung zum Tragen, ist jedoch auch bei einer Bewertung innerhalb der Projektlaufzeit noch von Bedeutung, da auch die Nutzen und Kosten für die restliche Nutzungsdauer noch auf Prognosen beruhen.

Lässt man zunächst die allgemeinen Probleme der Nutzen- und Kostenerfassung und die Schwierigkeiten der Diskontierung außer Acht, bleibt die **Überprüfung des Kriteriums ökonomischer Effizienz**. „Es besagt, dass eine Maßnahme, deren Nutzen größer als die Kosten sind, die Allokation (Effizienz) der ökonomischen Ressourcen und damit die Bedürfnisbefriedigung der Individuen verbessert und insofern als empfehlenswert anzusehen ist.“ (Eggeling 1969: 13)

### **Klassischer Ablauf der NKA<sup>29</sup>**

„Entscheidungshilfen können nur bezüglich gesetzter Ziele erfolgen, weil [...] jede Zielsetzung andere Entscheidungen erfordert. Nutzen und Kosten haben daher allein instrumentelle Bedeutung und können erst eindeutig bei Festlegung der Zielfunktion ermittelt werden.“ (Brümmerhoff 2001: 194) Ebenso wie bei der Nutzwertanalyse ist es daher im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse zunächst notwendig,

1. ein möglichst **vollständiges und widerspruchsfreies Zielsystem** aufzustellen, das in Hinblick auf die Auswahl bzw. Überprüfung verschiedener Projektalternativen maßgeblich ist und auf das bei der Erstellung der NKA Bezug genommen wird.
2. Basierend auf diesem Zielsystem erfolgt die **Auswahl geeigneter Handlungsalternativen** (ex-ante Analyse) bzw. der bereits eingetretenen Effekte (ex-post Analyse), die hinsichtlich ihrer jeweiligen positiven und negativen Auswirkungen (Nutzen und Kosten) zu überprüfen sind. Dabei dürfen lediglich solche Wirkungen in die Bewertung einfließen, die auf die Durchführung der öffentlichen Maßnahme zurückzuführen sind. Wirkungen, die sich auch ohne Intervention eingestellt hätten, bleiben unbeachtet.

Während die ersten beiden Schritte bei NWA und NKA vergleichbar sind, unterscheiden sich die weiteren Schritte der beiden Verfahren erheblich: Der Ablauf der NKA wird bestimmt durch eine systematische und sehr detaillierte Erfassung und Gegenüberstellung von Nutzen- und Kostenkomponenten (deren Einzelansätze im Folgenden kurz dargestellt werden). Im letzten Schritt führen beide Verfahren die Teilergebnisse zusammen und liefern damit eine Vorlage für den Entscheidungsprozess – die NWA mittels Punktwerten, die NKA in monetären Werten.

3. **Quantitative Ermittlung der positiven und negativen Wirkungen:** Die Vorteilhaftigkeit einer öffentlichen Maßnahme unter ökonomischen Gesichtspunkten lässt sich anhand ihrer Wirkung auf die Güterversorgung der Konsumenten ablesen. Da in der Praxis meist nicht die Möglichkeit besteht, sämtliche Positiv- und Negativwirkungen auf dieser Ebene zu quantifizieren, muss zunächst analysiert werden, welcher Art die auftretenden Effekte sind. Um diese systematisch zu erfassen ist es sinnvoll, die positiven Effekte auf der Output- bzw. Nutzenseite und die negativen Wirkungen auf der

<sup>29</sup> vgl. hierzu insbesondere Brümmerhoff 2001, Hanusch 1994

Input- bzw. Kostenseite separat zu betrachten (vgl. Hanusch 1994: 8). Dazu kann trotz fließender Übergänge bzw. Überschneidungen grob unterschieden werden in

- direkte (primäre) und indirekte (sekundäre),
- reale (technologische) und pekuniäre, sowie
- tangible und intangible

Nutzen und Kosten (vgl. Abb. 25).

Abb. 25: Möglichkeiten der Messung von Nutzen und Kosten

<b>Typisierung von Projektwirkungen (Nutzen und Kosten)</b> (eine exakte Abgrenzung ist z.T. nicht möglich, da die Grenzen oft fließend sind, bzw. Überschneidungen bestehen; in der Literatur existieren z.T. unterschiedliche Auffassungen über die Definition der Begriffe; vgl. hierzu auch Brümmerhoff 2001, Hanusch1994, Hesse 1980, Hofmann 1981, Musgrave et al. 1990)	
<p><b>Direkte (primäre) Effekte</b> sind unmittelbar mit dem Projekt verbunden und umfassen alle intendierten Outputs (dazu zählen auch reale Kostenersparnisse, gezielte Verhinderung von Schäden) → <b>werden</b> (sofern sie realer Natur sind) so vollständig wie möglich <b>berücksichtigt</b></p>	<p><b>Indirekte (sekundäre) Effekte</b> gehen über das enge Projektziel hinaus und beschreiben die Gesamtheit der Effekte eines Projekts, welche die Wohlfahrtspositionen von Individuen im Planungszeitraum positiv berühren. Es handelt sich also um unbeabsichtigte, positive (Neben-)effekte. → <b>werden</b> (mit Ausnahme pekuniärer Effekte) so vollständig wie möglich <b>berücksichtigt</b></p>
<p><b>Reale Effekte</b> subsumieren jene Wirkungen, die unmittelbar die Versorgung von Individuen oder Haushalten mit Gütern und Dienstleistungen verändern und somit verändernd auf die gesellschaftliche Wohlfahrt wirken → <b>werden</b> so vollständig wie möglich <b>berücksichtigt</b></p>	<p><b>Pekuniäre Effekte</b> beschreiben individuelle Vorteile (z.B. Realeinkommensverbesserungen), die auf, durch öffentliche Projekte hervorgerufenen, Preisänderungen auf den Faktor- und Gütermärkten beruhen (Preisveränderungen durch Nachfrageverschiebungen, i.d.R. Umverteilungseffekte) → gelten nicht als echte Wirkungen für die gesellschaftliche Wohlfahrt und könnten daher außer acht gelassen werden – allerdings entsprechen sie oft der politischen Zielsetzung und sind daher von Bedeutung für das Gesamtergebnis</p>
<p><b>Tangible Effekte</b> sind (in monetären Größen) messbar. Theoretisch sind alle Effekte quantifizierbar, die praktische Umsetzung ist jedoch abhängig von technischen und wissenschaftlichen Möglichkeiten sowie finanziellen Ressourcen. → <b>werden</b> (je nach Verfügbarkeit sinnvoller Hilfs-, bzw. Messkriterien) so vollständig wie möglich <b>berücksichtigt</b></p>	<p><b>Intangible Effekte</b> sind keiner (sinnvollen) monetären Messung zugänglich (z.B. ästhetische Werte) und müssen mittels qualitativer und quantitativer Angaben umschrieben werden. Als solche können sie große Bedeutung für das Gesamtergebnis haben. → <b>werden</b> so vollständig wie möglich <b>berücksichtigt</b></p>

Quelle: Weiß 2007 (nach Brümmerhoff 2001, Hanusch1994, Hesse 1980, Hofmann 1981, Musgrave et al. 1990)

Bei der konkreten Erfassung der Nutzen und Kosten stellt sich aber nicht nur die Frage, inwieweit die verschiedenen Nutzen- und Kostentypen für die Bemessung relevant sind, sondern auch in welcher Form die Bemessung erfolgen kann. Da viele Güter und insbesondere Leistungen staatlicher Projekte oftmals nicht Gegenstand von Marktbeziehungen sind und somit keinen Preis haben, muss nach anderen Verfahren gesucht

werden, um die nicht offen gelegten Nutzen- bzw. Wertvorstellungen zum Ausdruck zu bringen.<sup>30</sup> Dies erfolgt über die Anwendung von Hilfsmethoden bzw. über die Ermittlung der maximalen Zahlungsbereitschaft.<sup>31</sup> Wenn eine Ermittlung der Zahlungsbereitschaft nicht ohne weiteres (z.B. durch Offenbarung der Nutzeneinschätzung durch freiwillige Käufe bei privaten Gütern) möglich ist, stehen beispielsweise folgende Möglichkeiten zur Verfügung (vgl. hierzu auch Brümmerhoff 2001, Kroës et al. 2004):

- Ermittlung durch Befragung; problematisch ist, dass die Befragten unter Umständen nicht willens oder nicht in der Lage sind, die Leistungen staatlicher Projekte zu bewerten (strategisches Verhalten),
- Indirekte Ermittlung durch Schattenpreise; d.h. es werden fiktive Preise herangezogen, die eine konsistente Bewertung ermöglichen, wie z.B. Substitutionsgüter, komplementäre private Güter oder Vorleistungen von Projekten; die Verwendung von fiktiven Preisen bei vollkommener Konkurrenz bzw. fiktiven Angebots- und Nachfragekurven setzt viele Zusatzinformationen voraus.

Die Verwendung dieser Hilfsmethoden ist oftmals nicht unproblematisch, da sie unter Umständen zu ungenauen Ergebnissen führt, bzw. ist es wahrscheinlich, dass in einigen Fällen jeder Versuch einer Bewertung nach Zahlungsbereitschaft versagt.

Eine Messung der unterschiedlichen Nutzen- und Kostenaspekte kann je nach Qualität und Verfügbarkeit von Informationen und Daten in verschiedenen Dimensionen erfolgen:

- **Deskription:** In vielen Fällen ist eine aussagekräftige Messung in monetären Einheiten weder ohne weiteres möglich noch sinnvoll. Diese nicht direkt greifbaren, intangiblen Wirkungen sind meist durch subjektive Wertvorstellungen beeinflusst und sind als solche höchstens ansatzweise bestimmbar (so unterliegen z.B. Versuche, die Schönheit von Landschaft anhand einer Nutzwertskala zu erfassen in der Regel individueller Wertschätzung; dass sowohl die Wahl der einzelnen Bewertungselemente in hohem Maße subjektiv ist, heißt aber nicht, dass der Aspekt z.B. bei der Auswahl des optimalen Wohnstandortes keine Rolle spielt). Es muss also berücksichtigt werden, dass diese Aspekte – auch wenn sie sich nicht beziffern lassen – dennoch einen hohen Stellenwert haben und bei der abschließenden Beurteilung der Nutzen und Kosten unbedingt Berücksichtigung finden sollten (vgl. hierzu auch Kroës 1971: 64).
- **Messung in physischen Einheiten:** Eine quantitative Messung in physischen Einheiten ist oftmals erforderlich und sinnvoll, so z.B. als Zwischenschritt um letztendlich doch noch zu einer monetären Messung zu gelangen oder als Alternative zu monetären Größen, wenn eine Umwandlung in Geldeinheiten zwar möglich aber allzu fragwürdig wäre.

<sup>30</sup> „Selbst wenn Marktpreise für Inputs und Outputs vorliegen, ist es aber fraglich, ob sie für eine Bewertung herangezogen werden dürfen.“ (Brümmerhoff 2001: 204)

<sup>31</sup> Die maximale Zahlungsbereitschaft (oder Zahlungswilligkeit) zeigt an, „wie viele Geldeinheiten die von einem Projekt Betroffenen maximal zu zahlen bereit sind: bei den Empfängern positiver Wirkungen, um den Nutzen zu sichern; bei den negativ Betroffenen, um das Eintreten der Kosten zu verhindern. Der Wert eines Projekts kann daher als die Differenz aus der Zahlungsbereitschaft für das Eintreten der positiven Wirkungen (Nutzen) und der Zahlungsbereitschaft für das Verhindern der negativen Wirkungen (Kosten) definiert werden.“ (Brümmerhoff 2001: 199) In der Praxis versagt dieser theoretische Ansatz zumeist z.B. aufgrund strategischen Antwortverhaltens der Befragten.

- **Messung in monetären Einheiten:** Die NKA fordert grundsätzlich eine Erfassung der Nutzen und Kosten in monetären Größen. Das bedeutet, dass zunächst nicht monetär erfassbare Wirkungen über Hilfsgrößen in monetäre Größen transformiert werden müssen. Ein solches Vorgehen ist technisch immer machbar, allerdings nur dann anzuraten, wenn damit ein Informationsgewinn verbunden ist. Die Entscheidung, ob eine Umrechnung Sinn macht, ist einzelfallabhängig.

Zu beachten ist, dass die Aussagekraft der monetär bewerteten Nutzen- und Kostenaspekte geschmälert wird, je bedeutsamer die nicht bewertbaren (qualitativ erfassten) Determinanten eingeschätzt werden (vgl. Brümmerhoff 2001: 199ff).

**Erfassung der Opportunitätskosten<sup>32</sup>:** Die Umsetzung öffentlicher Maßnahmen sollte für eine Volkswirtschaft einerseits immer mit Positivwirkungen in Form von Konsumsteigerungen verbunden sein, erfordert andererseits aber auch den Einsatz von knappen Ressourcen, die in anderen Bereichen der Volkswirtschaft Verwendung finden könnten. „Dieser Abzug aus alternativen Verwendungen macht dort Produktionseinschränkungen erforderlich. Der daraus resultierende Konsumverzicht entspricht dabei den volkswirtschaftlichen Kosten des Projekts.“ (Hanusch 1994: 2) Grundsätzlich sollten solche Maßnahmen durchgeführt werden, die einen Nettonutzen, also eine positive Differenz zwischen aggregierten Nutzen und Opportunitätskosten, aufweisen.

**Erfassung der Intangibles:** In Anlehnung an die gängigen Definitionen aus der Literatur (vgl. Abb. 25), können alle nicht monetär bewerteten Faktoren als „Intangibles“ bezeichnet werden. Diese werden je nach Datenverfügbarkeit in physischen Einheiten gemessen bzw. deskriptiv erfasst und als wichtige Ergänzung des rechnerischen Ergebnisses aufgelistet. Da im Rahmen des angewandten modifizierten Bewertungsverfahrens sowohl intangible als auch monetär erfassbare Wirkungen Berücksichtigung finden sollen, ist es sinnvoll, die intangiblen Effekte so präzise wie möglich zu beschreiben, damit sie eine aussagekräftige Ergänzung des rechnerischen Ergebnisses bilden. Letztendlich hat dann der politische Entscheidungsträger darüber zu entscheiden, welches Gewicht den intangiblen Effekten bei der Gesamtbeurteilung und Interpretation des Gesamtergebnisses beigemessen werden soll.

Da die Grenze zwischen messbaren und intangiblen Effekten fließend ist, muss jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob eine „Bezifferung“ sinnvoll ist oder nicht. Geht man davon aus, dass eine Umrechnung (über Hilfsgrößen) häufig nur eine Frage der verfügbaren technischen, wissenschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten ist, so muss einerseits besonders kritisch gefragt werden, ob es sich nicht um eine rein subjektive und damit mehr oder weniger willkürliche Auswahl handelt; andererseits muss der ermittelte Wert immer im jeweiligen Kontext gesehen werden. „So ist beispielsweise die [...] Methode zur Bewertung des volkswirtschaftlichen Nutzenentgangs durch den Verlust eines Menschenlebens durchaus sinnvoll. Wollte man jedoch diesen ökonomischen Teilwert als *den* Wert eines Menschenleben interpretieren, so ist dies sicher un-

<sup>32</sup> Die Opportunitätskosten beschreiben den Nutzenentgang bei bestmöglicher alternativer Mittelverwendung bei knappen Ressourcen. Dieser Zusammenhang zwischen Nutzen und Kosten besteht immer, wenn Mittel alternativen Verwendungen entzogen werden. Dann bedeutet die Entscheidung für ein bestimmtes Projekt, dass die hierfür eingesetzten Mittel nicht mehr für andere Projekte zur Verfügung stehen. Kosten sind daher bei Ressourcenknappheit stets Opportunitätskosten, d.h. Kosten, die durch den Verzicht auf den Nutzen einer alternativen Mittelverwendung entstehen (vgl. hierzu auch Diller 1988: 261 und Kroës, G. et al. 2004: 46)

zulässig, da der darüber hinausgehende moralisch-ethische Wert unberücksichtigt bleibt.“ (Kroës 1971: 85)

**Erfassung der Umverteilungseffekte:** Positive und gewollte Umverteilungseffekte im Zuge von staatlichen Transferleistungen wie z.B. Subventionen stoßen dann an ihre Grenzen, wenn z.B. die „Verwaltungskosten des Umverteilungsprozesses im Verhältnis zu den Umverteilungswirkungen unverhältnismäßig hoch sind.“ (Brümmerhoff 2001: 314) Zunächst gehen Umverteilungseffekte bei der Saldierung von Nutzen und Kosten, d.h. der Bestimmung des Nettonutzens ganz unter (z.B. Steuerzahler an Subventionsempfänger), so dass die Überprüfung und ggf. nähere Betrachtung positiver oder negativer Umverteilungseffekte separat erfolgen sollte, da sie eine wichtige Ergänzung des Gesamtergebnisses darstellt, die in die abschließende Interpretation einfließen muss.

Darüber hinaus sind allerdings **zusätzliche soziale Kosten** zu berücksichtigen, die **durch den Umverteilungsprozess** entstehen, indem z.B. ein erhöhter Verwaltungsaufwand zu bewältigen ist, der auf zentraler bzw. dezentraler Ebene zu erhöhten Kosten führt. Diese zusätzlichen Kosten müssen in das rechnerische Ergebnis eingehen.

**4. Diskontierung von Nutzen und Kosten:** Nutzen und Kosten fallen zu unterschiedlichen Zeitpunkten an, so dass eine Vergleichbarkeit nur möglich ist, wenn beides auf einen gemeinsamen Zeitpunkt umgerechnet wird. Das als Diskontierung bezeichnete Verfahren zur zeitlichen Homogenisierung von Nutzen und Kosten ermöglicht einen Vergleich zwischen den gegenwärtig und den zukünftig anfallenden Nutzen und Kosten. Dazu müssen

- ein einheitlicher Vergleichszeitpunkt (in der Regel der Beginn des Projekts, oder der Zeitpunkt, zu dem die ersten Kosten anfallen) und
- ein Diskontierungssatz<sup>33</sup>

bestimmt werden. Während die Frage nach dem Vergleichszeitpunkt vergleichsweise einfach zu beantworten ist, erweist sich die Festlegung des Diskontierungssatzes als komplex und schwierig. Die Art und Weise der Diskontierung stellt – neben dem Umgang mit den Intangibles – einen Hauptkritikpunkt der NKA dar, da hier subjektive Werturteile und mehr oder weniger willkürlich bestimmbare Stellgrößen entscheidenden Einfluss auf das Gesamtergebnis nehmen (vgl. hierzu auch Scholles 2005: 105).

Einhergehend damit sind einige grundlegende Überlegungen zu der Laufzeit des Projektes und der zu erwartenden Performance notwendig, um abschätzen zu können, wie sich das Projekt im Planungszeitraum voraussichtlich entwickeln wird.

**5. Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten:** Die abschließende Gegenüberstellung von Nutzen und Kostenaspekten erfolgt unter Berücksichtigung von Unsicherheitsfaktoren. Positive und negative Wirkungen öffentlicher Projekte hängen nicht nur von der Gestaltung der eigentlichen Maßnahme ab, sondern von einer Fülle anderer Faktoren, auf die weder der politische Entscheidungsträger noch der Analytiker Einfluss haben (z.B. Konjunkturverlauf, Umwelteinflüsse). Insbesondere der Einsatz von Be-

<sup>33</sup> „Entsprechend der Wohlfahrtstheorie ist als Diskontierungssatz die ‚social rate of time preference‘, d.h. die gesellschaftliche Grenzrate der Substitution gegenwärtigen und zukünftigen Konsums anzusetzen.“ (Kroës 1971: 86)

wertungsverfahren zur Entscheidungsvorbereitung ist somit mit einem relativ hohen Maß an Unsicherheit behaftet (vgl. hierzu auch Hanusch 1994, Tevfik 1996).<sup>34</sup>

### **8.3.2 Methodisches Vorgehen im Anwendungsfall Regionen Aktiv**

Im Rahmen der vorliegenden Analyse geht es, wie bereits dargestellt, nicht um die Bestimmung der bestmöglichen Planungsalternative, vielmehr soll eine konkrete Maßnahme (der Regionen Aktiv-Ansatz) hinsichtlich Effizienzgesichtspunkten überprüft werden. Es handelt sich also um eine ex-post durchgeführte Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten, wobei die Nutzen-Kosten-Analyse in Verbindung mit der Nutzwertanalyse den Orientierungsrahmen darstellt.

Da es sich bei der vorliegenden Untersuchung um eine ex-post Bewertung und nicht eine Entscheidungsvorbereitung handelt, sind die Wirkungen teilweise bereits eingetreten bzw. absehbar. Nichtsdestotrotz enthält aber auch eine ex-post Bewertung noch das generelle Prognoserisiko, solange die Lebensdauer des Projekts (zumindest kalkulatorisch) noch nicht abgelaufen ist. Darüber hinaus werden auch im vorliegenden Anwendungsfall einer genauen Bezifferung aller Auswirkungen aufgrund zeitlicher, finanzieller und technischer Restriktionen Grenzen gesetzt. Da die Analyse nicht dazu missbraucht werden soll, den Anschein nicht vorhandener Exaktheit zu erwecken, beschränkt sich die Monetarisierung daher auf die relativ sicher abschätzbaren unmittelbaren Effekte und erfasst die anderen Effekte lediglich qualitativ bzw. quantitativ. Trotz dieser Einschränkung ist die Durchführung der Bewertung aussagekräftig, da selbst eine eingeschränkte Analyse eine verlässlichere und genauere Wirkungsabschätzung des Regionen Aktiv-Ansatzes ermöglicht, als dies nur durch die bisher erfolgte Beschreibung und Bewertung der Wirkungen möglich war.

Wie bereits eingangs erwähnt, erfolgt die Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes mittels einer maßgeschneiderten Herangehensweise (vgl. Abb. 20), die einen problemadäquaten Mix aus Nutzwert- und Nutzen-Kosten-Analyse darstellt. Die Synthese beider Bewertungsverfahren wurde gewählt, um einerseits die positiven Elemente aus NWA und NKA zu verknüpfen und andererseits die Einschränkungen beider Methoden – soweit möglich – zu kompensieren.

1. In einem ersten Arbeitsschritt (deckungsgleich bei NWA und NKA, Erläuterung siehe Kap. 8.2.1) erfolgte bereits eine möglichst präzise, widerspruchsfreie und weitgehend vollständige **Erfassung und Aufstellung des Zielsystems**. Dabei wurde besonderer Wert auf die Überprüfung und Beseitigung von Doppelzählungen bzw. Überschneidungen sowie die sorgfältige Erfassung positiver **und** negativer Wirkungen und deren Ab- und Eingrenzung in Bezug auf räumliche, zeitliche und inhaltliche Kriterien gelegt.
2. Der zweite Schritt ist ebenfalls in beiden Bewertungsverfahren deckungsgleich (Erläuterung siehe Kap. 8.2.1). Es handelt sich dabei um die **Darstellung geeigneter Handlungsalternativen** bzw. im konkreten Fall den Hinweis darauf, dass auf die Konstruktion einer Nullvariante verzichtet werden kann, da das Zielsystem ausschließlich auf

---

<sup>34</sup> Da es sich bei der vorliegenden Untersuchung um eine ex-post Analyse handelt, kann das Problem der Unsicherheitsfaktoren im Folgenden weitgehend vernachlässigt werden.

Veränderungsgrößen, d.h. Abweichungen von der Nullvariante, ausgerichtet ist und somit die „Nullvariante“ sozusagen bereits integriert ist.

Erst danach folgt streng genommen die Differenzierung in NWA und NKA. Die ersten beiden Schritte wurden bereits oben erläutert.

3. Der nächste Schritt besteht in der *quantitativen Ermittlung der positiven und negativen Wirkungen*. Auch in Bezug auf diesen Arbeitsschritt erfolgte bereits eine möglichst präzise Erfassung im Kontext der NWA – an dieser Stelle sind aber noch einige ergänzende Überlegungen vor dem Hintergrund der NKA notwendig. Wie bereits dargestellt (vgl. Kap. 2.1.4) ist es nicht möglich, restlos alle Auswirkungen eines so komplexen Projektes wie Regionen Aktiv darzustellen, da sich die Wirkungen des – auf Nachhaltigkeit ausgelegten Modellvorhabens – multiplikativ fortsetzen. „Die theoretische Forderung *alle* direkten, ebenso wie die mittelbaren Wirkungen, die so genannten spillover-Effekte, mit in die Analyse einzubeziehen, ist empirisch nicht realisierbar.“ (Kroës 1971: 59)

*Erfassung der Multiplikatorwirkungen*<sup>35</sup>: Neben den durch die staatliche Investition angestoßenen Primärimpulsen sind in den Regionen Multiplikatorprozesse als Resultat der Wiederverausgabung entstandener Einkommen zu erwarten. Dabei bestimmt die Intensität des Impulses die Höhe der nachfolgend zu erwartenden ökonomischen Effekte. „War der Anstoßeffekt einmalig, so folgt auf die damit ausgelösten indirekten und induzierten Effekte nichts nach.“ (NIW 2006: 10) Die Wirkungen des Primärimpulses schwächen sich rasch ab. Unabhängig von der Kontinuität des Impulses ist zu berücksichtigen, dass die modellhafte Analyse der Multiplikatorwirkungen in vielerlei Hinsicht vereinfacht ist – die praktische Anwendung gestaltet sich dementsprechend komplex (vgl. hierzu auch Siebert 1991: 220).

Die Ermittlung der Multiplikatorwirkungen ist selbst bei guter Datenverfügbarkeit sehr aufwändig – im Falle unzureichender Datenverfügbarkeit ist die Ermittlung ungleich schwieriger. Aufgrund der Abgrenzung der Modellregionen (nach eigenen Kriterien, die sich nicht unbedingt nach administrativen Grenzen richten) sind Daten mit entsprechendem räumlichem Zuschnitt kaum verfügbar. Diese regionspezifischen Daten (z.B. mittels Input-Output-Analyse) selbst zu erheben ist aus Kapazitätsgründen nicht möglich und verspricht ohnehin nur wenig Mehrwert: Da die Modellregionen meist kleinräumig abgegrenzt sind und viele Projekte zum Zeitpunkt der Untersuchung nur geringe oder noch keine messbare Wirkung zeigen, sind die zu erwartenden Multiplikatoreffekte eher ge-

<sup>35</sup> Die Wirkungen lassen sich hinsichtlich der drei Zielgrößen Produktion, Einkommen und Beschäftigung darstellen: „Der *Produktionseffekt* stellt die Summe der gesamten durch den Primärimpuls (Investition) ausgelösten Produktion dar. Der *Wertschöpfungseffekt* erfasst die Summe aller durch diese Produktion ausgelösten Einkommen [...]. Durch Multiplikation der in den jeweiligen Wirtschaftssektoren ausgelösten Produktionseffekte mit den jeweiligen Arbeitskoeffizienten (Erwerbstätige je Produktionswert) lässt sich die für die Produktion notwendige Beschäftigungsmenge schätzen, die als *Beschäftigungseffekt* in Personenjahren ausgewiesen wird.“ (NIW 2006: 12)

„Modellrechnungen zur Erfassung von Multiplikatorwirkungen liefern Schätzwerte für direkte, indirekte und die durch Einkommensströme induzierten Effekte eines exogenen Nachfrageanstoßes auf gesamtwirtschaftliche Zielvariablen wie Produktion, Einkommen (Wertschöpfung) und Beschäftigung.“ (NIW 2006: 11)

ring. Setzt man den möglichen Mehrwert in Relation zu dem notwendigen Erhebungsaufwand so scheint es wenig sinnvoll, mögliche Multiplikatoreffekte erheben zu wollen.<sup>36</sup>

Für den Anwendungsfall bedeutet dies, dass nur solche Wirkungen bewertet werden, die direkt und tatsächlich auf Regionen Aktiv zurückzuführen sind. Die *Überprüfung der Kausalität* und somit die Erfassung und Bewertung aller relevanten Wirkungen in Hinblick auf das zentrale Ziel wird im konkreten Anwendungsfall erleichtert, da es sich zum einen um eine ex-post Analyse handelt und zum anderen dem Bewertungsverfahren eine umfangreiche Ursache-Wirkungsanalyse in Form der beschriebenen FACT-Analyse vorausgegangen ist. Sowohl die Beziehung zwischen den Wirkungen als auch das Ausmaß der Wirkungen unterliegt damit weniger Unsicherheitsfaktoren als üblich. Im Falle von multikausalen Ursache-Wirkungsbeziehungen wurde – falls möglich – eine anteilige Zuordnung zu dem Regionen Aktiv-Ansatz vorgenommen; sofern ein direkter, ursächlicher Kausalzusammenhang bestand, wurden die Auswirkungen dem Regionen Aktiv-Ansatz voll und ganz zugerechnet (siehe Kap. 7 und Erläuterungen zu Abb. 22, 23, 24).

Im Rahmen der vorgeschalteten NWA erfolgte zunächst eine Erfassung der Zielerfüllungsgrade in physischen Größen, bzw. deskriptiv. Soweit sinnvoll und möglich werden dann die Determinanten, die sich darüber hinaus sinnvoll monetär erfassen lassen, einer Bewertung mittels NKA unterzogen (vgl. Abb. 20). Das heißt, einzelne Determinanten werden in das Verfahren der NKA eingespeist, so dass den realen Aufwendungen und Erträgen eines Projekts nun Preise zugeordnet werden, „von denen anzunehmen ist, dass sie die Zahlungsbereitschaft der Individuen sowohl für die Produkte, für die zugunsten des Projekts verzichtet werden muss, als auch für die aus dem Projekt resultierenden Güter bzw. Dienstleistungen widerspiegeln. [...] eine Bewertung der Erträge und der erforderlichen Ressourcen mit ihren jeweiligen Marktpreisen [dürfte] angemessen sein, wenn diese konstant bleiben.“ (Eggeling 1969: 50f.)<sup>37</sup> „Der überwiegende Teil der öffentlichen Vorhaben ist von so geringer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, dass sie auf die geltenden Marktpreise keinen wesentlichen Einfluss haben. [...] Unter pragmatischen Gesichtspunkten resultiert aus diesem Umstand der große Vorteil, dass der Analytiker im Bewertungsansatz nicht länger auf Preisänderungen Rücksicht nehmen muss.“ (Hanusch 1994: 55) Da auch bei der Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes davon ausgegangen wird, dass das zur Verfügung gestellte Mittelvolumen zu gering war, um Einfluss auf die relativen Preise zu zeigen, erfolgt eine Bewertung zu Marktpreisen, obwohl diese durch Marktunvollkommenheiten und staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus allenfalls noch annähernd dem gesellschaftlichen Nutzen bzw. Nutzenentgang entsprechen.

**Erfassung der Opportunitätskosten:** „In allen Arbeiten, die sich mit cost-benefit-Analysen befassen, besteht Einigkeit darüber, daß der Ansatz [von] Opportunitätskosten zwar theoretisch richtig ist, daß sich die Höhe des entgangenen Nutzens der besten alternativen In-

<sup>36</sup> Auch die Überlegung einen „durchschnittlichen Multiplikator“ aus anderen Untersuchungen heranzuziehen und anzuwenden erscheint wenig sinnvoll, wenn man bedenkt, dass ein solcher Wert das Ergebnis einer intensiven, kontextgebundenen Analyse darstellt und als solcher sehr fallspezifisch ist.

<sup>37</sup> In der Literatur findet sich eine Fülle von Antworten auf dieses Bewertungsproblem: Neben dem Einsatz korrigierter Marktpreise bieten sich verschiedene andere Ansätze, Marktpreise durch Schattenpreise zu ersetzen. Diese Verfahren sind teilweise kompliziert, zeit- und kostenintensiv, führen im Endeffekt aber nicht zwangsläufig auch zu besseren Analyseergebnissen. Solange die Marktpreise nicht durch das Projekt selbst beeinflusst werden (was bei Regionen Aktiv nicht der Fall ist), erscheint eine Bewertung zu Marktpreisen – soweit diese vorliegen – daher berechtigt und praktikabel (vgl. hierzu auch Tefvik 1996; Eggeling 1969).

vestition jedoch empirisch kaum bestimmen läßt. Die Unmöglichkeit, alle denkbaren Alternativen aufzuzählen und den jeweiligen Gegenstandswert des entgangenen Nutzen bei Unsicherheit zukünftiger Erwartungen exakt zu bestimmen, zwingt zu Kompromissen zwischen den Anforderungen der Theorie und den Möglichkeiten der empirischen Realisierung.“ (Kroës 1971: 81) Anstelle des Anspruchs, den entgangenen Nutzens für alle alternativen privaten und staatlichen Einsatzmöglichkeiten der knappen Ressourcen zu erfassen, bestünde eine Option der Vereinfachung darin, nur bestimmte Alternativen vergleichend heranzuziehen. Eine mögliche Einschränkung läge z.B. darin, private Investitionen auszuklammern oder die Annahme zu treffen, dass anstelle der Durchführung von Regionen Aktiv nur eine Steuersenkung als Alternative in Frage käme (vgl. hierzu auch Krutilla, Eckstein 1964). Beide Annahmen müssen als unrealistisch eingestuft werden. „Die einfachste Möglichkeit besteht darin, dass man die tatsächlichen Ausgaben als opportunity costs ansetzt.“ (Kroës 1971: 82) Obgleich die Ausgaben in der Regel als exakter monetärer Wert vorliegen, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieser Wert den zu erfassenden Nutzenentgang des Regionen Aktiv-Ansatzes nur näherungsweise erfasst. Auch wenn durch dieses Vorgehen die tatsächlichen Opportunitätskosten nur ansatzweise wiedergegeben werden können, so weisen andere Herangehensweisen (wie z.B. die Verwendung von Schattenpreisen) ebenfalls spezifische Schwächen auf. Werden die durch jeden nachprüfbar, objektiv feststehenden Nominalausgaben als Opportunitätskosten herangezogen, wird zumindest der Vorwurf der subjektiven Einflussnahme entkräftet (vgl. hierzu auch Kroës 1971: 82, Eckstein 1961, Hanusch, 1994, Stolber 1968).

**Erfassung der Intangibles:** In der Behandlung der Intangibles ist – wie bereits dargestellt – ein zentraler Kritikpunkt der Nutzen-Kosten-Analyse zu sehen, wodurch ihrem Einsatz Grenzen gesetzt werden. Dementsprechend ist das Ergebnis der NKA nur dann brauchbar, wenn die wichtigsten Determinanten auch tatsächlich einer monetären Quantifizierbarkeit zugänglich sind. Entzieht sich ein Großteil der zu erfassenden Nutzen und Kosten einer sinnvollen monetären Bemessung, während die intangiblen Effekte übermäßiges Gewicht erhalten, bleibt für eine NKA nur wenig Handlungsspielraum, bzw. wird die Aussagekraft des monetär berechneten Ergebnisses entsprechend eingeschränkt. In der vorliegenden Analyse sind zwar einige wesentliche Intangibles zu berücksichtigen, die aber in einem mehr oder weniger ausgewogenen Verhältnis zu dem rechnerischen Ergebnis stehen und dieses in sinnvoller Weise ergänzen. Der entscheidende Vorteil der vorliegenden Analyse liegt darin begründet, dass die intangiblen Effekte im Rahmen der nutzwertanalytischen Arbeitsschritte bereits sehr detailliert erfasst wurden und somit eine aussagekräftige und bedeutende Ergänzung des rechnerischen Ergebnisses der NKA darstellen. Als solches finden sie als zentrales Element Eingang in die Gesamtbewertung.

**Erfassung der Umverteilungseffekte<sup>38</sup>:** Im vorliegenden Kontext werden als Umverteilungswirkungen nur die Effekte erfasst, die eine tatsächliche Umverteilung von Arbeits- und damit Kostenbelastungen von der Bundesebene auf die regionale Ebene bedeuten. Da die Zielsetzung von Regionen Aktiv mehr regionale Eigenverantwortung (z.B. in Form neuer Mittelverantwortung im Rahmen der Verwaltung regionaler Budgets, Übernahme neuer Verwaltungsaufgaben) fordert, ist zu erwarten, dass diese Verlagerung von Zustän-

<sup>38</sup> z.B. Umverteilung vom Steuerzahler an den Subventionsempfänger oder Mietpreissteigerungen nach Altbau- sanierung und der daraus resultierende soziale Nutzen durch höhere Mieteinnahmen des Vermieters

digkeiten und Aufgabenbereichen langfristig zu einer Entlastung der Bundesebene – und damit einhergehend – zu einer Mehrbelastung der regionalen Ebene führt. Es soll daher überprüft werden, ob und ggf. in welchem Umfang Umverteilungseffekte von der zentralen auf die dezentrale Ebene entstanden sind. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz<sup>39</sup> erfolgt diese Überprüfung nicht im Rahmen des eigentlichen Bewertungsverfahrens, sondern zunächst separat.

Die **zusätzlichen** Kosten, die darüber hinaus auf zentraler v.a. aber auf dezentraler Ebene im Rahmen des Modellvorhabens entstanden sind (z.B. zusätzliche Arbeitsbelastung durch erhöhten Abstimmungsbedarf auf Projektebene, Einsatz des Ehrenamtes), sind Bestandteil der Nutzen-Kosten-Rechnung.

**4. Diskontierung von Nutzen und Kosten:** Mit der Ausgestaltung des Modellvorhabens Regionen Aktiv hat die Regierung (bzw. das auslobende Bundesministerium) gezeigt, dass sie sich nicht nur für die Belange der gegenwärtigen, sondern auch für die Belange zukünftiger Generationen verantwortlich fühlt. Mit dem übergeordneten Ziel, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung zu leisten, wurde explizit das Wohl der heutigen Generation mit dem der nächsten Generationen gleichgesetzt: Indem der gegenwärtige Nutzen dem zukünftigen Nutzen entspricht, besteht keine explizite Notwendigkeit den Zeitaspekt einzubeziehen (social time preference rate entspricht null). Auf die Diskontierung (Festlegung des Vergleichszeitpunktes und des jährlichen Diskontierungssatzes) kann und muss deshalb im Rahmen der vorliegenden Untersuchung verzichtet werden. Neben den inhaltlichen Überlegungen sprechen auch pragmatische Aspekte für dieses Vorgehen, denn die Wahl des Diskontsatzes beinhaltet ein großes subjektives Moment und stellt somit immer auch eine erhebliche Schwachstelle bzw. einen Hauptkritikpunkt der Nutzen-Kosten-Analyse dar, der durch das vorgeschlagene Vorgehen umgangen wird.

Auch wenn auf die Diskontierung verzichtet wird, so müssen dennoch die zukünftigen, den gesamten Planungszeitraum umfassenden, Nutzen und Kosten abgeschätzt und aufsummiert werden, um den erwarteten Wachstumsprognosen gerecht zu werden. Da es sich bei den meisten Projekten um Planungsprojekte handelt, denen eine mittel- bis langfristige Wirkung bzw. Nutzungsdauer prognostiziert wird, erscheint es sinnvoll und realistisch, der Rechnung einen Zeitraum von zehn Jahren zugrunde zu legen. Für die zu erwartenden Wachstumszahlen wird ein hypothetischer Wert von 4% angenommen (vgl. Fock et al. 2005).<sup>40</sup>

**5. Die Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten** ist Gegenstand des folgenden Kapitels; dort wird das rechnerische Ergebnis – im Kontext der mittels NWA ermittelten Ergebnisse – dargestellt.

---

<sup>39</sup> Da alle Umverteilungseffekte (auch bei sorgfältiger Berechnung der sozialen Nutzen und Kosten) letztendlich einzeln berechnet werden, gehen diese – oft ausdrücklich politisch gewollten Wirkungen – spätestens bei der Saldierung zum Nettonutzen im Gesamtergebnis unter. Dies wäre nur zu vermeiden, wenn man monetär gleiche Beträge je nachdem wer diese trägt oder erhält (z.B. der Vermieter oder der Mieter), unterschiedlich gewichten würde. Das hätte allerdings zur Folge, dass Euro nicht länger gleich Euro ist.

<sup>40</sup> Bei einer aktuellen Inflationsrate von 2% (2005; vgl. [www.destatis.de](http://www.destatis.de)) entspricht dies somit einem angenommenen jährlichen Realwachstum von ca. 2%.

### 8.3.3 Ermittlung des (Netto-) Nutzens für ausgewählte Fallbeispiele

Für die Berechnung des Nettonutzens bzw. der Nutzen-Kosten-Relation werden die Daten aus den drei ausgewählten Fallstudienregionen herangezogen. Dabei sind, ausgehend von den oben dargestellten Überlegungen, folgende **Kostenaspekte** zu beachten:

- Angerechnet werden die Gelder, die das Bundesministerium für die Modellregionen zur Verfügung gestellt hat, also die **Regionen Aktiv-Fördermittel**.
- Darüber hinaus gehen die, durch die besondere Ausgestaltung des Modellvorhabens entstandenen, **zusätzlichen Kosten** in die Berechnung ein, d.h. die Kosten die den Regionen durch den erhöhten Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf in der Projektarbeit entstanden sind. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Kosten, die von privaten Projektträgern bzw. ehrenamtlich tätigen Privatpersonen getragen wurden.
- Die **Opportunitätskosten** sind aufgrund der logischen Unmöglichkeit ihrer genauen Bestimmung nicht Bestandteil der praktischen Nutzen-Kosten-Rechnung und gehen daher nicht in die eigentliche Berechnung ein. Die regionsexternen Effekte und mögliche Verdrängungseffekte sowie Multiplikatoreffekte lassen sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ebenfalls nicht bestimmen und bleiben daher in der Rechnung unberücksichtigt.

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

Es sei an dieser Stelle aber darauf hingewiesen, dass eine Berücksichtigung der Multiplikator- und regionsexternen Effekte – soweit abschätzbar – positive Auswirkungen auf das rechnerische Ergebnis zur Folge hätte.

- Die **Umverteilungseffekte** (Übertragung der Verwaltungslast von der zentralen auf die dezentrale Ebene) wurden separat betrachtet. Sie ergänzen zwar das rechnerische Ergebnis, sind aber nicht direkter Bestandteil desselben.

Während sich die Kostenkomponenten (mit den oben skizzierten Ausnahmen) relativ einfach erfassen lassen, ist die Erfassung der **Nutzenkomponenten** vergleichsweise schwieriger. Die Komponenten, die sich trotz des relativ frühen Analysezeitpunktes erheben und auch monetär erfassen lassen, gehen in die nachfolgende Nutzen-Kosten-Rechnung ein. Darunter fallen

- die durch Regionen Aktiv neu geschaffenen und gesicherten **Arbeitsplätze**,
- die getätigten **Folgeinvestitionen**,
- die neu generierte **Wertschöpfung**<sup>41</sup>,

<sup>41</sup> „Wertschöpfung ist das originäre Ziel einer jeden wirtschaftlichen Tätigkeit. Als Wertschöpfung werden die Erträge eines Unternehmens (einer Region, einer Nation) bezeichnet, welche sich nach Abzug aller Kosten und Vorleistungen ergeben. Daher sind weder Umsatz noch Bilanzsumme oder Bruttonationalprodukt aussagekräftige Größen wirtschaftlichen Handelns, sondern erst der in der jeweiligen wirtschaftlichen Einheit geschaf-

- die erzielten *Einsparungen* (z.B. Zusammenarbeit regionaler Unternehmen) und
- *Einnahmen* (Beratungsleistung durch regionale Serviceeinheiten).

Die Höhe der vermiedenen Fehlinvestitionen wurde zwar ebenfalls in Geldeinheiten erhoben<sup>42</sup>, wird bei der Berechnung des Nettonutzens aber ausgeklammert, da hier teilweise extrem hohe (aber nicht überprüfbare) Werte genannt wurden, die das Ergebnis verfälscht hätten bzw. unglaubwürdig erscheinen lassen würden.<sup>43</sup>

Auffällig ist auch, dass auf Seite der Nutzenkomponenten besonderes die durch Regionen Aktiv hervorgerufenen Folgeinvestitionen ins Gewicht fallen, während die Wertschöpfungsgewinne eher gering ausfallen.

Die Zusammenstellung der Nutzen- und Kostenkomponenten sowie die daraus berechnete Nutzen-Kosten-Differenz lässt sich den folgenden Abbildungen (26, 27, 28) entnehmen. Für die drei Fallstudienregionen wird jeweils die Nutzen-Kosten-Differenz berechnet. Der Vollständigkeit halber erfolgt darüber hinaus die Darstellung der Nutzen-Kosten-Relation.<sup>44</sup> Auch wenn diese für die vorliegende Untersuchung eher unerheblich ist, da weder eine Entscheidung zwischen verschiedenen Alternativen (ex-post Analyse) getroffen, noch ein Ranking zwischen den Fallstudienregionen erstellt werden soll, so verdeutlicht dieser Wert auf den ersten Blick, ob die öffentlichen Gelder mit Regionen Aktiv sinnvoll und effizient eingesetzt wurden.

---

fene Mehrwert, der über die Kosten und Vorleistungen hinausgeht.“ (Gothe, Hahne 2006: 165). Vor diesem Hintergrund wird unter *generierter Wertschöpfung* im vorliegenden Kontext die Summe der Erträge der beteiligten regionalen Unternehmen nach Abzug aller Kosten und Vorleistungen erfasst. Der Begriff der *Nettowertschöpfung* beschreibt hier den Betrag, der sich aus der erhobenen generierten Wertschöpfung abzüglich der Subventionen (Regionen Aktiv-Mittel) ergibt. Da Arbeitsplatzeffekte und Folgeinvestitionen für die vorliegende Untersuchung separat erfasst werden, gehen diese beiden Aspekte nicht in die Wertschöpfungsbeziehung ein.

<sup>42</sup> Zur Erhebung vermiedener Fehlinvestitionen wurden die Kosten und Nutzen der durchgeführten Machbarkeitsstudien herangezogen – in vielen Fällen wurden oft kostspielige Investitionsvorhaben nicht weiterverfolgt, da die mit Regionen Aktiv-Mitteln finanzierten Machbarkeitsstudien zu dem Ergebnis gekommen sind, dass eine Umsetzung nicht wirtschaftlich wäre. In diesem Zusammenhang sei kritisch angemerkt, dass bei geförderten Studien grundsätzlich auch auf andere Fördermittel zurückgegriffen werden könnte, da hier in erster Linie die finanziellen Mittel und nicht die Förderphilosophie eines Förderprogramms ausschlaggebend sind. Viele Modellregionen wiesen aber auch darauf hin, dass die Förderung von Machbarkeitsstudien nicht selbstverständlich, aber sehr sinnvoll ist: „Eine andere Form von nicht explizit (monetären) Nutzen stiftenden Projekten sind Machbarkeitsstudien. Diese verursachen zunächst nur Kosten und wären daher im Sinne einer Nutzen-Kosten-Analyse ineffizient. Diese Argumentation greift allerdings [...] zu kurz, denn oftmals zeigen erst Machbarkeitsstudien den Weg zu wirtschaftlicher Tragfähigkeit auf. Richtig angewandt sind sie ein effektives, ressourcensparendes Instrument.“ (Lübecker Bucht 2005a: 21)

<sup>43</sup> Würde man sie einbeziehen, würde sich für zwei der betrachteten Modellregionen (Lübecker Bucht und Wendland/Elbetal) der Nettonutzen um mehrere Millionen Euro erhöhen.

<sup>44</sup> Die Nutzen-Kosten-Relation ist nur dann von Bedeutung, wenn auf Kostenseite sehr unterschiedliche Werte vorliegen, auf deren Basis eine Entscheidung für bzw. gegen eine Alternative erfolgt.

Abb. 26: Nutzen-Kosten-Kalkulation für die Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel\*

<b>Messwerte Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel</b>			
<b>Monetäre Messwerte</b> (gerundet)	<b>Nutzenkomponenten</b>	<b>Kostenkomponenten</b>	
Beratungsleistung durch regionale Beratungsstellen in €	<b>199.780€</b>	--	Nutzen-Kosten-Relation (N/K) = 1,01
Gegenwert der gesicherten / neu geschaffenen Arbeitsplätze in €	<b>697.000 €</b> (= 41.000 € durchschnittl. Bruttojahresgehalt € * 17 AP)	--	
Durch RA-Ansatz hervorgerufene Folgeinvestitionen in €	<b>850.000 €</b>	--	
Durch den RA-Ansatz neu generierte Wertschöpfung in €	<b>2.601.191 €</b>	--	
Einsparungen bei beteiligten Akteuren/Unternehmen in €	<b>6.160 €</b>	--	
Kosten für den zusätzlichen Zeitaufwand in €	--	<b>944.545 €</b>	
RA-Mittel	--	<b>3.380.753 €</b>	
<b>Summe:</b>	<b>Aggregierte Nutzen (N)</b> <b>= 4.354.131 €</b>	<b>Aggregierte Kosten (K)</b> <b>= 4.325.298 €</b>	<b>Nettonutzen (N-K)</b> <b>= 28.833 €</b>

Quelle: Weiß 2007 (vgl. auch Anlage V und Abb. 22, 23, 24)

Abb. 27: Nutzen-Kosten-Kalkulation für die Fallstudienregion Lübecker Bucht\*

<b>Messwerte Fallstudienregion Lübecker Bucht</b>			
<b>Monetäre Messwerte</b> (gerundet)	<b>Nutzenkomponenten</b>	<b>Kostenkomponenten</b>	
Beratungsleistung durch regionale Beratungsstellen in €	<b>11.520 €</b>	--	Nutzen-Kosten-Relation (N/K) = 1,78
Gegenwert der gesicherten / neu geschaffenen Arbeitsplätze in €	<b>1.414.500 €</b> (= 41.000 € durchschnittl. Bruttojahresgehalt € * 34,5 AP)	--	
Durch RA-Ansatz hervorgerufene Folgeinvestitionen in €	<b>6.400.000 €</b>	--	
Durch den RA-Ansatz neu generierte Wertschöpfung in €	<b>611.960 €</b>	--	
Einsparungen bei beteiligten Akteuren/Unternehmen in €	<b>100.000 €</b>	--	
Kosten für den zusätzlichen Zeitaufwand in €	--	<b>848.867 €</b>	
RA-Mittel	--	<b>3.946.109 €</b>	
<b>Summe:</b>	<b>Aggregierte Nutzen (N)</b> <b>= 8.537.980 €</b>	<b>Aggregierte Kosten (K)</b> <b>= 4.794.976 €</b>	<b>Nettonutzen (N-K)</b> <b>= 3.743.004 €</b>

Quelle: Weiß 2007 (vgl. auch Anlage V und Abb. 22, 23, 24)

Abb. 28: Nutzen-Kosten-Kalkulation für die Fallstudienregion Wendland/Elbetal\*

<i>Messwerte Fallstudienregion Wendland/Elbetal</i>			
<i>Monetäre Messwerte</i> (gerundet)	<i>Nutzenkomponenten</i>	<i>Kostenkomponenten</i>	
Beratungsleistung durch regionale Beratungsstellen in €	<b>1.600 €</b>	--	Nutzen-Kosten-Relation (N/K) = 1,86
Gegenwert der gesicherten / neu geschaffenen Arbeitsplätze in €	<b>820.000 €</b> (= 41.000 € durchschnittl. Bruttojahresgehalt € * 20 AP)	--	
Durch RA-Ansatz hervorgerufene Folgeinvestitionen in €	<b>5.000.000 €</b>	--	
Durch den RA-Ansatz neu generierte Wertschöpfung in €	<b>682.222 €</b>	--	
Einsparungen bei beteiligten Akteuren/Unternehmen in €	<b>100.000 €</b>	--	
Kosten für den zusätzlichen Zeitaufwand in €	--	<b>420.000 €</b>	
<b>RA-Mittel</b>	--	<b>3.132.663 €</b>	
<b>Summe:</b>	<b>Aggregierte Nutzen (N)</b>  <b>= 6.603.822 €</b>	<b>Aggregierte Kosten (K)</b>  <b>= 3.552.663 €</b>	<b>Nettonutzen (N-K)</b>  <b>= 3.051.159 €</b>

Quelle: Weiß 2007 (vgl. auch Anlage V und Abb. 22, 23, 24)

\* Bei dieser Zusammenstellung handelt es sich um eine Momentaufnahme, da auf die Diskontierung aus den oben genannten Gründen verzichtet wurde (vgl. Kap. 8.3.2).

Die Nutzen-Kosten-Differenz (durchschnittlicher Nettonutzen 2,3 Mio. € pro Region) fällt zwar für die drei Fallstudienregionen unterschiedlich hoch aus, ist aber in allen Beispielen deutlich größer null und damit positiv. Da in allen Fällen mit Minimalwerten gerechnet wurde, müsste das rechnerische Ergebnis im Zweifelsfall allenfalls nach oben korrigiert werden. Auffällig ist, dass die positive Bilanz in der Eifel hauptsächlich auf den Wertschöpfungsaspekten basiert, während in der Lübecker Bucht und im Wendland in erster Linie die Folgeinvestitionen für das positive rechnerische Ergebnis ausschlaggebend sind. Die durchschnittliche Nutzen-Kosten-Relation beträgt 1,55 und verdeutlicht damit ebenfalls das positive Ergebnis.

Eine deutlich positive oder negative Korrelation zwischen den zugeteilten Regionen Aktiv-Fördermitteln und dem errechneten Nettonutzen ist nicht festzustellen.<sup>45</sup> Die Regionen konnten fast alle über das gleiche Mittelvolumen verfügen – die damit erzielten Resultate

<sup>45</sup> Der überschlägige Nettonutzen über alle 18 Modellregionen beträgt 41,4 Mio. € (bzw. 36 Mio. € nach Abzug der für die Umverteilungseffekte errechneten Summe; siehe unten). Da für die betrachteten Fallbeispiele keine sichtbare positive oder negative Korrelation zwischen bewilligten Fördergeldern und errechnetem Nettonutzen zu verzeichnen ist und die Auswahl der Fallbeispiele repräsentativ erfolgte, muss angenommen werden, dass eine einfache Hochrechnung des regionalen Wertes auf alle 18 Modellregionen in etwa den Gesamtnettonutzen für Regionen Aktiv abbildet. Es sei an dieser Stelle trotzdem kritisch angemerkt, dass der errechnete Nettonutzen pro Region in starkem Maße von den spezifischen Rahmenbedingungen abhängig ist und immer das Produkt aus der Vielzahl der weichen und harten Effekte darstellt.

sind nicht zwangsläufig bei den Regionen am höchsten, die auch am vergleichsweise etwas höhere Fördersummen erhielten.<sup>46</sup>

*Exkurs: Ermittlung eventueller Umverteilungseffekte*

*Im Gegensatz zu regelmäßig neu aufgelegten Förderprogrammen bedeutet die Konzeption und Realisierung eines Modellvorhabens in erster Linie einen erheblichen Mehreinsatz von allen Beteiligten. Auf der Seite des auslobenden Bundesministeriums entsteht z.B. durch die Klärung juristischer, finanztechnischer, politischer und administrativer Fragen zusätzlicher Verwaltungsaufwand und damit Kosten, während auch den Regionen durch die Übertragung neuer Verantwortungen und damit verbundenen neuen Aufgaben ebenfalls zusätzliche Kosten erwachsen.*

*Die somit entstehende Mehrbelastung resultiert erstens aus der Delegation von Aufgaben, zweitens aus den zusätzlichen Aufgaben (Einarbeitungsphase), die insbesondere in der Startphase, mit der Abwicklung eines Modellvorhabens verbunden sind. Während erstere auch im zeitlichen Verlauf weitgehend bestehen bleiben, ist damit zu rechnen, dass letztere mit zunehmender Routine minimiert werden können.*

*Zur Erfassung möglicher Umverteilungseffekte, wurden telefonische Interviews mit den verantwortlichen Akteuren auf regionaler Ebene (Abwicklungspartner, Regionalmanager), sowie mit Akteuren auf Bundesebene (BMELV) und auf Landesebene (entsprechend den Fallstudien die Fachreferenten für den ländlichen Raum aus Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) geführt (vgl. Interviewverzeichnis). Die Akteure auf Landesebene wurden zwar – sehr zu deren Missfallen – bei der Konzeption und Umsetzung des Modellvorhabens ausgeklammert, sollen hier aber trotzdem einbezogen werden, um das Bild zu vervollständigen.*

*Die Auslobung von Regionen Aktiv als Modellvorhaben bedeutete für das Bundesministerium – trotz der Delegation von Aufgaben und Verantwortung auf regionale Ebene – eine zusätzliche Arbeitsbelastung und einen Mehraufwand im Vergleich zu herkömmlichen Förderprogrammen.*

*Sowohl die Vorbereitungs- als auch die Umsetzungsphase waren besonders arbeitsintensiv (1,5 Personalstellen über einen Zeitraum von vier Jahren), da innerhalb kurzer Zeit zunächst die Rahmenbedingungen (z.B. Ausgestaltung, Notifizierung, Ausschreibung des Programms) geklärt werden mussten und danach eine Fülle von Fragen im Rahmen der Umsetzung (z.B. Qualifizierung der Akteure, Abwicklungsmodalitäten, Modifizierung des Programms) bearbeitet werden mussten. Darauf folgte eine weniger arbeitsintensive Phase (0,5 Personalstellen über einen Zeitraum von einem Jahr) zum Abschluss des Programms (z.B. Abwicklung, Bilanzierung und Evaluierung). Daraus ergibt sich für das Bundesministerium ein überschlägiger Kostenfaktor von 325.000€ (Besoldungsgruppe A14; vgl. [www.beamtenbesoldung-online.de](http://www.beamtenbesoldung-online.de)).*

<sup>46</sup> Hierin kann ein Indiz gesehen werden, dass nicht so sehr die Höhe der Fördergelder, sondern vielmehr deren Ausgestaltung (Impulswirkung durch selbstbestimmte Mittelverwendung und -verwaltung) bedeutend war.

*Darüber hinaus wurde das Modellvorhaben von einer (externen) Geschäftsstelle begleitet. Die Arbeit der Geschäftsstelle (ca. 1,5 Mio. € während der Laufzeit von Regionen Aktiv) entlastete das Bundesministerium und wurde ebenfalls durch das BMELV finanziert. Insgesamt ist damit keine Entlastung der zentralen Ebene zulasten der regionalen Ebene zu beobachten. Der Pilotcharakter von Regionen Aktiv rechtfertigt aber aus Sicht des Ministeriums einen solchen Mehraufwand, da damit ein Umdenkungs-, Diskussions- und Lernprozess angestoßen wurde, der als Investition in die Zukunft verstanden werden muss, aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden kann.*

*Auf Ebene der Regionen bedeutete Regionen Aktiv ebenfalls eine zusätzliche Arbeitsbelastung – zum einen weil es sich um ein Modellvorhaben und damit um ein „Experiment“ handelte, zum anderen, weil die besondere Ausgestaltung des Modellvorhabens den Regionen mehr Eigenverantwortung und damit auch neue Aufgaben und Mehrarbeit übertragen hat. Der Zeit- und Personaleinsatz für die Übernahme dieser zusätzlichen Aufgaben (z.B. Abwicklung des regionalen Budgets) wurde zu Beginn von den regionalen Akteuren erheblich unterschätzt. Darüber hinaus wurde schnell ersichtlich, dass die Übernahme von mehr regionaler Eigenverantwortung Fachwissen voraussetzt, das z.T. erst durch spezifische Schulungen erworben werden musste (vgl. Abschlussberichte der Regionen). Insgesamt ergab sich damit ein Mehraufwand pro Modellregion der ca. einer Personalstelle über einen Zeitraum von vier Jahren Projektlaufzeit entspricht. Diese Personalkosten mussten ebenso von den regionalen Abwicklungsstellen getragen werden wie die damit verbundenen sächlichen Verwaltungsausgaben (damit entstanden pro Region überschlägig Kosten in Höhe von 200.000€; vgl. [www.beamtenbesoldung-online.de](http://www.beamtenbesoldung-online.de)).*

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

*(Darüber hinaus haben die regionalen Akteure viel ehrenamtliche Arbeit in die Planung und Durchführung der Projekte gesteckt. Unternimmt man den Versuch dieses regionale Engagement „gegenzurechnen“ so ergibt sich, dass jede Modellregion durchschnittlich einen Eigenanteil erbracht hat, der ca. 25% der bereitgestellten Regionen Aktiv-Mittel entspricht. Da es sich hierbei um zusätzliche Kosten handelt, sind diese bereits in die Nutzen-Kosten-Rechnung eingegangen.)*

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

*Auf Ebene der Länder ist durch Regionen Aktiv keine Mehrarbeit angefallen, da diese nicht (direkt) in den Abwicklungsprozess involviert waren. Einzelbeispiele belegen hier allerdings, dass (nach eigener Aussage) eine Abwicklung auf Länderebene keinesfalls eine nennenswerte Mehrbelastung bedeutet hätte, da die benötigten Strukturen bereits e-*

*xistieren. Die vorhandenen Kapazitäten werden als ausreichend bezeichnet, so dass Regionen Aktiv hätte aufgefangen werden können.*

*Auch wenn Regionen Aktiv sowohl auf zentraler als auch auf dezentraler Ebene eher zusätzliche Kosten statt tatsächlicher Umverteilungseffekte verursacht hat, so hatten beide Seiten die Möglichkeit, während der Laufzeit von Regionen Aktiv Erfahrungswerte zu sammeln, die bei Ausschreibung eines ähnlich strukturierten Förderprogramms genutzt werden können. Es gilt den durch Regionen Aktiv angestoßene kreativen Lernprozess zu nutzen, um langfristig einen effizienteren Ressourceneinsatz zu erzielen. Dies setzt allerdings voraus, dass zum einen das (neu erworbene) regionale Potenzial weiterhin genutzt wird, ohne ineffiziente Parallelstrukturen zu schaffen. Erst wenn die spezifischen Stärken aller Ebenen aufeinander abgestimmt und damit bestmöglich ausgeschöpft werden, ergibt sich der langfristig erhoffte Mehrwert anstelle einer Mehrbelastung für alle Beteiligten. Von diesem Moment an sind auch Umverteilungseffekte im eigentlichen Sinne zu erwarten, die eine Entlastung der Bundesebene zulasten der regionalen Ebene mit sich bringen.*

*Die auf zentraler und dezentraler Ebene entstandenen Kosten lassen sich für die Laufzeit des Modellvorhabens in der Summe auf überschlägig 5.425.000 € beziffern. Daraus ergibt sich ein Durchschnittswert von ca. 300.000 € pro Modellregion, der entstandene Lerneffekt kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gegengerechnet werden.*

## **8.4 Zusammenführung und Interpretation der Ergebnisse aus NWA und NKA**

Das Gesamtergebnis der ökonomischen Analyse setzt sich aus drei Bausteinen zusammen:

- dem rechnerischen Ergebnis (Nettonutzen),
- den – mittels NWA detailliert qualitativ und quantitativ erfassten – Intangibles und
- den potentiellen Umverteilungseffekten.

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

### **Der Nettonutzen**

Die Nutzen-Kosten-Differenz ist für alle betrachteten Fälle positiv. Das Ergebnis kann – trotz der generellen methodischen Schwierigkeiten bei der Erhebung der Daten und den

„Diese [harten] Effekte sind derzeit noch nicht messbar aufgrund des viel zu kurzen Projektzeitraums. Projekte [...], in denen ein Mehrwert bereits quantifiziert werden kann, stellen noch eine Ausnahme dar.“ (Eifel 2006a)

verfahrensimmanenten Manipulationsmöglichkeiten – einer kritischen Überprüfung durchaus standhalten, da der Rechnung im Zweifelsfall die Minimalwerte zugrunde gelegt wurden und Schwachstellen nicht verschwiegen, sondern aufgezeigt und diskutiert wurden.

Während auf die, bei Nutzen-Kosten-Analysen sonst übliche, Diskontierung aus Überlegungen der Nachhaltigkeit (vgl. Kap. 8.3.2) verzichtet wurde, soll der Blick in die Zukunft an dieser Stelle nicht unterbleiben: Eine überschlägige Prognose ermöglicht die Einbeziehung einer längerfristigen Perspektive von zehn Jahren. Damit wird dem Umstand Rech-

nung getragen, dass es sich bei der vorliegenden Untersuchung lediglich um eine Momentaufnahme handelt, die nur die bisherigen Erfolge von Regionen Aktiv beleuchten kann, aber die Auswirkungen einer Vielzahl von Projekten, die gerade erst am Beginn der Umsetzungsphase stehen und ihre Wirkung somit noch nicht voll entfalten konnten, weitgehend unberücksichtigt lässt.

**Der durchschnittliche Nettonutzen für die Laufzeit von Regionen Aktiv liegt bei ca. 2,3 Mio. € pro Region.** Legt man diesem Wert eine jährliche (hypothetische) Wachstumsrate von z.B. 4% (vgl. Fock et al. 2005) für eine – bei Planungsprojekten durchaus übliche und von vielen Projektträgern als Zeithorizont genannte – Laufzeit von zehn Jahren zugrunde, so ergibt sich ein Wert von ca. 3,4 Mio. € pro Region.<sup>47</sup> Geht man davon aus, dass die initiierten Projekte tatsächlich wie geplant fortgesetzt werden, so unterstreicht der Ausblick, dass das Modellvorhaben Regionen Aktiv auch aus ökonomischer Sicht nicht nur auf kurze, sondern insbesondere auch auf längere Sicht als Erfolg zu bewerten ist.<sup>48</sup>

### Die Intangibles

Die nicht monetär erfassten Wirkungen wurden im Rahmen der Nutzwertanalyse sehr detailliert qualitativ bzw. quantitativ beschrieben und darüber hinaus mittels Gewichtung in ihrer relativen Bedeutung erfasst. Während die Detailangaben zur Ausprägung der Intangibles den Nutzwerttableaus (vgl. Abbildungen 22, 23 und 24) entnommen werden können, gibt die nachfolgende Abbildung (vgl. Abb. 29) einen schematischen Überblick

Abb. 29: Liste der Intangibles

<b>Intangible Effekte und deren Beurteilung</b> (Details zur jeweiligen qualitativen und quantitativen Erfassung siehe NWA-Tableaus)	
Stärkere Vernetzung der Akteure innerhalb der Region	besonders positiv
Stärkere Vernetzung der Regionen untereinander	positiv
Etablierung der regionalen Partnerschaft auch über Regionen Aktiv hinaus	positiv
Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas	besonders positiv
Aufbau bzw. Ausbau von Stadt-Land-Beziehungen	positiv
Aufbau einer regionalen Produktpalette	positiv
Ausbau eines qualitativ hochwertigen regionalen Dienstleistungsangebotes	besonders positiv
Steigerung des Bekanntheitsgrads der Region	besonders positiv
Erhöhung der Verbraucherorientierung	positiv
Steigerung der Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern	positiv
Modellhafter Beitrag zur Agrarwende	positiv
Erhöhung des regionalen Beitrags zum Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft	positiv

Quelle: Weiß 2007

<sup>47</sup> Die Auswahl der Fallstudienregionen erfolgte, soweit bei einer so kleinen Gesamtzahl von Fällen möglich, repräsentativ, so dass die anhand der Beispielregionen erhobenen Ergebnisse zumindest annähernd auch auf alle 18 Modellregionen übertragen werden können.

<sup>48</sup> Bislang hat nur eine Modellregion (Odermündung) die Partnerschaft aufgelöst.

über die relevanten intangiblen Effekte und eine Einschätzung, ob diese positiver oder negativer Ausprägung sind.

Entgegen der Erwartung, dass einige der intangiblen Effekte als negativ einzustufen wären, zeigt die Zusammenstellung, dass die Intangibles insgesamt durchweg positiv ausfallen. Insbesondere die Vermutung, dass durch Regionen Aktiv bestehende Akteursstrukturen nur schwer aufgeweicht werden konnten, wodurch z.B. „alte Seilschaften“ gefestigt und keine neuen Akteure zur Mitarbeit motiviert und zugelassen wurden, wurde nicht bestätigt. Zwar wurde in Einzelfällen in bewährten Konstellationen zusammengearbeitet und nicht in allen Projekten war die Beteiligung neuer Akteure uneingeschränkt erwünscht – insgesamt kam es aber zu Vernetzung und Zusammenarbeit regionaler Akteure in neuen inhaltlichen und personellen Zusammenhängen und damit zu fruchtbaren und interdisziplinären Kooperationen, die durchweg positiv beurteilt wurden. – Das positive rechnerische Ergebnis aus der NKA wird damit untermauert.

### ***Die Umverteilungseffekte***

Die Umverteilungseffekte können das positive rechnerische Ergebnis und die zweifelsfrei positive Aussage der Intangibles nicht schmälern. Zwar ist die Vorbereitung, Begleitung und Umsetzung des Modellvorhabens auf allen beteiligten Ebenen mit Mehraufwand und damit -kosten verbunden gewesen, doch stimmen alle Beteiligten darin überein, dass dies als Investition in die Zukunft gesehen werden muss. Sowohl die Mittel, die das Bundesministerium aufgewendet hat (Personal- und Sachmittel zur Vorbereitung, Begleitung, Umsetzung und Evaluierung des Modellvorhabens) als auch die Aufwendungen der Regionen (z.B. zur Bewältigung zusätzlicher Verwaltungslasten und zur Abwicklung des regionalen Budgets) sind sinnvoll, wenn man unterstellt, dass daraus ein langfristiger Nutzen erwächst, z.B. in Form eines Lern- und Umdenkungsprozess, der zukünftig zu mehr regionaler Eigenverantwortung und effizienterer regionaler Entwicklung führt. Erst wenn die durch Regionen Aktiv angestoßenen Prozesse nicht wie erwartet weitergeführt würden, müssten die investierten Mittel als Kosten bzw. als „verlorene“ Investition betrachtet werden.<sup>49</sup>

Argumentiert man hingegen, dass es sich bislang (aufgrund des Modellcharakters von Regionen Aktiv) eher um zusätzliche Kosten denn um Umverteilungseffekte im eigentlichen Sinn handelt, so müssten jeweils 300.000 € von dem durchschnittlichen Nettonutzen pro Region abgezogen werden (siehe oben). Dies würde bedeuten, dass sich der pro Region kalkulierte Nettonutzen von durchschnittlich 2,3 Mio. € auf 2 Mio. € reduzieren würde. An der positiven Gesamtaussage ändert sich dadurch jedoch nichts.

### ***Interpretation***

Die am Beispiel der drei Fallstudien berechnete durchschnittliche Nutzen-Kosten-Relation von Regionen Aktiv ist mit einem Wert von 1,55 deutlich größer als Eins, d.h. Regionen Aktiv kann rein rechnerisch eine positive Bilanz bescheinigt werden. Regionen Aktiv ist damit effizient. Allerdings bleibt dieser Wert für sich genommen relativ aussagelos, wenn

<sup>49</sup> Vor dem Hintergrund, dass ca. 15% neu gegründeter kleiner und mittlerer Betriebe bereits in den ersten drei bis fünf Jahren nach der Existenzgründung wieder aufgeben (vgl. [www.ifm-bonn.org](http://www.ifm-bonn.org)), besteht durchaus die Gefahr, dass die Verstetigung der Prozesse langfristig nicht oder nur teilweise erreicht wird.

die Effizienz im Vergleich zu herkömmlichen Förderprogrammen bewertet werden soll, da für andere, vergleichbare Förderprogramme kein Vergleichsmaßstab existiert.

Die Frage nach der Effizienz von Regionen Aktiv im Vergleich zur herkömmlichen Förderung kann daher nicht allein mit dem rechnerischen Ergebnis der ökonomischen Analyse (der Nutzen-Kosten-Relation basierend auf der Nutzen-Kosten-Analyse) beantwortet werden, sondern muss auch die Ergebnisse der vorgelagerten methodischen Schritte (Nutzwertanalyse) einbeziehen: Erst die Zusammenführung der Ergebnisse der einzelnen Verfahrensschritte (FACT-Analyse, Nutzwertanalyse und Nutzen-Kosten-Analyse) lässt die Aussage zu, dass der Regionen Aktiv-Ansatz insgesamt auch aus ökonomischer Sicht ein Erfolg war. Dabei belegt die positive Nutzen-Kosten-Relation bzw. der Nettonutzen, dass Regionen Aktiv „sich gerechnet hat“. Die nicht monetär erfassten Effekte, die fester Bestandteil des Gesamtergebnisses sind, verbessern diese Bilanz erheblich – wenn auch nicht rechnerisch, so doch argumentativ. Die Aussagekraft dieser Argumente sollte nicht unterschätzt werden, denn zum einen bedeutet die (dem Bewertungsschritt vorgeschaltete) FACT-Analyse, dass die Wirkungen tatsächlich dem Regionen Aktiv-Ansatz zugeschrieben werden können, zum anderen gewährleistet die Anwendung von Elementen der Nutzwertanalyse, dass die nicht sinnvoll monetarisierbaren, „weichen“ Wirkungen sowohl sehr detailliert qualitativ und quantitativ als auch in ihrer relativen Bedeutung zueinander erfasst werden konnten.

„Der Bekanntheitsgrad einer Region kann entweder über eine sehr kostenaufwendige Marketingkampagne oder über Aktionen, die sie als innovativ erscheinen lassen, erhöht werden. Regionalimage lässt sich dementsprechend z.B. durch eine gezielte Inszenierung von Qualitätsprodukten und hochwertigen Dienstleistungen erzielen. Die Bekanntheit und das erforderliche Vertrauen in die Produkte und Dienstleistungen ist nicht allein durch Werbemittelsätze zu leisten, sondern benötigt eine umfassende und selbstbewusste Kommunikation, die nur erreicht werden kann, wenn alle Akteure an einem Strang ziehen.“ (Eifel 2006a: 22)

Berücksichtigt man, dass sich die durch Regionen Aktiv angestoßenen Prozesse und Projekte gerade erst am Beginn der Umsetzungsphase befinden, so scheint es realistisch anzunehmen, dass einige der momentan noch „weichen“ Wirkungen im zeitlichen Verlauf ebenfalls zu harten Effekten führen werden, die sich dann nicht nur (wie in der vorliegenden Untersuchung) qualitativ, bzw. quantitativ erfassen lassen, sondern auch in Geldeinheiten ausgedrückt werden können (vgl. Elbe 2006).<sup>50</sup> Zieht man ferner in Betracht, dass die „harten“ Wirkungen (wie z.B. die Anzahl neu geschaffener bzw. gesicherter Arbeitsplätze) vergleichbar sind mit den Resultaten vergleichbarer Programme wie z.B. LEADER (vgl. ÖIR 2003<sup>51</sup>), so liegt der eigentliche Mehrwert von Regionen Aktiv, in der Vielzahl

<sup>50</sup> „Ziel eines Förderprogramms sind letztendlich harte Effekte wie bspw. Arbeitsplätze oder Investitionen. Dieses Ziel kann zum einen über direkte investive Maßnahmen erreicht werden, oder über „weiche“ Maßnahmen wie bspw. Qualifizierung, Machbarkeitsstudien etc. Da ein Förderimpuls nur temporär wirkt, ist für eine dauerhafte Entwicklung ein Kreislauf notwendig [...]. Dabei beeinflussen die harten Effekte (z.B. erfolgreiche Projekte mit Arbeitsplatzeffekten) die weichen Wirkungen (z.B. über ein höheres Selbstwertgefühl), während die weichen Wirkungen sich ihrerseits selbst verstärken (höheres Selbstwertgefühl führt zu stärkerem Engagement) und über die Inwertsetzung von Potenzialen durch marktfähige Produkte wiederum harte Effekte ausgelöst werden.“ (Elbe 2006b)

<sup>51</sup> Bereits die ex-post Evaluierung von LEADER II konnte zeigen, dass LEADER II nachhaltige Veränderungsprozesse auf lokaler Ebene anstieß, zur Anpassung und Diversifizierung landwirtschaftlicher Strukturen beitrug, sowie einen spezifischen Beitrag zur Chancengleichheit und zur Integration von Umweltzielen in die lokale Entwicklung leistete. Die Beschäftigungswirkung in den EU15 wurde – allerdings unter Inkaufnahme erheblicher methodischer Unsicherheiten – auf etwa 100.000 gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze geschätzt, wobei die Zahl der neu geschaffenen die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze leicht überwogen haben dürfte (ÖIR

der **zusätzlich** generierten weichen Wirkungen (bei erheblich geringerem Einsatz öffentlicher Mittel im Vergleich zur Regelförderung).

Bei der durchgeführten Analyse handelt es sich um eine **Momentaufnahme** zu einem relativ frühen Zeitpunkt. Das bedeutet, dass einige Projektdaten in Bezug auf die harten Effekte noch nicht verfügbar waren, da die Projekte entweder nicht wirtschaftlich ausgerichtet waren oder erst vor kurzem in die Umsetzungsphase gegangen sind und daher erst mittel- bis langfristig messbare Effekte erzielen werden. Die angestrebte Verstetigung der Prozesse lässt sich dementsprechend nur aus dem Status quo ableiten. Werden die mit Regionen Aktiv angestoßenen Prozesse wie geplant fortgeführt, so wird sich die Bilanz von Regionen Aktiv mittel- bis langfristig verbessern: Einerseits wird, der oben skizzierten Wirkungskette zufolge, eine Reihe weicher Wirkungen in „sichtbaren“, harten Effekten münden, andererseits werden sich die bereits nachgewiesenen harten Effekte durch Wachstums- und Multiplikatoreffekte verstetigen und verstärken. Erweisen sich die durch Regionen Aktiv gegebenen Impulse allerdings als zu schwach, werden die Modellregionen, sobald sie auf den inhaltlichen und finanziellen Rückhalt des Modellvorhabens verzichten müssen, ihre selbst gesteckten Ziele nicht oder nur sehr eingeschränkt weiterverfolgen. Die Folge wäre, dass die aufgebauten partnerschaftlichen Strukturen wieder zerfallen und sich Projekte und Prozesse nicht wirtschaftlich tragen – damit hätte sich Regionen Aktiv als ein teures Experiment erwiesen.

---

2003:23, 106). Das entspräche, bei insgesamt 3.868.337 EUR eingesetzten Gesamtmitteln (ÖIR 2003: 94), einer Quote von 38.683 EUR pro dauerhaft erhaltenem oder gesichertem Arbeitsplatz. Das würde einen im Vergleich der Förderprogramme eher sparsamen Mitteleinsatz bedeuten – obgleich, und das muss betont werden, die Schaffung von Arbeitsplätzen kein ausdrückliches Ziel der Gemeinschaftsinitiative LEADER II gewesen war.

## 9 Verschneidung der theoretischen Konzepte von Nutzwert- und Nutzen-Kosten-Analyse

Bedenkt man, dass der Mehrwert von Regionen Aktiv, neben den geschilderten harten Effekten, hauptsächlich in der Vielzahl und Qualität der angestoßenen weichen Wirkungen gesehen werden muss, so liegt die Forderung der Praxis nahe, diesen geschaffenen Mehrwert nicht nur so detailliert wie möglich zu beschreiben, sondern (wenn sinnvoll möglich) auch zu beziffern. Sowohl aus Sicht des Wettbewerbsauslober als auch der Perspektive regionaler Entscheidungsträger, wäre ein Ergebnis, das „schwarz auf weiß“ und in Zahlen ausdrückt, was erreicht wurde, wünschenswert, da darin ein überzeugendes Argument gegenüber Skeptikern oder auch ein motivierendes Signal für die Beteiligten gesehen wird.<sup>52</sup>

Im Folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, aufbauend auf den bisherigen Ergebnissen, noch einen Schritt weiter zu gehen und die Ergebnisse aus NWA und NKA nicht nur argumentativ zusammenzuführen (vgl. Kap. 8.4), sondern zu synthetisieren, indem die mittels NWA gewonnenen Punktwerte ebenfalls in Geldeinheiten transformiert werden („eindimensionales“ Ergebnis). Es wird also überprüft, ob es nicht eine Möglichkeit gibt, die in der NKA als Intangibles bezeichneten (und aus der Berechnung ausgeklammerten) Größen doch zu monetarisieren. Dabei gilt es nicht so sehr, rechnerische Hürden zu überwinden, als vielmehr das Für und Wider aus methodischer bzw. theoretischer Sicht zu reflektieren.

**Ziel** des folgenden Kapitels ist es daher, die Forderung der Praxis nach einem einheitlichen und gut kommunizierbaren Ergebnis kritisch – hinsichtlich des potenziellen Erkenntnisgewinns bzw. der methodischen Zulässigkeit – zu überprüfen. Gleichzeitig bedeutet eine kritische Auseinandersetzung mit dieser Zielsetzung aber auch, dass Gegenargumente geprüft werden, die unter Umständen zu dem Schluss führen, dass eine solche Synthese wenig sinnvoll ist und damit nicht den erhofften Erkenntnismehrwert bedeutet. Eine solche Schlussfolgerung würde dann wiederum den Stellenwert eines „nur“ argumentativ zusammengeführten Gesamtergebnisses untermauern.<sup>53</sup>

Bei den abschließenden Überlegungen zu Aussagekraft und Sinn eines solch eindimensionalen Ergebnisses ist klar zu unterscheiden zwischen dessen Wert aus methodischer Sicht und dessen politischem Stellenwert.

### ***Vorgehensweise***

Um „Äpfel und Birnen“ in einem eindimensionalen Ergebnis zusammenzuführen oder diese sogar gleichnamig zu machen, wird zunächst eine eher pragmatische Herangehensweise gewählt, welche die bisherigen Ergebnisse verwendet, indem eine Überprüfung eventueller Zusammenhänge zwischen den Erkenntnissen aus der NWA und denen der NKA

---

<sup>52</sup> Insbesondere aus Sicht von Akteuren aus Politik und Behördenleitung werden bislang die Transaktionskosten von Kooperation (in Bezug auf Personal- und Zeitkosten) höher eingeschätzt als der Kooperationsnutzen (vgl. Knieling et al. 2001: 188).

<sup>53</sup> Die Umverteilungseffekte können hier ausgeklammert werden, da ihre Bedeutung und Einordnung bereits hinreichend diskutiert wurde.

erfolgt. Dazu werden die im Rahmen der NKA monetarisierten Größen herangezogen, um einen Umrechnungsfaktor – gewissermaßen einen Maßstab – für die übrigen, nur qualitativ oder quantitativ erfassten Größen zu kreieren. Dabei handelt es sich zunächst um eine bloße Rechenleistung. – Im Anschluss daran erfolgt dann die kritische Auseinandersetzung mit der zentralen *Fragestellung*, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Transformation von Nutzwerten in Geldeinheiten möglich und v.a. sinnvoll ist. Dazu muss reflektiert werden, welche verfahrensimpliziten Vorgaben aus methodischer bzw. theoretischer Perspektive für oder gegen ein solches Vorgehen sprechen. Abgeleitet daraus, soll die Frage diskutiert werden, ob durch ein solches Vorgehen eher zusätzliche Probleme kreiert werden, oder ob eventuell doch ein zusätzlicher Nutzen in Form eines Erkenntnisgewinns für die Praxis generiert werden kann.

### ***Zusammenhänge zwischen Ergebnissen der NWA und NKA***

Nur ein Drittel der zu bewertenden Aspekte (vgl. NWA-Tableau mit den 19 Unterzielen) kann auf den ersten Blick sinnvoll monetarisiert werden. Darunter fallen z.B. Arbeitsplätze, Wertschöpfung, Folgeinvestitionen und Einsparungen bzw. Kosten durch Kooperation (vgl. Kap. 8.2.3). Die restlichen zwei Drittel machen die nicht monetarisierten Größen aus (z.B. regionsinterne und -externe Vernetzung, Qualität der Zusammenarbeit, Erschließung neuer Themenfelder). Im Durchschnitt entfallen ebenfalls ein Drittel der Nutzwerte auf monetäre Aspekte und zwei Drittel auf die „weichen“, nicht monetär erfassten Größen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Regionen Aktiv um ein komplexes Konzept handelt (vgl. Kap. 5.2), dessen Effekte sich ebenfalls nur im Gesamtkontext analysieren lassen – erst das Zusammenspiel aller Faktoren und Zielvorgaben konnte dazu führen, dass mit Regionen Aktiv die dargestellten Ergebnisse und Wirkungen erzielt werden konnten.

Die Ermittlung des Geldwertes pro Punkt erfolgt bei dieser Vorgehensweise durch Gegenüberstellung des mittels NKA (für die sechs „harten“ Aspekte) ermittelten Nettonutzens und der Summe für die entsprechenden Nutzwertpunkte (für die gleichen sechs Aspekte). Das heißt, für die Summe der Nutzwerte dieser sechs Aspekte existiert durch die anschließende Einspeisung in die NKA ein Vergleichswert in Geldeinheiten. Rein rechnerisch lässt sich also die Geldsumme (Nettonutzen), die durch die harten Effekte generiert werden konnte, umlegen auf die Gesamtheit aller Aspekte, so dass ein rein rechnerischer, monetärer Wert für die „weichen“, d.h. vormals nur qualitativ bzw. quantitativ erfassten, Aspekte festgelegt werden kann. Dieses Vorgehen basiert auf der Annahme, dass der durchschnittliche „Preis pro Punkt“ aus der NKA auch auf die bislang „nur“ in Punktwerten erfassten Ergebnisse übertragen werden kann.

Darauf aufbauend lässt sich dann der mittels NKA ermittelte Nettonutzen und der für die weichen Aspekte errechnete Nettonutzen addieren (vgl. Abb. 30), was zu einem rechnerischen Gesamtnutzen pro Region führt, der weit über dem ursprünglich, nur für die harten Effekte kalkulierten, Nettonutzen liegt. Dies verwundert nicht weiter, da den weichen Aspekten mit einem Zwei-Drittel-Anteil und der entsprechenden (durch den politischen Entscheidungsträger vorgenommenen) Gewichtung große Bedeutung zukommt.

Vergleicht man den errechneten Nettonutzen und den Gesamtnutzwert (je Fallbeispiel) so ergibt sich für die drei Fallstudienregionen folgendes Bild:

Abb. 30: Umrechnung von Nutzwerten in Geldeinheiten am Beispiel der drei Fallstudienregionen

a) *Bitburg-Prüm/Eifel*

<i>Informationen aus der NWA</i>		<i>Informationen aus der NKA *</i>
<b>Gesamtnutzwert = 1.035 Punkte</b>		<b>Nettonutzen = 28.833 € *</b>
→ davon Punkte, die im weiteren monetär bemessen wurden**	<b>285***</b> (=28% der insgesamt verteilten Nutzwerte)	
→ davon Punkte, die im weiteren <b>nicht</b> monetär bemessen wurden	<b>750</b> (=72% der insgesamt verteilten Nutzwerte)	Das entspricht einem kalkulierten Geldwert von <b>75.750 €</b> für die ursprünglich nicht monetär bemessenen Größen (=750 Punkte x 101 €)
→ <b>101 € pro Punkt</b> (=28.833€ / 285Punkte)****		→ <b>Rechnerischer Gesamtnutzen der Region = 104.583 €</b> (= 28.833€ + 75.750€)

Quelle: Weiß 2007

b) *Lübecker Bucht*

<i>Informationen aus der NWA</i>		<i>Informationen aus der NKA *</i>
<b>Gesamtnutzwert = 1.220Punkte</b>		<b>Nettonutzen = 3.743.004 € *</b>
→ davon Punkte, die im weiteren monetär bemessen wurden**	<b>400***</b> (= 33% der insgesamt verteilten Nutzwerte)	
→ davon Punkte, die im weiteren <b>nicht</b> monetär bemessen wurden	<b>820</b> (= 67% der insgesamt verteilten Nutzwerte)	Das entspricht einem kalkulierten Geldwert von <b>7.673.560 €</b> für die ursprünglich nicht monetär bemessenen Größen (= 820 Punkte x 9.358 €)
→ <b>9.358 € pro Punkt</b> (=3.743.004 € / 400 Punkte)****		→ <b>Rechnerischer Gesamtnutzen der Region = 11.416.564 €</b> (=3.743.004 € + 7.673.560 €)

Quelle: Weiß 2007

\* In die Berechnung des Nettonutzens sind folgende Aspekte eingegangen: 1) Beratungsleistung durch regionale Beratungsstellen, 2) Gegenwert der gesicherten/neu geschaffenen Arbeitsplätze, 3) durch den RA-Ansatz hervorgerufene Folgeinvestitionen, 4) durch den RA-Ansatz neu generierte Wertschöpfung, 5) Einsparungen bei beteiligten Akteuren/Unternehmen, 6) Kosten für den zusätzlichen Zeitaufwand und die bereitgestellten RA-Fördergelder

\*\* Zahl der Punkte äquivalent zum Nettonutzen, da die gleichen Aspekte zugrunde liegen

\*\*\* siehe die unter \* aufgelisteten Aspekte 1-6

\*\*\*\* gerundet

c) *Wendland/Elbetal*

<i>Informationen aus der NWA</i>		<i>Informationen aus der NKA*</i>
<b>Gesamtnutzwert = 1.170 Punkte</b>		<b>Nettonutzen = 3.051.159 €*</b>
→ davon Punkte, die im weiteren monetär bemessen wurden**	<b>385***</b> (=33% der insgesamt verteilten Nutzwerte)	
→ davon Punkte, die im weiteren <b>nicht</b> monetär bemessen wurden	<b>785</b> (=67% der insgesamt verteilten Nutzwerte)	Das entspricht einem kalkulierten Geldwert von <b>6.221.125 €</b> für die ursprünglich nicht monetär bemessenen Größen (= 785 Punkte x 7.925 €)
→ <b>7.925 € pro Punkt</b> (=3.051.159 € / 385 Punkte)****		→ <b>Rechnerischer Gesamtnutzen der Region = 9.272.284 €</b> (= 3.051.159 € + 6.221.125 €)

Quelle: Weiß 2007

\* bis \*\*\*\* siehe oben

Die Eurowerte je Punkt variieren in den drei Beispielen erheblich, was in der unterschiedlichen Höhe der jeweiligen „harten“ Effekte begründet liegt. **Durchschnittlich** ist ein **Punktwert** nach dieser Berechnung **äquivalent zu 5.795 €**. Errechnet man auf Basis dieser Werte den durchschnittlichen regionalen Nettonutzen, so ergibt sich ein Wert, der mit ungefähr 6,9 Mio. € dreimal höher ist als der ursprünglich kalkulierte Nettonutzen.<sup>54</sup> Die durchschnittliche Nutzen-Kosten-Relation erhöht sich dementsprechend von 1,55 auf 2,67. Der hohe Anstieg ist damit zu begründen, dass alle einbezogenen „weichen“ Aspekte als positiv eingestuft werden konnten und sich somit nur die Nutzen- nicht aber die Kostenseite erhöht hat. Der aufsummierte Nettonutzen über alle 18 Modellregionen liegt demnach bei ca. 124,8 Mio. € und damit mehr als doppelt so hoch wie die eingesetzten Regionen Aktiv-Mittel in Höhe von ca. 49,3 Mio. €. Auch bei der errechneten Gesamtsumme handelt es sich um eine bloße Hochrechnung des für jede Region bestimmten Wertes. Die drei betrachteten Fallstudienregionen haben zwar im Durchschnitt mehr Mittel erhalten als die anderen Modellregionen (ca. 3,4 statt 2,7 Mio. ), doch da kein Zusammenhang zwischen Mittelinput und Output ersichtlich war, wird dieser Umstand bei der Hochrechnung nicht weiter berücksichtigt.

Diese Werte basieren auf dem Standardmittelwert (arithmetisches Mittel). Dieser berücksichtigt die Werte aller Fallbeispiele gleichermaßen, indem er nicht (wie z.B. der Median) Ausreißer weitgehend ausklammert. Die Verwendung des Durchschnittswertes bedeutet hier zwar, dass die enorme Variationsbreite der Merkmalsausprägungen (101 €/pro Punkt in der Eifel und 9.358 € pro Punkt in der Lübecker Bucht) nicht mehr ersichtlich ist, sorgt aber gleichzeitig dafür, dass auch Merkmalsausprägungen am unteren Ende der Skala einbezogen werden – was der real vorzufindenden Situation entspricht. Ein weiteres Argument für diese Vorgehensweise besteht darin, dass die für die (stark nach unten abwei-

<sup>54</sup> Bringt man hier noch die im Rahmen der Umverteilungseffekte errechneten 300.000 € pro Region zum Abzug, so ergibt sich ein durchschnittlicher Nettonutzen von 6,6 Mio. € pro Region.

chende Eifel-) Region zugrunde gelegten Daten ebenso verlässlich sind, wie die der anderen beiden Fallbeispiele – diese auszuklammern erscheint daher wenig sinnvoll.<sup>55</sup>

Ein Zusammenhang zwischen bewilligten Fördergeldern und dem Eurowert pro Punkt ist für die analysierten Regionen nicht festzustellen.

## 9.1 Bewertung des Vorgehens aus methodischer Sicht

Berücksichtigt man, dass der Erfolg von Regionen Aktiv insbesondere durch die Vielzahl weicher Effekte begründet ist und geht man ferner von der berechtigten Annahme aus, dass die frühzeitig sichtbaren harten Effekte von Regionen Aktiv erst durch die Kombination aller Regionen Aktiv-spezifischen Faktoren ermöglicht wurden, so erscheint es durchaus denkbar, dass der errechnete monetäre Gesamtnutzen ein mehr oder weniger realistisches Bild widerspiegelt.<sup>56</sup> Berücksichtigt werden muss allerdings, dass die geschilderte Vorgehensweise lediglich einen rechnerischen Wert für die weichen Aspekte festlegt. Dieser Wert ist zwar logisch abgeleitet und kann daher unter gewissen Einschränkungen eventuell Aussagekraft besitzen; er sagt jedoch nichts über den „wahren“ Wert der weichen Aspekte (Intangibles) aus, da sich die Berechnung über die Argumente hinwegsetzt, die vor dem theoretischen Hintergrund der Bewertungsverfahren NWA und NKA gegen eine Monetarisierung von weichen Aspekten sprechen, bzw. diese nicht sinnvoll erscheinen lassen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Kontext die Unvollkommenheit des Marktes, woraus resultiert, dass für einige Güter keine Marktpreise existieren. Dabei handelt es sich um öffentliche oder meritorische Güter, bzw. Güter deren Marktpreise nicht unter vollkommenen Modellannahmen (vollkommene Information, keine Markteintrittsbeschränkungen, keine Präferenzen, keine Raumüberwindungskosten) zustande gekommen sind (vgl. Musgrave et al. 1990) zustande gekommen sind (was für alle real existierenden Marktpreise gilt).

Die Hauptschwierigkeit aus methodischer Sicht und damit auch das größte Gegenargument gegen das skizzierte Vorgehen liegt in der Tatsache begründet, dass die zu bewertende Staatstätigkeit im Rahmen von Regionen Aktiv in besonderem Maße die Bereitstellung öffentlicher Güter vorsieht, für die keine Marktpreise bzw. individuelle Nachfragekurven existieren. Üblicherweise kann über eine Reihe von Hilfsmethoden versucht werden, eine monetäre Messung von Nutzen und Kosten vorzunehmen, für die keine Marktpreise existieren (vgl. Kroës et al. 2004: 51f).

Zu überprüfen bleibt daher auch im vorliegenden Anwendungsfall, ob z.B. Methoden, wie sie im Rahmen der NKA gebräuchlich sind, Ansatzpunkte für eine Überprüfung des errechneten Wertes liefern können (vgl. hierzu Andel 1977; Arnold 1980; Hanley, Spash

---

<sup>55</sup> Die Verwendung des Medians statt des Standardmittelwertes würde bedeuten, dass die Stichprobe halbiert würde und damit eine größere Resistenz gegen Ausreißer bei einer nicht normalverteilten Grundgesamtheit erzielt werden könnte. Eine solche Vorgehensweise würde dazu führen, dass ein Punktwert äquivalent zu 8.692 € wäre, was erhebliche Ausmaße auf das Gesamtergebnis hätte. Das Beispiel verdeutlicht, dass das rechnerische Gesamtergebnis von einer Vielzahl verschiedener Faktoren abhängig ist – das Ergebnis wie es hier hergeleitet wird, gilt daher nur im Kontext der vorliegenden Argumentation.

<sup>56</sup> Neben dieser Momentaufnahme kann angenommen werden, dass mittel- bis langfristig darüber hinaus auch die heute als weich eingeordneten Effekte zu harten Effekten führen werden (vgl. Elbe 2006). Dieser Blick in die Zukunft unterstreicht gewissermaßen den Wert, der z.B. dem Faktor „Verstetigung“ schon heute zugewiesen wird.

1993). Das heißt, dass versucht wird z.B. mit Hilfe der Alternativkostenmethode, Schattenpreisen (z.B. komplementäre Privatleistungen, substitutive Leistungen) oder Befragung („Willingness to pay“-Methode) ungefähr auf den Wert des Regionen Aktiv-Outputs zu schließen.<sup>57</sup>

Aufgrund begrenzter Kapazitäten soll im Folgenden exemplarisch gezeigt werden, wie eine empirisch durchgeführte Umkehrprobe z.B. für den gesteigerten regionalen Bekanntheitsgrad, die Etablierung einer regionalen Produktpalette oder die Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit aussehen könnte: Da für die fraglichen Aspekte keine Marktpreise existieren, muss zur monetären Messung auf Hilfsgrößen ausgewichen werden (siehe oben). Hier soll beispielsweise als Indikator der Zahlungsbereitschaft nach Schattenpreisen, d.h. nach fiktiven Preisen gesucht werden.<sup>58</sup> Im vorliegenden Beispiel soll dazu von den Preisen auf dem Markt befindlicher Substitutionsgüter auf den gesuchten Wert der Regionen Aktiv-Effekte geschlossen werden. Die größte Schwierigkeit besteht dabei zunächst darin, geeignete Substitute zu finden.<sup>59</sup>

- Für den Aspekt „**Vernetzung der Regionen untereinander**“ sollen als Substitut die Serviceangebote der LEADER-Vernetzungsstelle herangezogen werden. Dabei handelt es sich um ein Dienstleistungsangebot, das die nationale und auch internationale Vernetzung von Regionen durch Tagungen und Workshops, zahlreiche Internetangebote und Veröffentlichungen, sowie die Koordination von Vernetzungstreffen und die Moderation regionaler Kooperationsprojekte fördert. Da die Arbeit der Vernetzungsstelle subventioniert wird, können die Regionen einen Großteil des Serviceangebotes kostenfrei nutzen – lediglich die moderierten Vernetzungsseminare sind kostenpflichtig und sollen hier als behelfsmäßiger Vergleichsindikator (da es sich nicht um den Marktpreis handelt) herangezogen werden: Der Tagessatz liegt bei 650 €, geht man davon aus, dass pro Region jährlich viermal je drei moderierte Tage erforderlich sind, so muss die Region jährlich 7.800 € aufwenden. Der hier ermittelte Wert ist um einiges geringer als die anhand der Fallbeispiele hergeleiteten Werte – ein möglicher Grund kann in der Subventionierung der Vergleichsgröße gesehen werden. Jedenfalls ist im Endeffekt die Aussagekraft für das vorliegende Beispiel gering.
- Der **Aufbau einer regionalen Produktpalette bzw. Dachmarke** war in vielen Regionen ein greifbares Ergebnis von Regionen Aktiv. Im Zuge des Regionen Aktiv-Prozesses konnten hier enorme Erfolge erzielt werden, indem die unterschiedlichsten regionalen Akteure zur Mitarbeit an der gemeinsamen Sache mobilisiert werden konnten. Kann nicht auf solche Rahmenbedingungen zurückgegriffen werden, müssen alternativ z.B. Dienstleistungsangebote privater Agenturen als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Auch hier sollen behelfsmäßig die Kosten (Input) alternativer Maßnahmen verwendet werden, um auf den Wert des Outputs zu schließen (vgl. Hanusch 1994).

<sup>57</sup> Ausgangsbasis sind dabei die im Rahmen der NWA und v.a. NKA getroffenen Annahmen. Das heißt, bei der Synthese der Ergebnisse aus NWA und NKA wird z.B. nicht nochmals überprüft, welche Rolle beispielsweise Opportunitätskosten oder regionsexterne Effekte spielen.

<sup>58</sup> Ein Schattenpreis ist die unterstellte Bewertung eines Inputs oder Outputs, der z.B. mit Hilfe der Beobachtung des marktorientierten Verhaltens bei anderen Gütern ermittelt werden kann (vgl. Brümmerhoff 2001).

<sup>59</sup> Basis für die folgenden Ausführungen sind, neben der Auswertung von Literatur, v.a. telefonische Interviews mit entsprechenden Ansprechpartnern aus der Praxis (z.B. Kommunikations- und Marketingagenturen, LEADER-Vernetzungsstelle, etc.; vgl. Interviewverzeichnis).

Auskünfte verschiedener privater Agenturen (siehe Interviewverzeichnis) und des Deutschen Verbands für Landschaftspflege (DVL) zeigen, dass für die Basisgestaltung einer regionalen Dachmarke (Grundzüge des Konzepts/Zielvereinbarung, Logo und Name) bereits 20.000-40.000 € veranschlagt werden müssen. Sollen diese Maßnahmen Wirkung zeigen, ist es notwendig, den Prozess in einen Regionalmarketingprozess einzubetten oder doch zumindest durch ergänzende Maßnahmen zu unterstützen: Für eine dreijährige Aufbauphase müssen überschlägig mindestens 150.000 € und für eine anschließende ca. fünfjährige Stabilisierungsphase min. 100.000 € einkalkuliert werden; danach fallen im Rahmen der Verstetigungsphase nochmals ca. 5.000 € jährlich an. In Summe müssen damit mindestens ca. 280.000 € zur Entwicklung einer Dachmarke aufgewendet werden – nicht eingerechnet den Aufwand für kontinuierliche Überzeugungsarbeit ohne die der Prozess nicht fruchtet.

In Ermangelung anderer Hilfsgrößen muss auch in diesem Beispiel über den Kostenfaktor auf den Wert des Outputs geschlossen werden. Kritisch anzumerken ist, dass es sich bei den dargestellten Zahlen lediglich um grobe Richtwerte handeln kann, die in erheblichem Maße von den jeweiligen Rahmenbedingungen bestimmt werden – durchschnittliche Standardwerte existieren nicht, wodurch die Übertragbarkeit fragwürdig erscheint. Damit ist auch hier die empirische Umkehrprobe mittels Hilfsgrößen problematisch.

- Eine **Steigerung des regionalen Bekanntheitsgrades** kann z.B. über einen professionell begleiteten Regionalmarketingprozess erreicht werden. Als Hilfsgröße sollen daher die Kosten für einen solchen Prozess herangezogen werden: Gespräche mit einigen verantwortlichen Akteuren auf regionaler Ebene (Mitarbeiter von IHKs, Handwerkskammern oder Verwaltungsstellen, die einen Regionalmarketingprozess initiiert haben oder begleiten, sowie Regionalmanager und private Beratungsfirmen) haben eine enorme Bandbreite ergeben. Während viele der Befragten ein Mindestbudget von 300.000 € pro Jahr nennen, um einen Regionalmarketingprozess umzusetzen, variieren die übrigen Nennungen zwischen 100.000 € und 1,5 Mio. €. In Anbetracht dessen erscheint es wenig sinnvoll, sich darauf als Vergleichsmaßstab zu beziehen. Vergleiche zu Werten aus dem Unternehmensmarketing sind aufgrund der unterschiedlichen Strukturen ebenfalls ungeeignet (vgl. Meyer 1999: 23ff.).
- Die Überlegung, die **Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas** mit Hilfe der Zahlungsbereitschaft für alternative Serviceleistungen (z.B. regionale Mediationsverfahren) zu überprüfen, musste ebenfalls verworfen werden, da nur vereinzelt Informationen über die Kosten solcher Verfahren veröffentlicht werden – und in den Fällen, in denen die Kosten transparent gemacht werden (z.B. Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens) ist die Spannbreite so groß, dass sich kein Referenzwert bestimmen lässt (60.000 € und Beträge in Millionenhöhe sind gleichermaßen vertreten).

Die oben geschilderten Beispiele zeigen deutlich, dass es einerseits sehr schwierig ist, geeignete Hilfsindikatoren zur Bemessung intangibler Effekte zu finden. Andererseits ist die Erhebung entsprechender Daten und Informationen mit extremem Aufwand verbunden, nicht für alle fraglichen Komponenten durchführbar und im Ergebnis damit von insgesamt eher geringer Aussagekraft: Selbst wenn im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Kapazi-

täten für die empirische Überprüfung aller errechneten Werte vorhanden wären, so wäre eine Monetarisierung der gegebenen Intangibles z.B. mittels Befragung oder Ermittlung von Schattenpreisen (vgl. Hanusch 1994: 76ff) dennoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, da die benötigten Informationen und Basisdaten nicht in der erforderlichen Detailschärfe, Aktualität und regionalen Abgrenzung vorliegen. Die „Umkehrprobe“, d.h. eine detaillierte empirische Überprüfung des „wahren Wertes“ der vorher als intangibel eingestuft Werte über Hilfsmethoden ist damit letztendlich nicht sinnvoll durchführbar.

In Anbetracht der Feststellung, dass Regionen Aktiv nur in seiner Gesamtheit auch zum erzielten Ergebnis geführt hat, könnte statt der aufgezeigten individuellen Einzelerfassung der Aspekte auch Regionen Aktiv als Gesamtprojekt betrachtet werden. Ein solches Vorgehen würde ein privates oder öffentliches Projekt voraussetzen, das als Vergleichsmaßstab, z.B. im Rahmen der Alternativkostenmethode herangezogen werden könnte. Das Verfahren der Alternativkostenmethode basiert auf der „Überlegung, daß ein öffentliches Projekt, sobald es realisiert wird, eine ansonsten notwendige Maßnahme im privaten oder im öffentlichen Sektor überflüssig macht“ (Hanusch 1994: 89). Das würde für den Anwendungsfall bedeuten, dass z.B. keine Kosten für eine Reihe alternativer Projekte oder ein Großprojekt (z.B. Marketing- und Imagekampagnen für regionale Güter und Dienstleistungen, Gutachten und Informationsveranstaltungen zur Nutzung nachwachsender Rohstoffe und regenerativer Energien oder für Regionalmanagement und regionale Service- und Beratungsstellen) angefallen sind. Der Nutzen von Regionen Aktiv müsste dann an den Kosten der hinfällig gewordenen Projektalternativen gemessen werden. Die Schwierigkeit besteht darin, adäquate (private oder öffentliche Projekt-) Alternativen ausfindig zu machen, die anstelle von Regionen Aktiv tatsächlich realisiert worden wären und die eine Vergleichbarkeit gewährleisten. Diesen Anforderungen in der Praxis gerecht zu werden scheint im vorliegenden Anwendungsfall ausgeschlossen, weswegen auch diese Methode verworfen werden muss.

Stattdessen sollen im Folgenden die Vor- und Nachteile der gewählten Vorgehensweise reflektiert werden, um eine Einschätzung zu geben, ob bzw. unter welchen Prämissen eine Verschneidung des Ergebnisses aus NWA und NKA zu einem eindimensionalen „Ergebnis in Zahlen“ sinnvoll ist.

Sowohl bei der praktischen Anwendung der NWA als auch der NKA, müssen nicht nur erhebliche Abstriche vom theoretischen Konzept in Kauf genommen werden, sondern auch Einbußen bei der geforderten Objektivität. Ungenauigkeiten und subjektive Einflüsse sind bei der getrennten Anwendung von NWA und NKA ebenso wenig vermeidbar wie bei der Verschneidung der beiden Bewertungsverfahren. Da die Synthese beider Verfahren hier in erster Linie einen rein rechnerischen Schritt darstellt, liegen die Ungenauigkeiten in erster Linie in den, bereits oben dargestellten, systemimmanenten Problemen der vorangegangenen Arbeitsschritte begründet, werden dann aber in die daran anschließenden Arbeitsschritte transportiert. Die Mängel lassen sich zwar nicht ausmerzen, aber doch zumindest aufzeigen, um so den Wert des Ergebnisses einordnen zu können.

Am offensichtlichsten ist die Übertragung und „Hochrechnung“ von Unzulänglichkeiten aus der NKA. Etwaige Fehler oder Ungenauigkeiten, die sich dort eingeschlichen haben könnten, werden multipliziert, indem das daraus resultierende Ergebnis als Maßstab für die weiteren Arbeitsschritte Verwendung findet: Bereits die Ermittlung des Nettonutzens

für die sechs monetär bemessenen Aspekte war mit einigen Schwierigkeiten verbunden (vgl. Kap. 8.3.3), wie sie bei jeder praktischen Anwendung des theoretischen Konzepts der NKA auftauchen. So musste in Ermangelung einer breiten und allgemein zugänglichen Datenbasis insgesamt, aber insbesondere bei der Erhebung der Wertschöpfungsaspekte auf Informationen und Aussagen regionaler Schlüsselakteure vertraut werden (vgl. Kap. 8.3.1. und 8.3.2). Das impliziert, dass das Ergebnis nur so zuverlässig sein kann, wie die zugrunde liegende Datenbasis und, dass z.T. Kompromisse in Bezug auf Datenverfügbarkeit und -kontrolle eingegangen werden mussten. Damit das Gesamtergebnis aber nichtsdestotrotz als verlässlich eingestuft werden kann, spiegeln die erhobenen Daten im Zweifelsfall immer den Minimalwert wider.

Ausgehend von dieser Überlegung und in Ermangelung einer genaueren und vor allem zuverlässigeren Methode erscheint es vertretbar, den mittels NKA ermittelten Nettonutzen als Maßstab für die Berechnung der übrigen Aspekte heranzuziehen.

Darüber hinaus darf auch das Syntheseergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt. Der errechnete Nettonutzen basiert einerseits zum Teil auf, zwar begründeten und vorsichtigen – aber dennoch – prognostizierten Werten und stützt sich andererseits auf die Annahme, dass die begonnenen Prozesse fortgesetzt werden. Trotz des überaus positiven rechnerischen Ergebnisses muss deshalb kritisch angemerkt werden, dass ein Zusammenbrechen der noch jungen Strukturen, die Kosten von Regionen Aktiv gegenüber dem Nutzenfaktor dominant erscheinen lassen würde.

Eine weitere Schwäche des Verfahrens besteht darin, dass für Regionen Aktiv keine klaren Zielvorgaben gemacht wurden, deren Zielerfüllungsgrad dann im Einzelnen überprüft werden konnte. Vielmehr zeichnete sich das Modellvorhaben durch die Vorgabe lediglich rahmensetzender Zielvorgaben aus. Dementsprechend mussten im Zuge der NWA entsprechende Ober- und Unterziele aufgestellt und operationalisiert werden. Obwohl dabei mit größtmöglicher Sorgfalt vorgegangen wurde, muss angemerkt werden, dass diese notwendige Konkretisierung nie frei von subjektiven Momenten sein kann (vgl. Kap. 8.2.3). Da das Zielsystem sozusagen das Rückgrat für die Anwendung der NWA darstellt, ergeben sich hierdurch zwangsläufig Auswirkungen auf das Ergebnis der NWA – bzw. dann auch für das Ergebnis der Synthese. Die Anzahl in Kombination mit der Gewichtung der, in qualitativen und quantitativen Größen abgebildeten, Unterziele beeinflusst damit auch in erheblichem Maße das eindimensionale Gesamtergebnis.

Ebenso entscheidend wie die Ausgestaltung des Zielsystems, ist die vorgenommene Gewichtung. Auch diese ist Ergebnis eines sorgfältigen und kontroversen Abwägungs- und Diskussionsprozesses, gibt aber immer die subjektive Einschätzung der Gewichtenden wieder. Auch hier werden Mängel, die in den vorgegangenen Verfahrensschritten der NWA nicht auszuschließen waren, in den nächsten Verfahrensschritt übertragen. Hinzu kommt, dass sich die (im Wesentlichen durch den politischen Entscheidungsträger vorgenommene) Gewichtung zwar auf eine im Wesentlichen bekannte Intervallskala und damit auf ungefähr abschätzbare Quantitäten bezieht, nichtsdestotrotz aber zum Zeitpunkt der Gewichtung noch einige Unklarheit besteht in Hinblick auf die genauen Messdimensionen. Solange aber die jeweiligen Dimensionen nicht bekannt sind, können harte und weiche Aspekte eigentlich nicht sinnvoll gegenübergestellt werden. Dieses Problem wird durch das hier angewandte Vorgehen keineswegs gelöst, sondern lediglich überspielt, in-

dem der für die harten Effekte errechnete Wert auch auf die weichen Aspekte übertragen wird.

Aus methodischer Sicht muss daher resümiert werden, dass das Verfahren v.a. durch eine Übertragung der Fehler, die bereits in den Verfahrensschritten von NWA und NKA stecken, eigentlich nicht zu befürworten ist – ein Pauschalurteil ist aber an dieser Stelle schwierig. Das Hauptargument kann auch hier aus den generellen Aussagen zur Anwendung der NWA und NKA gezogen werden: Wenn die Alternative darin besteht, dem politischen Entscheidungsträger oder dem Leser die Entscheidung zu überlassen, die dieser dann mangels anderer Entscheidungskriterien nur mehr oder weniger intuitiv treffen kann, erscheint das Vorgehen vertretbar. Auch wenn das Ergebnis durch das systematische analytische Vorgehen gerechtfertigt wird, so darf es aufgrund der methodischen Einschränkungen niemals als richtiges oder endgültiges Ergebnis eingestuft werden – das Ergebnis versteht sich dementsprechend als Anhaltspunkt für weitere Diskussionen in diesem Forschungsfeld.

## 9.2 Bewertung des Vorgehens aus politischer Sicht

Ausgangspunkt für den Versuch einer Zusammenführung des – zwar aussagekräftigen – aber dreigeteilten Ergebnisses aus NWA und NKA (vgl. Kap. 8.4) zu einem eindimensionalen Ergebnis in Zahlen war die Forderung der Praxis, nach einem plakativen und damit leicht zu kommunizierenden, einheitlichen Gesamtergebnis. Dieser Forderung nachzukommen, ist – wie oben aufgezeigt – aus rein rechnerischer Sicht ohne weiteres möglich, aus methodischer Sicht ambivalent bzw. problematisch einzuschätzen.

Die Forderung der Praxis ist durchaus nachvollziehbar – sowohl der Fördermittelgeber als auch die regionalen Akteure sind einem gewissen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, wenn es gilt, die mit dem Modellvorhaben verbundenen Ausgaben in Relation zu dem erzielten Nutzen zu setzen. Der Fördermittelgeber sieht sich in der Situation, die neue und innovative Strategie gegenüber anderen, herkömmlichen Förderansätzen zu rechtfertigen und gleichzeitig Argumente für den bestmöglichen Einsatz begrenzter Haushaltsmittel zu finden. Dabei lassen sich Argumente besser mit „handfesten“ Zahlen als mit wortgewaltigen aber vergleichsweise „vagen“ Aussagen untermauern. Ähnliches gilt für die Entscheidungsträger auf Ebene der Modellregionen – auch hier sehen sich Schlüsselakteure gezwungen, die Erfolge von Regionen Aktiv möglichst exakt zu belegen, um auch nach Auslaufen der staatlichen Förderung ausreichend politischen Rückhalt und regionale Unterstützung (und damit einhergehend auch finanzielle Mittel) für die geforderte Fortsetzung und Verstetigung des Prozesses zu gewinnen.

Die Antwort auf diese Forderung muss ambivalent ausfallen: Ein Ergebnis in Zahlen erscheint auf den ersten Blick eindeutig, ist aber mit all den oben aufgezeigten Schwierigkeiten behaftet und daher längst nicht so eindeutig wie es erscheint. Die Verwendung eines solchen Ergebnisses müsste deshalb – genau wie jedes andere Analyseergebnis – mit einer Erläuterung einhergehen, die auf die Schwachstellen oder doch zumindest auf die zugrunde liegenden Annahmen hinweist. Ohne eine solche Einordnung in den Kontext der Analyse hat das Ergebnis in Zahlen bei aller Plakativität nur begrenzten Aussagewert. Es ist allerdings fraglich, ob die Adressaten des Ergebnisses einer solchen Aufforderung

tatsächlich nachkommen – ist sie doch zumeist mit einer weniger werbewirksamen (und tendenziell weitschweifigen) Relativierung des Ergebnisses verbunden.

Diesen Überlegungen ist die Frage nach möglichen Alternativen gegenüberzustellen: Eine nahe liegende Option besteht darin, ein dreigeteiltes Ergebnis zu präsentieren und es letztendlich dem politischen Entscheidungsträger oder anderen Akteuren zu überlassen, dieses entsprechend zu kommunizieren oder auch zusammenzuführen. Dies setzt eine genaue Auseinandersetzung mit der zugrunde liegenden Analyse und ebenfalls eine Interpretation des Ergebnisses seitens der Entscheidungsträger voraus. Auch hier ist zu befürchten, dass die Zusammenführung und Kommunikation des Ergebnisses dann mehr oder weniger intuitiv geschieht.

Da ein – wie auch immer geartetes – Endergebnis immer im Gesamtzusammenhang betrachtet und präsentiert werden sollte, bleibt also abzuwägen, ob die Zusammenführung dem „Bauchgefühl“ des politischen Entscheidungsträgers bzw. Lesers überlassen werden sollte oder – trotz aller methodischen Schwierigkeiten – nicht doch im Rahmen der Gesamtanalyse (und damit weitgehend vorurteilsfrei und ohne die Verfolgung politischer Eigeninteressen) erfolgen sollte.

Die zentrale Forderung besteht zweifelsfrei in einem verantwortungsbewussten, d.h. kontextgebundenen Umgang mit dem Gesamtergebnis und einer transparenten Darstellung der stufenweisen Vorgehensweise. Das bedeutet aber auch, dass trotz der Versuchung, alles in Zahlen auszudrücken, nicht blind auf deren Aussagekraft vertraut werden sollte – letztendlich müssen auch die Vorteile eines mehrdimensionalen Ergebnisses gesehen werden, die z.B. darin bestehen, dass einzelne Facetten des Erfolgs hervorgehoben werden können, die sonst bei der Saldierung ebenso verloren gehen wie Übersichtlichkeit und Transparenz.

Abschnitt E:  
Fazit



## 10 Gesamtbewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes unter ökonomischen Gesichtspunkten und Ableitung von Politikempfehlungen

Das Modellvorhaben Regionen Aktiv basiert auf einem aktuellen Verständnis von Regionalentwicklung, wie es in der Wirtschaftsgeographie und Regionalökonomie zurzeit diskutiert und vom Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen gefordert wird (vgl. Müller et al. 2002: 134). Im Fokus steht demnach nicht die Förderung nach einem festgelegten Maßnahmenkatalog oder eine Dauersubventionierung einzelner Sektoren, sondern vielmehr die Förderung innovationsfreundlicher struktureller, sozialer, kultureller und ökonomischer Rahmenbedingungen. Regionen Aktiv entspricht dabei dem Trend, Fördermittel nach dem Wettbewerbsprinzip zu vergeben: Das Modellvorhaben ist ein gutes Beispiel für den neuen Steuerungsansatz der anreizorientierten Mehrebenensteuerung. Durch die Vorgabe lediglich rahmensetzender Zielvorgaben (MbO) und die Definition der fünf leitenden Prinzipien (Partnerschaft, Regionalität, Integration, Wettbewerb und Reflexion) wurde den Regionen ein hohes Maß an Eigenverantwortung übertragen, das diese verantwortungsbewusst und kreativ umsetzten.

Der Förderansatz Regionen Aktiv wird sowohl von den Modellregionen als auch durch das auslobende Bundesministerium positiv bewertet und auch die Begleitforschung kommt zu einem insgesamt positiven Ergebnis. Die vorliegende Analyse, mit einem Schwerpunkt auf der Effizienz des Regionen Aktiv-Ansatzes hat ebenfalls gezeigt, dass mit dem Modellvorhaben zum einen öffentliche Gelder sinnvoll eingesetzt wurden, zum anderen eine wichtige Weichenstellung in Hinblick auf zukünftige Förderstrategien erfolgt ist. Das Modellvorhaben Regionen Aktiv erfüllte dabei eine Doppelfunktion für das BMELV, d.h. die Modellregionen entwickelten zum einen Leuchtturmprojekte für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume; zum anderen setzte Regionen Aktiv als Pilotprojekt im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung deutliche Akzente. Es gilt nun, aus den gewonnenen Erkenntnissen Lehren zu ziehen, um bestmöglich an die Erfolge von Regionen Aktiv anzuknüpfen bzw. erkannte Schwachstellen zukünftig zu vermeiden. Es reicht nicht aus, den Mehrwert von Regionen Aktiv zu identifizieren – nur wenn dieser entsprechend weitergeführt wird, kann er sich wie gewünscht entfalten: Aufbauend auf den Ergebnissen der vorliegenden Analyse können daher einige Punkte herausgestellt werden, die bei der Gestaltung zukünftiger Förderstrategien Berücksichtigung finden sollten. Daraus lassen sich grundlegende Empfehlungen ableiten, die – im Zusammenspiel mit weiteren Faktoren – zum Erfolg künftiger Förderprogramme beitragen können<sup>1</sup>:

- **Verstetigung von Prozessen und Strukturen:** Die Realisierung nachhaltiger regionaler Kooperationsgewinne ist eine zentrale Erfolgsbedingung, um sich langfristig im nationalen und internationalen Wettbewerb der Regionen behaupten zu können (vgl. Bergmann, Jakubowski 2001: 475). Während die meisten Projektkosten allerdings be-

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Empfehlungen beziehen sich nur auf Erkenntnisse aus der vorliegenden Analyse – weitere Handlungs- und Politikempfehlungen sind den anderen Modulen der Begleitforschung bzw. dem Abschlussbericht derselben zu entnehmen.

reits zu Beginn der Projektförderung anfallen, können Projektnutzen erst im zeitlichen Verlauf realisiert werden. Steigen die Nutzen während der Projektlaufzeit an und setzt sich dies auch über die Startphase hinaus fort, so wird mittel- bis langfristig der Nettounutzen weiter ansteigen. Um **selbsttragende wirtschaftliche Strukturen** und damit letztendlich die Nachhaltigkeit von Konzepten zu erzielen ist es notwendig, Programme in längerfristige strategische Perspektiven (10-15 Jahre) einzubetten, die Kontinuität und damit Verstetigung von Prozessen ermöglichen. Dabei kann es nicht um eine Dauerförderung im Rahmen endloser Neuauflagen des Modellvorhabens gehen, sondern eher um die Komplementarität mit anderen Förderprogrammen, bzw. um Nachfolgeprogramme, die nicht in erster Linie die finanzielle Förderung von Projekten ermöglichen, sondern v.a. die Verstetigung des Steuerungsansatzes von Regionen Aktiv über einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch und Beratung bei konkreten Projekten oder in Konfliktsituationen etc. gewährleisten.

Nicht nur auf Programmebene, sondern auch auf Ebene der regionalen Akteure muss eine Verstetigung von Prozessen angestrebt werden: Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen zwischen regionalen Akteursgruppen waren ein wesentliches Ergebnis von Regionen Aktiv und bilden das Fundament für **Umdenkungs- und Lernprozesse** und damit auch für innovative Regionalentwicklung. Vor diesem Hintergrund sind die durch Regionen Aktiv angestoßenen Prozesse und geschaffenen Strukturen eine viel versprechende Basis für die weitere Zusammenarbeit. Anliegen zukünftiger, ähnlich strukturierter Förderprogramme muss es nun sein, daran anzuknüpfen und ebenfalls Anreize für die Gestaltung offener, kooperativer, regionaler Lernprozesse zu geben. Das kann nur gelingen, indem die Eigenkräfte der Regionen und ihrer Akteure durch die Schaffung bzw. den Erhalt entsprechender Rahmenbedingungen auch zukünftig mobilisiert werden.

Gleiches gilt auch für die Region als Wirtschaftsraum: Regionen Aktiv hat gezeigt, dass mit Hilfe finanzieller und inhaltlicher Anreize wertvolle Impulse zur **Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe** gegeben werden können – allerdings hat sich auch gezeigt, dass die Umsetzung entsprechend schwierig bzw. langwierig ist. Neben der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, ist die Bereitschaft zum Umdenken und Handeln einer Vielzahl regionaler Akteure erforderlich. Es gilt auch hier, die begonnenen Prozesse fortzusetzen, damit letztendlich tatsächlich die geforderten selbsttragenden wirtschaftlichen Strukturen entstehen. Dabei sind die Weiterentwicklung des regionalen Know-hows und der sektorübergreifenden Netzwerke ebenso von Bedeutung wie der kontinuierliche Ausbau regionaler Lieferverflechtungen, Wertschöpfungsketten und Absatzmärkte.

- **Stärkung regionaler Eigenverantwortung:** Innovation kann sich dann am besten entfalten, wenn den Akteuren ausreichend Spielraum für eigene Entwicklungsmöglichkeiten gelassen wird. Die **Steuerung über Zielvorgaben (MbO)** leistet dabei einen entscheidenden Beitrag, da sie einerseits einen Orientierungsrahmen vorgibt, andererseits aber den regionalen Akteuren die Freiheit lässt, diesen inhaltlichen Rahmen (idealerweise innerhalb selbst definierter räumlicher Abgrenzungen) nach eigenen Vorstellungen und regionspezifischen Stärken und Schwächen auszufüllen.

Besondere Wirkung entfaltet das Instrument allerdings erst, wenn der regionalen Ebene nicht nur die Freiheit über die Formulierung regionsspezifischer Ziele und Konzepte, sondern auch die Kompetenz über die – zur Zielerfüllung notwendigen Mittel – zugestanden wird. Erfahrungsgemäß führt eine zentrale Mittelvergabe nach festen, einheitlichen Kriterien zwangsläufig zu „Streuverlusten“, da es unmöglich ist, mit pauschal festgesetzten Vergabekriterien den regionsspezifischen Anforderungen aller Regionen gleichermaßen gerecht zu werden. Zahlreiche Fallstudien belegen, dass die Fördermittelvergabe nach starren Kriterien nicht nur zur Verschiebung regionaler Prioritäten beiträgt, sondern z.B. aufgrund vorgegebener Förderuntergrenzen auch zu überbeurteilten Projekten führt, Mitnahmeeffekte auslöst und zu Fehlinvestitionen verleitet. Die Budgetierung zugunsten einer Steuerung über flexible Zielvorgaben und entsprechend regionsspezifischer Anforderungen wirkt dem entgegen (vgl. hierzu auch Hotz 1987).

In diesem Sinne ist das, mit Regionen Aktiv erprobte, *regionale Budget* ein geeignetes Instrument, der regionalen Ebene nicht nur neue Aufgaben, sondern auch neue Verantwortung zu übertragen. Insbesondere zu Beginn der Förderphase kam die Arbeit der Abwicklungspartner zwar einer Gratwanderung zwischen einem Rückfall in Routinen herkömmlicher Förderprogramme und einer flexiblen Auslegung der Rahmenvorgaben gleich, was den Arbeitsaufwand für die regionalen Akteure (insbesondere die Abwicklungspartner) extrem erhöhte, letztendlich wurde damit aber auch der gewünschte Lern- und Umdenkungsprozess eingeleitet. Diesen gilt es nun fortzusetzen, wenn sich die Investition in regionales Know-how und personenbezogene Netzwerke auch mittel- bis langfristig auszahlen soll.

- **Stärkung regionalen Engagements:** Neben der Steuerung über Zielvorgaben und das regionale Budget besteht ein wesentlicher Baustein zur Stärkung regionaler Eigenverantwortung und zur erfolgreichen Etablierung von Regionalentwicklungsprozessen in der Erkenntnis, dass die „Wirksamkeit des Handelns neben den verfügbaren Ressourcen [...] vor allem von der Motivation zum Handeln bestimmt wird“ (vgl. Ganzert 2006: 159). In diesem Sinne gilt es, gemeinwohlorientierte und verantwortungsbewusste Akteure zu mehr regionalem Engagement zu motivieren, indem ein Umfeld geschaffen wird, dass *selbstbestimmtes und gemeinwohlorientiertes Handeln* ermöglicht und anerkennt. „Dabei sind nicht nur die monetären, sondern alle Nutzenkategorien zu berücksichtigen, wie z.B. die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts oder die eigene Freude und Zufriedenheit.“ (Ganzert 2006: 163). Regionen Aktiv hat gezeigt, dass mit der *Einbindung einer Vielzahl ehrenamtlicher Akteure* erhebliche endogene Ressourcen mobilisiert werden konnten. Damit dieses Potenzial auch weiterhin genutzt werden kann, ist eine Strategie notwendig, die sowohl neue als auch bereits engagierte Akteure, sowie „echte“ und „professionelle“ Ehrenamtliche angemessen einbindet und ihnen die Möglichkeit gibt, sich die regionale Idee zu eigen zu machen und ihr Engagement damit in einen übergeordneten Sinnzusammenhang zu stellen. Eine gute Informationspolitik, die die Akteure „dort abholt, wo sie stehen“, kontinuierlicher Erfahrungsaustausch, Qualifizierungsmaßnahmen und Anerkennung von Engagement bilden die Basis für ein neues regionales Verantwortungsbewusstsein und gemeinwohlorientiertes Handeln, das zwar nicht reich, aber glücklich und zukunftsfähig macht (vgl. Ganzert 2006: 163).

- **Koordinierung durch Regionalmanagement:** Dem Regionalmanagement kam in der Entwicklung aller Modellregionen eine zentrale Aufgabe zu: Da das Regionalmanagement in seiner Rolle als Koordinator und Moderator des Entwicklungsprozesses weitgehend qualitativ zu fassende Leistungen zu erbringen hat, sind seine Leistung größtenteils an den handlungsfeldübergreifenden Fortschritten aller Projekte zu messen. Dennoch wären auch hier stärker operationalisierte Ziele wünschenswert (als nur die Zahl durchgeführter Veranstaltungen und deren durchschnittliche Teilnehmerzahl), um den konkreten Erfolg des Regionalmanagements belegen und für die Außendarstellung nutzen zu können (vgl. Fock et al. 2005).

Die Forderung, das Regionalmanagement auch nach Ende der Regionen Aktiv-Förderung aufrechtzuerhalten, ist von zentraler Bedeutung für eine Fortsetzung und Verstetigung des Entwicklungsprozesses. Dabei ist es entscheidend, dass die Region das Regionalmanagement zunehmend als zentrale regionale Serviceleistung wahrnimmt, die gesellschaftliche Koordinierungsaufgaben regionaler Entwicklung wahrnimmt und deren Arbeit daher der Region insgesamt zugute kommt. Diese Strukturen dürfen nicht mit der Verfügbarkeit von Fördermöglichkeiten periodisch an- und abgeschaltet werden, sondern sollten langfristig aus der Region heraus getragen werden. Die Kofinanzierung des Regionalmanagements kann dabei (zumindest bei ökonomisch sehr schwachen Regionen) eine Aufgabe der öffentlichen Hand bleiben. In dem Bestreben, eine Verengung des Aufgabenspektrums oder eine Bevorzugung kapitalträchtiger Akteure zu verhindern, sollten keine rein privatwirtschaftlichen Finanzierungsstrukturen für das Regionalmanagement gewählt werden – vielmehr sollte eine öffentliche Kofinanzierung (z.B. über einen Sockelbeitrag der beteiligten Kommunen/Landkreise, Regionalfonds etc.) gewährleistet werden.

- **Anreiz durch Wettbewerb:** Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und knapper Ressourcen erfolgt eine Schwerpunktsetzung bei der Verteilung von Fördermitteln. Die Ergebnisse des Modellvorhabens Regionen Aktiv zeigen, dass die Vergabe von Fördermitteln nach dem Wettbewerbsprinzip durchaus Vorteile mit sich bringt: Im Vergleich zu herkömmlichen Förderprogrammen ist es eher möglich, regionale Potenziale zu fördern, Eigenverantwortung und Eigeninitiative zu wecken bzw. zu stärken und innovative, regionsspezifische Projekte partnerschaftlich umzusetzen und so letztendlich funktionierende Strukturen zu etablieren, ohne auf eine rahmensetzende Steuerung verzichten zu müssen (vgl. hierzu auch Müller et al. 2002: 137). Diese Aspekte sprechen dafür, auch in Zukunft verstärkt auf staatliche Förderung durch Wettbewerbe zu setzen – wenn auch nicht uneingeschränkt und ausschließlich.

„Wettbewerbe sind immer gut, um neue Ideen zu generieren und ihnen zu Bekanntheit zu verhelfen.“ (Hahne 2002: 144).

Das Wettbewerbsprinzip sollte als Anreizinstrument verstanden werden, ohne allerdings schwächeren Regionen den Zugang gänzlich zu verweigern. Spezielle Qualifizierungs- und Schulungsprogramme und differenzierte Zugangsvoraussetzungen ermöglichen auch „Nichtgewinner-Regionen“, strukturell benachteiligten Regionen oder „Newcomern“ eine erfolgreiche Teilnahme an Wettbewerbsverfahren, damit diese nicht endgültig „abgehängt“ werden.

Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung der meist im Rahmen von Modellvorhaben zur Verfügung gestellten Mittel (*seed money*). Zwar war bei Regionen Aktiv die Philosophie des Programms ausschlaggebend für die vielfältigsten Prozesse und Projekte, doch war es in vielen Fällen gerade auch die Kombination mit den bereitgestellten Finanzmitteln, die zum Erfolg des Modellvorhabens geführt hat: Auch wenn die zur Verfügung gestellten Mittel vergleichsweise gering

„Insgesamt wurde hier mit einem vergleichsweise bescheidenen Fördervolumen eine außergewöhnliche Leistung erbracht.“  
(Lübecker Bucht 2005: 14)

waren, so trugen sie doch entscheidend dazu bei, dass Hemmschwellen überwunden werden konnten und Entwicklungen ins Rollen gebracht wurden, für die sonst nicht (oder zumindest nicht in absehbarer Zeit) das

notwendige Risiko- bzw. Startkapital aufgebracht worden wäre.

Es gibt zwar auch Beispiele die belegen, dass Modellvorhaben auch ohne finanzielle Impulse erfolgreich Entwicklungsprozesse anstoßen können (vgl. z.B. Regionen der Zukunft, „Verliererregionen“ Regionen Aktiv), doch kann am Beispiel Regionen Aktiv auch festgestellt werden, dass gerade die Kombination aus inhaltlichen, administrativ-organisatorischen und finanziellen Anreizen den Erfolg und damit auch den Mehrwert des Modellvorhabens bestimmt hat. An diese Erfahrungen gilt es anzuknüpfen, wenn es darum geht, die Teilnahmebedingungen für zukünftige Förderprogramme festzulegen. So wäre z.B. ein gestaffeltes Zugangssystem denkbar, das es sowohl besonders erfolgreichen als auch weniger erfolgreichen Regionen ermöglicht teilzunehmen, indem z.B. finanzschwache, unerfahrene Regionen professionelle Unterstützung bei der Erstellung ihrer regionalen Entwicklungskonzepte erhalten, während erfahrene Regionen bei einer wiederholten Bewerbung nur noch einen limitierten Prozentsatz der Fördergelder erhalten können.

Gleichzeitig sollte es selbstverständlich sein, dass die **Wettbewerbsbedingungen** – nicht nur zu Beginn, sondern auch über die gesamte Laufzeit – stringent und transparent dargelegt und eingehalten werden. Dies ermöglicht einerseits eine nachvollziehbare Rückmeldung an die nicht ausgewählten Regionen und gewährleistet andererseits die Überprüfung von Erfolgen anhand klar festgesetzter Ziele. Leichte Verschiebungen bei der Prioritätensetzung während des laufenden Verfahrens haben u.U. zwar keinen übermäßigen Einfluss auf das Gesamtergebnis, führen aber dennoch zu Verunsicherung bei den Beteiligten und zu einer erschwerten Messung des Zielerfüllungsgrades.

Insgesamt kann die Orientierung an diesem Empfehlungskatalog dazu beitragen, an die Erfolge des Modellvorhabens anzuknüpfen und damit dem für Regionen Aktiv konstatierten Mehrwert zu breiterer Entfaltung zu verhelfen.

## 11 Fazit

Im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse stand die Überprüfung des Modellvorhabens Regionen Aktiv in Bezug auf seinen innovativen Förderansatz und die daraus resultierenden positiven oder auch negativen Effekte für die 18 Modellregionen. Ausgangspunkt für die Analyse war die Annahme, dass mit der besonderen Ausgestaltung des Förderansatzes ein Mehrwert gegenüber der Fördermittelvergabe im herkömmlichen Sinn erzielt werden konnte, indem z.B. Fördermittel effizienter eingesetzt und zusätzliche positive Wirkungen in den Regionen erzielt werden konnten.

Ausschlaggebend für die Charakterisierung des Regionen Aktiv-Ansatzes war dabei die neue Philosophie des Programms, bzw. die besondere inhaltliche Ausgestaltung (hier insbesondere das Set der fünf Prinzipien des Steuerungsansatzes) in Kombination mit den zur Verfügung gestellten Fördermitteln. Entgegen der ursprünglichen Vermutung ließen sich Förderansatz und Fördermittel nicht losgelöst voneinander betrachten, denn durch die Bereitstellung der flexibel einsetzbaren Mittel (seed money) wurden viele Regionen überhaupt erst auf das Programm aufmerksam und in besonderem Maße zur Teilnahme motiviert.

### *Reflexion der Vorgehensweise*

Als methodisches Gerüst der Analyse diente eine Kombination aus Wirkungsanalyse (FACT-Analyse) und Bewertungsverfahren, wobei den Orientierungsrahmen hier ein maßgeschneiderter Methoden-Mix aus Nutzwertanalyse und Nutzen-Kosten-Analyse darstellte. Da es sich bei der vorliegenden Analyse um eine ex-post Bewertung und nicht eine Entscheidungsvorbereitung handelte, waren die Wirkungen zumindest teilweise bereits eingetreten bzw. absehbar. Nichtsdestotrotz handelte es sich um eine frühe Momentaufnahme, bei der sich einerseits die mittel- bis langfristigen Wirkungen noch weitgehend einer Bewertung entzogen, der andererseits aber auch bei der rückblickenden Erfassung und Bezifferung relevanter Auswirkungen (aufgrund zeitlicher, finanzieller und technischer Restriktionen) Grenzen gesetzt waren. Da die Analyse nicht dazu missbraucht werden sollte, den Anschein nicht vorhandener Exaktheit zu erwecken, beschränkte sich die Monetarisierung der Wirkungen (mittels Nutzen-Kosten-Analyse) auf relativ sicher abschätzbare unmittelbare Effekte und erfasste die anderen Effekte möglichst detailliert qualitativ bzw. quantitativ (mittels Nutzwertanalyse).

Die Kombination der verschiedenen Verfahren (FACT-Analyse, Elemente der NWA, Elemente der NKA) hat sich in der praktischen Anwendung bewährt. Das so gewonnene Ergebnis kann als zuverlässig eingestuft werden, da zum einen die Fallstudienanalyse im Rahmen der FACT-Analyse (als Basis für die empirische Arbeit) sehr detaillierte Ergebnisse geliefert hat, die im weiteren Verlauf der Arbeit mit Hilfe anderer Quellen (zusätzliche eigene Erhebungen, Berichte der Modellregionen, Berichte der anderen Module der Begleitforschung) rückgekoppelt und ergänzt werden konnten. Somit konnte weitgehend sichergestellt werden, dass die zu überprüfenden Wirkungen tatsächlich auf den Förderansatz „Regionen Aktiv“ zurückzuführen waren. Allerdings waren die Fördermittel erforderliches Anreizmittel, sich am Wettbewerb zu beteiligen (Preisgeld). Weniger entscheidend für die Teilnahme war die Möglichkeit, große Investitionen in Infrastruktur zu täti-

gen, weshalb die ursprünglich angestrebte Trennung zwischen Ansatz und Fördermitteln aufgegeben wurde.

Darüber hinaus resultierten gute inhaltliche Ergebnisse und ein methodischer Erkenntnisgewinn aus der Kombination der beiden genannten Bewertungsverfahren: Es standen nicht nur die monetären Aussagen im Fokus, sondern darüber hinaus wurde besonderes Gewicht auf eine aussagekräftige Erfassung und Darstellung der, überaus bedeutenden, jedoch nicht sinnvoll monetarisierbaren Effekte gelegt, indem diese nicht nur aufgelistet, sondern in ihrer Kausalität kritisch überprüft, detailliert analysiert und in das Gesamtergebnis einbezogen wurden. Daraus resultierte ein mehrdimensionales Ergebnis bestehend aus Nettonutzen, Umverteilungseffekten und Intangibles.

Der daran anschließende Versuch, das monetäre und das nicht monetäre (Zwischen-) Ergebnis miteinander zu verschneiden, um so der Forderung der Praxis nach einem eindimensionalen und gut kommunizierbaren Ergebnis nachzukommen, muss ambivalent beurteilt werden: Einerseits ist das Vorgehen aus methodischer Sicht kritisch zu sehen, da die mit der Anwendung von Bewertungsverfahren verbundenen Schwierigkeiten und Ungenauigkeiten multipliziert werden und das Ergebnis mit jedem weiteren Arbeitsschritt an Transparenz verliert. Ein solches „Syntheseergebnis“ ist sehr komplex und bedarf daher einiger Interpretation, wenn es präsentiert und kommuniziert wird. Gerade aber die Erfüllung dieser Forderung erscheint nicht sehr realistisch – liegt der Wunsch nach einem Ergebnis in Zahlen doch vor allem in einer plakativen Präsentation desselben begründet. Andererseits ist die Forderung aus Politik und Praxis nachvollziehbar und auch berechtigt, wenn es darum geht, einen Maßstab zu entwickeln, der in greifbarer und anschaulicher Weise den Mehrwert auch komplexer (und durch eine Vielzahl „weicher“ Nutzenkomponenten geprägter) Vorhaben abbildet. Das Ergebnis fungiert aber nicht nur als Argumentationshilfe, sondern auch als Kontroll- und Korrekturinstrument, wenn es darum geht, den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel frühzeitig zu überprüfen.

Damit verspricht ein Vorgehen, wie das hier vorgeschlagene, durchaus interessante Perspektiven für die zukünftige Evaluierung von vielschichtigen Programmen. Das hier präsentierte Syntheseergebnis ist ein erster Versuch, die Diskrepanz zwischen den Ansprüchen und Vorgaben von Theorie und Praxis zu überbrücken – dementsprechend muss das Ergebnis als Beitrag eines noch nicht abgeschlossenen Diskussionsprozesses verstanden werden.

### ***Der Mehrwert von Regionen Aktiv – eine Zusammenfassung der inhaltlichen Ergebnisse***

Insgesamt sind die gewonnenen Erkenntnisse nicht nur zuverlässig, sondern auch aussagekräftig: Der Vergleich der Modellregionen zeigte, dass in allen betrachteten Fällen eine positive Nutzen-Kosten-Differenz zu verzeichnen ist. Diese fällt zwar unterschiedlich deutlich aus, liegt aber im Durchschnitt bei 2,3 Mio. € pro Region (bei einer durchschnittlichen Nutzen-Kosten-Relation von 1,55) führt damit in allen Beispielen – ebenso wie die Betrachtung der „weichen“ Effekte – zu einem eindeutig positiven Ergebnis.

„Nicht das Produkt ist das Entscheidende, sondern der Weg dahin und was darauf an Beiprodukten entsteht.“ (Diller 2002: 148).

Für Regionen Aktiv konnte gezeigt werden, dass ein guter Prozess durchaus zu einem guten Ergebnis geführt hat – entscheidend ist nun die Fortsetzung. Für die Zukunft ist

eine positive Entwicklung wahrscheinlich: Zum einen, weil die Kosten mit zunehmender Routine (z.B. eingespielte Verwaltungsabläufe, gewachsenes Vertrauen zwischen den regionalen Partnern) sinken werden, zum anderen, weil sich die Nutzen erst mittel- bis langfristig (Zeithorizont ca. zehn Jahre) voll entfalten werden, da z.B. viele Projekte gerade erst am Beginn der Umsetzungsphase stehen und sich Netzwerkstrukturen und Kontakte noch etablieren müssen, um sowohl Wachstums- als auch Synergieeffekte voll ausschöpfen zu können. Mittelfristig wäre es interessant und empfehlenswert, die tatsächliche Entwicklung zu überprüfen.

Die Ergebnisse der Analyse bestätigen, dass die Herangehensweise des Regionen Aktiv-Ansatzes auch aus ökonomischer Sicht befürwortet werden kann. Die „Momentaufnahme“ zeigte bereits, dass die öffentlichen Mittel effizient eingesetzt wurden – die Einbeziehung der geschilderten, voraussichtlich noch zu erwartenden, Entwicklungen macht noch deutlicher, dass mit dem Förderansatz Regionen Aktiv ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung erfolgt ist. Es gilt nun, diese Erfahrungen zu nutzen und sie in die Konzeption zukünftiger Förderstrategien einfließen zu lassen.

### ***Übertragbarkeit der Ergebnisse und Implikationen für die Forschung***

Da es sich bei dem hier vorgeschlagenen Verfahren um einen maßgeschneiderten Lösungsansatz für eine komplexe Problemstellung handelt, ist es im Falle einer wiederholten Anwendung in einem anderen Kontext sicherlich angebracht, über anwendungsspezifische Modifikationen nachzudenken – aber indem sich die Herangehensweise für die vorliegende Untersuchung als praktikabel und zielführend herausgestellt hat, könnte sie im Grundsatz auch für weitere Evaluierungen ähnlicher Ausrichtung Verwendung finden.

Insbesondere vor dem Hintergrund einer veränderten Förderlandschaft und damit einhergehenden innovativen Förderstrategien ist es in Zukunft sicherlich auch notwendig, die zugehörigen Monitoring- und Evaluierungsansätze entsprechend anzupassen. Diese Instrumente werden – nicht zuletzt durch den Anspruch, knappe Ressourcen möglichst effizient einzusetzen – noch an Bedeutung gewinnen. Dementsprechend wichtig ist es, diesen Forschungsansatz weiterzuverfolgen: Mit dieser Untersuchung wird ein weiterer Baustein dieses wissenschaftlichen Diskussionsprozesses präsentiert, den es nun fortzusetzen gilt.

Quellenverzeichnisse und Anhang



**Abbildungsverzeichnis**

1	Die drei Arten politischer Steuerung .....	7
2	Aufbau und Methodik der Untersuchung .....	12
3	Hintergründe für den Einsatz neuer Steuerungsformen in der Regionalförderung .....	17
4	Verfahrensablauf des Modellvorhabens Regionen Aktiv .....	36
5	Lage der Modellregionen .....	36
6	Aufbau der europäischen Agrarpolitik .....	42
7	Ländliche Entwicklung 2007-2013 (VO 1698/2005 vom 19.09.2005) .....	45
8	Förderspektrum ILE gemäß GAK .....	47
9	Beziehungen zwischen den regionalen Akteursgruppen von Regionen Aktiv .....	53
10	Vermutete Ursache-Wirkungszusammenhänge des Regionen Aktiv-Ansatzes .....	67
11	Ablaufschema der FACT-Methode zur Analyse des Mehrwertes des Regionen Aktiv-Ansatzes .....	69
12	Organisationsstruktur der Modellregion Bitburg-Prüm/Eifel .....	75
13	Zukunftsinitiative EIFEL .....	79
14	Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel .....	81
15	Organisationsstruktur und Handlungsfelder der Modellregion Lübecker Bucht .....	83
16	Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Fallstudienregion Lübecker Bucht .....	88
17	Organisationsstruktur der Modellregion Wendland/Elbetal .....	90
18	Ursache-Wirkungszusammenhänge (I) in der Fallstudienregion Wendland/Elbetal .....	95
19	Ursache-Wirkungszusammenhänge (II) in der Fallstudienregion Wendland/Elbetal .....	96
20	Verknüpfung der Teilschritte von NWA und NKA .....	103
21	Nutzwerttableau mit Gewichtungsfaktoren zum Zeitpunkt der Auslobung des Modellvorhabens Regionen Aktiv .....	111
22	Nutzwerttableau der Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel .....	194
23	Nutzwerttableau der Fallstudienregion Lübecker Bucht .....	200
24	Nutzwerttableau der Fallstudienregion Wendland/Elbetal .....	207
25	Möglichkeiten der Messung von Nutzen und Kosten .....	122
26	Nutzen-Kosten-Kalkulation für die Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel .....	133
27	Nutzen-Kosten-Kalkulation für die Fallstudienregion Lübecker Bucht .....	133
28	Nutzen-Kosten-Kalkulation für die Fallstudienregion Wendland/Elbetal .....	134
29	Liste der Intangibles .....	138
30	Umrechnung von Nutzwerten in Geldeinheiten am Beispiel der drei Fallstudienregionen .....	144

## **Abkürzungen**

Abb. – Abbildung

AP – Abwicklungspartner

ASP/AEP – Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung

bzw. beziehungsweise

EAGFL – Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft

ELER-Verordnung – Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

EPS – Eifel Premium Schinken (Projekt der Modellregion Bitburg-Prüm/Eifel)

et al. – et alii/et alia

etc. – et cetera

EU – Europäische Union

EW – Einwohner

f. – folgende (Seite)

FACT-Analyse – Focused Assessment through Cause-effect Tracing-Analyse

ff – fortlaufend folgende (Seiten)

FuE – Forschung und Entwicklung

GAK – Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

GAP – Gemeinsame Agrarpolitik

ggf. – gegebenenfalls

GmbH – Gesellschaft mit beschränkter Haftung

GRW – Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

IfLS – Institut für Ländliche Strukturforchung

ILE – integrierte ländliche Entwicklung

iLEK – integriertes ländliches Entwicklungskonzept

Kap. – Kapitel

LAG – Lokale Aktionsgruppe (LEADER)

LEADER – Liaison entre actions de développement del 'économie rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)

LEH – Lebensmitteleinzelhandel

LSE – Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse

MbO – Management by Objectives

MV – Mecklenburg-Vorpommern

NKA – Nutzen-Kosten-Analyse

NWA – Nutzwertanalyse

PLANAK – Bund/Länder-Planungsausschuss Agrarstruktur- und Küstenschutz

RA – Regionen Aktiv

REK – Regionales Entwicklungskonzept

RM – Regionalmanagement

RP – Regionale Partnerschaft

S. - Seite

SH – Schleswig-Holstein

u.a. – und andere

u.U – unter Umständen

usw. – und so weiter

vgl. – vergleiche

VO – Verordnung

WSK – Wertschöpfungskette

z.B. – zum Beispiel

ZIE – Zukunftsinitiative Eifel

## Literaturverzeichnis

- **Adam, B.; Blach, A. (1997):** Strategieempfehlungen für ein raumordnerisches Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 3. S. 201ff.
- **Adam, B.; Wiechmann, T. (Hrsg.) (1999):** Neue Formen regionaler Kooperation für eine nachhaltige Entwicklung – diskutiert am Beispiel des Bundeswettbewerbes „Regionen der Zukunft“. Dresden.
- **Akademie (2004) – Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e.V. (Hrsg.):** Die LSE Schleswig-Holsteins – Wirkungsanalyse eines Instruments der Entwicklungsförderung ländlicher Räume. Eckernförder.
- **Altmark 2005** Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil I Oktober 2005. Unveröffentlichter Bericht.
- **Andel, N. (1977):** Nutzen-Kosten-Analysen. HdF, Band I; 3. Auflage. Tübingen. S. 477-518.
- **Argyris, C.; Schön, D. (1978):** Organizational Learning: A theory of action perspective. Reading.
- **Arnold, V. (1980):** Nutzen-Kosten-Analyse II: Anwendung. In: Albers, W. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Band 5. Stuttgart, Tübingen, Göttingen. S. 382-399.
- **Barnim-Uckermark (2005):** Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil 1 Oktober 2005. Unveröffentlichter Bericht.
- **BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2005):** Raumordnungsbericht 2005. Berichte Band 21. Bonn.
- **Bechmann, A. (1978):** Nutzwertanalyse, Bewertungstheorie und Planung. Beiträge zur Wirtschaftspolitik. Technische Universität, Fakultät für Gartenbau und Landeskultur. Habilitations-Schrift. Hannover.
- **Bechmann, A. (1998):** Zur Bewertung für die Umweltverträglichkeitsprüfung - Wie zeitgemäß ist die Ökologische Risikoanalyse? Barsinghausen.
- **Beier, M.; Wiechmann, T. (2004):** Evaluationen in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung für die Regionalentwicklung. In: RuR, Heft 6/2004. o.O. S. 387-396.
- **Benz, A. (2001):** Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München/Wien
- **Benz, A. (2004a):** Steuerung regionaler Entwicklung durch Wettbewerb. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden. S. 117-139.
- **Benz, A. (2004b):** Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. In: DISP, Vol. 157. o.O. S. 4-10.
- **Benz, A. (2006):** Regionenwettbewerb und regionale Netzwerke. Vortrag am 01.06.2006, IRPUD/Fakultät Raumplanung. Dortmund.
- **Benz, A.; Fürst, D. (2003)** Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern, Gütersloh. S. 11-66.
- **Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999):** Regionalisierung. Theorie-Praxis-Perspektiven. Opladen.
- **Benz, Arthur (1995):** Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat. In: Behrens, F.; Heinze, R. G.; Hilbert, J.; Stöbe, S.; Walsken, E. M. (Hrsg.) 1995: Den Staat neu denken.

- Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin, S. 107-126
- **Bergmann, E. (2000):** Nachhaltige Entwicklung im föderalen Kontext: Die Region als politische Handlungsebene. In: Bizer, K.; Linscheidt, B.; Truger, A. (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz, Berlin. S. 215-239.
  - **Bergmann, E.; Jakubowski, P. (2001):** Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8. S. 465ff.
  - **Bertram, M. (1995):** Marketing für Städte und Regionen – Modeerscheinung oder Schlüssel zur dauerhaften Entwicklung? In: Beyer, R.; Kuron, I. (Hrsg.) Stadt- und Regionalmarketing – Irrweg oder Stein der Weisen? Material zur angewandten Geographie, Band 29. Bonn. S. 29-39.
  - **Böcher, M. (2006):** Regional Governance – Ein Konzept im Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und empirischer Wirklichkeit. In: Bröchler, S.; v. Blumenthal, J. (Hrsg.): Von Government zu Governance. Münster, Hamburg. Noch nicht erschienen.
  - **Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (2005):** Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. Zwischenbericht des Moduls Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen. 30.06.05, Göttingen.
  - **Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (2006):** Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. 2. Zwischenbericht des Moduls Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen. 30.06.06, Göttingen.
  - **Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (2006b):** Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. Abschlussbericht des Moduls Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen. 31.12.06, Göttingen.
  - **Bogumil, J. (2002):** Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat. Berlin. Eingesehen unter <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/Verwaltungsm.pdf> (eingesehen am 25.03.2007)
  - **Bokermann, R. (1971):** Einfluss landwirtschaftlicher Fachplanungen auf die Flurbereinigung in Nordhessen. Dissertation der Universität Gießen. Gießen.
  - **Bokermann, R.; Kaufmann, J. Buhse, B. (2000):** Ausprägung und Wirksamkeit integrierter Entwicklung in einer ländlichen Region Hessens. In Z. f. Kulturtechnik und Landentwicklung 41, Heft 2/2000. Berlin. S. 62-67.
  - **Breuer, S. (1998):** Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Reinbek/Hamburg.
  - **Brocks, S.; Weiß, K. (2002):** Das Instrument des Wettbewerbs als Impulsgeber für regionale Zusammenarbeit. Evaluation des Wettbewerbs „Regionen Aktiv“ hinsichtlich seiner Wirkungen auf die nicht als Modellvorhaben geförderten Regionen. Diplomarbeit. Dortmund.
  - **Brümmerhoff, D. (1990):** Finanzwissenschaft. 5. Auflage. München.
  - **Brümmerhoff, D. (2001):** Finanzwissenschaft. 8. Auflage. München.
  - **Bühner, T. (2002):** Politik für ländliche Räume. In: leaderforum 1/2002. Frankfurt. S. 29ff.
  - **Bundesministerium des Inneren (BMI) (Hrsg.) (2001):** Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen im Bundesministerium des Innern und in den Behörden des Geschäftsbereichs des BMI. Berlin.
  - **Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2005):** Das BMBF-Förderprogramm InnoRegion – Ergebnisse der Begleitforschung. Bonn.

- **Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (Hrsg.) (2005):** Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. Bonn.
- **Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (Hrsg.) (2005b):** Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Berlin.
- **Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (Hrsg.) (2004):** Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Zwischenbericht zum Wettbewerb. Bonn.
- **Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (Hrsg.) (2002):** „Regionen Aktiv“ – Land gestaltet Zukunft. Dokumentation zu den Gewinnern des Wettbewerbs. Bonn.
- **Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (Hrsg.) (2001):** „Regionen Aktiv“ – Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb. Bonn.
- **Bundesregierung (2002):** Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Eingesehen unter [www.bmu.de](http://www.bmu.de) am 13.05.2007.
- **Bussmann, W.; Klöti, U.; Knoepfel, P. (Hrsg.) (1997):** Einführung in die Politikevaluation. Basel.
- **Camagni, R. (Hrsg.) (1991):** Innovation networks: Spatial perspectives. London New York.
- **Cavazzani, A.; Moseley, M. (2001):** The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. Soveria Mannelli.
- **Chopra, S.; Meindl, P. (2001):** Supply Chain Management: Strategy, Planning and Operation. Upper Saddle River, New Jersey.
- **Clasen, R.; Schröter, E.; Wiesenthal, H.; Wollmann, H. (1995):** Effizienz und Verantwortlichkeit. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin.
- **Clawson, M.; Knetsch, J.L. (1966):** Economics of Outdoor Recreation. Baltimore.
- **Commission on Global Governance (Hrsg.) (1995):** Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. Bonn.
- **Cooke, P.; Morgan, K. (1998):** The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation. Oxford.
- **Corsten, H.; Gössinger, R. (2001):** Einführung in das Supply Chain Management. München, Wien.
- **Danielzyk, R. (1999):** Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19. S. 577ff.
- **Danielzyk, R. (2004):** Wozu noch Raumplanung? In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- **Danneboom, M.; Middelman, U. (1996):** Bewertung des Einsatzes von Investitionszuweisungen zur Umsetzung raumordnungspolitischer und landesplanerischer Ziele. Empirische Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Aachen.
- **Diller, C. (2002):** Zwischen Netzwerk und Organisation. Die Dynamik der Verstetigung regionaler Kooperationen. In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 2/2002. Bonn. S. 146-154.

- *Diller, C. (2004)*: Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 4-5/2004. Bonn. S. 270-279.
- *Diller, K.-D. (1988)*: Opportunitätskosten. In: WISU 5/1988. S. 261.
- *DIW Berlin (2005)*: Ausgewählte wirtschaftliche Wirkungen des InnoRegio-Programms: Beschäftigung und Wertschöpfungsketten. Soete, B.; Voßkamp, R., DIW Berlin. Vortrag im Rahmen des Erfahrungsaustauschs für InnoRegio-Teilnehmer, 08.02.05 in Berlin.
- *Eckstein, O. (1961)*: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria. In: National Bureau of Economic Research (Hrsg.): Public Finances: Needs, Sources and Utilization. Princeton. S. 439-494.
- *Eggeling, G. (1969)*: Die Nutzen-Kosten-Analyse – Theoretische Grundlagen und praktische Anwendbarkeit. Dissertation. Göttingen.
- *Eickelpasch, A.; Pfeiffer, I.; Pfirrmann, O. (2004)*: Zur Evaluierung der Förderung regionaler Innovationsnetzwerke – Ansatz und Erfahrungen am Beispiel des InnoRegio-Programms. In: Zeitschrift für Evaluation. Heft 2/2004. Wiesbaden. S. 181-198.
- *Eifel (2005a)*: Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil I. Oktober 2005. Unveröffentlichter Bericht.
- *Eifel (2005b)*: Unternehmenskonzept Regionalmanagement Bitburg-Prüm. Bitburg. Unveröffentlichter Bericht.
- *Eifel (2006a)*: Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil II: Das Erreichte aufzeigen. Januar 2006. Bitburg. Unveröffentlichter Bericht.
- *Eifel (2006b)*: Regionskonzept 2006/2007. Modellregion Eifel. Februar 2006. Bitburg. Unveröffentlichter Bericht.
- *Elbe, S. (2005a)*: Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. Zwischenbericht des Moduls 2. Einordnung des Steuerungsansatzes Regionen Aktiv. 30.06.2005. Darmstadt
- *Elbe, S. (2005b)*: Abschlussberichte Regionen Aktiv – Erste Auswertungsergebnisse. Vortrag im Rahmen des Vernetzungsseminars Regionen Aktiv, 17.11.05 in Bad Schandau.
- *Elbe, S. (2006)*: Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft – Begleitforschung 2004 bis 2006. Abschlussbericht des Moduls 2. Einordnung des Steuerungsansatzes Regionen Aktiv. Darmstadt. Unveröffentlichter Bericht.
- *Elbe, S. (2006b)*: Ergebnisse Regionen Aktiv Phase I – Auswertungen und Schlussfolgerungen. Vortrag im Rahmen des Beirates Regionen Aktiv. 04.04.2006. Bonn.
- *Elbe, S.; Kroës, G.; Benz, A.; Lukesch, R.; Weiß, K.; Böcher, M.; Krott, M.; Meincke, A.; Middelman, U.; Payer, H.; Rabenau, J.; Tränkner, S. (Hrsg.)*: Begleitforschung des Pilotprojektes Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft 2004 bis 2006, Synthesebericht und zentrale Handlungsempfehlungen. Darmstadt
- *Elbe, S.; Langguth, F.; Lukesch, R.; Payer, H.; Rabenau, J. Tränkner, S.; Böcher, M. (2006)*: Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. Übergreifende Auswertung des Teil 2 der Abschlussberichte Regionen Aktiv. Unveröffentlichter Bericht.
- *Elbe, S.; Schubert, D. (2002)*: Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der EU-Strukturförderung. Controllinginstrumente zur Integration von Umweltbelangen in die EU-Strukturfondsförderung in Deutschland (CIUS). Zwischenbericht zum F&E-Vorhaben. Dortmund.
- *Elias, N (1969)*: Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Band 2. Bern.

- **Europäische Kommission (Hrsg.) (1999):** Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Voraussetzungen. Brüssel.
- **Europäische Kommission (Hrsg.) (2004):** Neue Perspektiven für die Entwicklung des ländlichen Raums in der EU. Fact Sheet. Luxemburg.
- **Europäische Kommission (Hrsg.) (2005):** Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013. Mitteilung der Kommission.Brüssel, 05.07.2005. KOM (2005) 299. S. 8.
- **Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (Hrsg.) (2000):** Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2000-2006. Deutschland und Bundesländer unter <http://europa.eu.int/comm/agriculture>: eingesehen am 09.02.2006
- **Flick, U. (1998):** Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften. Reinbek bei Hamburg.
- **Fock, T.; Kasten, J.; Kowatsch, A.; Rühls, M.; Noleppa, S. (2005):** Modellregion Lübecker Bucht. Externe Evaluierung 2005. Unveröffentlichter Bericht.
- **Fürst, D. (1987):** Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1. Baden Baden. S. 261-284.
- **Fürst, D. (2001a):** Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung 59. Baden-Baden.
- **Fürst, D. (2001b):** Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen. Unter: [www.laum.uni-hannover.de/ilr](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr).
- **Fürst, D. (2001c):** Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neo-liberaler Marktwirtschaft. o. O.
- **Fürst, D. (2003):** Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8/9.2003. Bonn. S. 441-450.
- **Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2001):** Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- **Fürst, D.; Schubert, H. (1998):** Regionale Netzwerke. Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: RuR. Heft 5,6/1998. Bonn. S. 352-361.
- **GAKGesetz (2005):** Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in der Fassung vom 31.10.2005.
- **Ganzert, C. (2006):** Fördermittel sind nicht alles. Antriebe und Hemmnisse für regionales Engagement. In: der kritische Agrarbericht 2006. München. S. 159-164.
- **Gehrlein, U. (2005):** Integrierte ländliche Entwicklung – Perspektiven und offene Fragen. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung zur beabsichtigten Umsetzung in den Bundesländern. Frankfurt a.M.
- **Geißendörfer, M.; Rahn, T.; Stoiber, M. (2003):** Handbuch „Erfolgreiches Regionalmanagement“. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung. Bayreuth, Triesdorf.
- **Geißendörfer, M.; Seibert, O. (2005):** Leader ab 2007. Was wäre, wenn... . In: LEADERforum 2/2005. Frankfurt. S. 42ff.
- **Genosko, J. (1999):** Netzwerke in der Regionalpolitik. Marburg.

- **Gornig, M.; Toepel, K. (1998):** Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle – Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein. Berlin.
- **Gothe, D.; Hahne, U. (2006):** ...und regionale Wertschöpfung lohnt sich doch. Arbeitsplätze und Einkommen durch regionale Wertschöpfungsketten im Holzbereich. In: Der kritische Agrarbericht 2006. München. S. 165-170.
- **Gummert, H.; Werschnitzky, U. (1965):** Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im Zusammenhang mit der Flurbereinigung in Schleswig-Holstein und den nördlichen Teilen Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens. Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 39. Stuttgart.
- **Haghani, S. (1999):** Subventionseffizienz staatlicher Finanzpolitik. Wiesbaden.
- **Hahne, U. (1987):** Endogene Regionalentwicklung – Ansatz zwischen ökonomischen Fallgruben, Historismus und Pragmatismus. In Geographie des Menschen – Dietrich Bartels zum Gedenken. . Bahrenberg, G. et al. (Hrsg.): Bremer Beiträge zur Geographie und Raumplanung; Band 11. Bremen. S. 401ff.
- **Hahne, U. (2001):** Regionale Wirtschaftskreisläufe – Auslaufmodell in einer globalen Welt? In: Der kritische Agrarbericht 2001. München. S. 188-193.
- **Haller, A. (1997):** Wertschöpfungsrechnung: Ein Instrument zur Steigerung der Aussagefähigkeit von Unternehmensabschlüssen. Stuttgart.
- **Hanhe, U. (2002):** Rückblick 2001: Humanressourcen und Regionalentwicklung – Was ist zu wenden? In: der kritische Agrarbericht 2002. München. S. 143-147.
- **Hanley, N.; Spash, C. L. (1993):** Cost –Benefit Analysis and Environment. Aldershot.
- **Hanusch, H. (1994):** Nutzen-Kosten-Analyse. 2. überarbeitete Auflage. München.
- **Healey, P.; Cars, G.; Madnipour, A., de Magalhaes, C. (2002):** Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity. In: Cars, G. et al. (Hrsg.): Urban governance, institutional capacity and social milieux. Aldershot. S. 6-28.
- **Heintel, M. (o.J.):** Ist Erfolg messbar? Probleme der Evaluation von Regionalmanagements. In: Sedlacek, P. (Hrsg.) 2004: Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell Band 90. S. 123-144.
- **Hesse, H. (1980):** Die Nutzen-Kosten-Analyse I: Theorie. In: Albers, W. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Band 5. Stuttgart, Tübingen, Göttingen. S. 361-382.
- **HGrG (2006):** Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder in der Fassung vom 19.8.1969, zuletzt geändert durch Neunte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31.10.2006. § 6
- **Hilligardt, J. (2004):** Kosten und Nutzen regionaler Kooperation. Erfahrungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg. In Planerin. Heft 1.2004. Berlin. S. 36f.
- **Hirzel, M. (2005):** Erfolgsfaktor Prozessmanagement. In: Hirzel, M.; Kühn, F. (2005) (Hrsg.): Prozessmanagement in der Praxis. Wertschöpfungsketten planen, optimieren und erfolgreich steuern. Wiesbaden. S. 11-25.
- **Hofmann, J. (1981):** Erweiterte Nutzen-Kosten-Analyse. Zur Bewertung und Auswahl öffentlicher Projekte. Göttingen.
- **Hotz, D. (1987):** Zweckzuweisungen und kommunales Investitionsverhalten. Ein Beitrag zur empirischen Wirkungsforschung . Forschungen zur Raumentwicklung Band 16. Bonn.

- **Institut für Ländliche Strukturforschung (IfLS) (Hrsg.) (2004):** Wissenschaftliche Begleitforschung des Pilotprojektes „Regionen Aktiv“ – Land gestaltet Zukunft. Ergebnisse der Begleitforschung 2002-2003. Abschlussbericht. IfLS. Frankfurt a.M.
- **Jakubowski, P.; Melzer, M. (2002):** Sektorübergreifende Projekte. Wie gut passen Förderprogramme? In: LEADERforum 2/2002. Frankfurt am Main. S. 28ff.
- **Jekel, T. (1998):** Regionalmanagement und Regionalmarketing. Theoretische Grundlagen kommunikativre Regionalplanung. SIR-Schriftenreihe Band 18. Salzburg.
- **John, P. (2005):** Competitive bidding: A method for improving the quality of policy outputs in regions? Vortrag im Rahmen des Workshops „Regional Government for Sustainable Development. 28./29.10.2005. Hagen.
- **Kilper, H. (2004):** Regionale Disparitäten. Kein Thema von gestern. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- **Knickel, K. (2002):** Die Bedeutung multifunktionaler Landwirtschaft im Rahmen nachhaltiger Regionalentwicklung. In: ZALF (Hrsg.) Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung. Weikersheim. S. 35-52.
- **Knieling, J. (2003):** Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8/9.2003. Bonn. S. 463-478.
- **Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2001):** Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? In: RuR 2-3/2001. Bonn. S. 184-191.
- **Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004):** Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), KOM(2004)490; 14.7.2004. Brüssel.
- **Kraft, M. (1995):** Zur Dauerhaftigkeit von Subventionen. Eine Untersuchung der Steuervergünstigungen des Bundes. Berlin.
- **Kroës, G. (1971):** Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung – Sozioökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen – Versuch einer Quantifizierung am Beispiel mehrerer Flurbereinigungsverfahren in Nordrhein-Westfalen. Hilstrup.
- **Kroës, G. (1973):** Nutzwertanalyse. Vergleichende Beurteilung von Aussiedlungen. Beiträge zum Dienstleistungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Band 8. Münster (Westfalen).
- **Kroës, G. (2006):** Financing and Budgeting in District Development Planning and Management. Spring Working Papers 3, 9. Auflage. Dortmund.
- **Kroës, G. et al. (2004):** Skript zur Veranstaltung „Planungs- und Entscheidungstheorie und –technik. 3. Auflage. Dortmund.
- **Kromrey, H. (2002):** Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung. 10. Auflage. Opladen.
- **Krüger, T.; Walther, M. (2005):** Innovative Ansätze zur Entwicklung der ländlichen Räume. Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse und MarktTreff-Konzept in Schleswig-Holstein. In: RaumPlanung 118. Dortmund. S. 11-16.
- **Krutilla, J. V.; Eckstein, O. (1964):** Multiple Purpose River Development. Studies in Applied Economic Analysis. 3. Auflage. Baltimore, London.

- **Kühn, M. (o.J.):** Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalplanung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, P. (Hrsg.) 2004: Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell Band 90. S. 39-46.
- **Kunze, D. (1970):** Nutzwertanalyse als Entscheidungshilfe. Hilstrup.
- **Kunze, D.; Blanek, H.-D.; Simons, D. (1969):** Nutzwertanalyse als Entscheidungshilfe für Planungsträger. Frankfurt a. M.
- **Lamnek, S. (1993):** Qualitative Sozialforschung. Band 2. Methoden und Techniken. München.
- **Langenau, B. (2001):** Die Fallstudie als Forschungsansatz in der Raumplanung. Arbeitspapier. Dortmund.
- **Läpple, D. (1991):** Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept. In: Häußermann, H. et al. (Hrsg.) (1991): Stadt und Raum – soziologische Annäherungen. Pfaffenweiler. S. 156-207.
- **Lichtenberg, T. J. (o.J.):** „Harte“ Evaluation von „weicher“ Kooperation? Regionales Entwicklungskonzept Insel Rügen im Blickpunkt. In: Sedlacek, P. (Hrsg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell Band 90. S. 47-64.
- **Lübecker Bucht (2001):** Regionales Entwicklungskonzept der Modellregion Lübecker Bucht. Lübeck.
- **Lübecker Bucht (2005a):** 3 Jahre Regionen Aktiv Lübecker Bucht – Lust auf Mehr! Die Fakten zum regionalen Entwicklungsprozess. Lübeck.
- **Lübecker Bucht (2005b):** Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil I. Oktober 2005. Lübeck. Lübeck. Unveröffentlichter Bericht.
- **Lübecker Bucht (2005c):** Unternehmenskonzept Regionalmanagement Lübecker Bucht. Lübeck. Unveröffentlichter Bericht.
- **Lübecker Bucht (2006a):** Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil II: Das Erreichte aufzeigen. Januar 2006. Lübeck. Unveröffentlichter Bericht.
- **Lübecker Bucht (2006b):** Regionskonzept 2006/2007. Modellregion Lübecker Bucht. Stadt – Land – Bucht. Februar 2006. Lübeck. Unveröffentlichter Bericht.
- **Lückenkötter, J. (2000):** Kooperationen der Zukunft. In: LEADERforum 1/2000. Frankfurt. S. 24f.
- **Lückenkötter, J. (2001):** Ein Plädoyer für Partnerschaften. Argumente und Anregungen für die ländliche Regionalentwicklung. In: LEADERforum 1/2001. Frankfurt. S. 18ff.
- **Maier, J. (2004):** Regionalmanagement als weiches Instrument der Regionalentwicklung und erste Evaluierungen vorhandener Ansätze in Bayern. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- **Maillat, D. (1998):** Innovative milieus and new generations of regional policies. In: Entrepreneurship and Regional Development 7. S. 157-167.
- **Manschwetius, U. (1995):** Regionalmarketing: Marketing als Instrument der Wirtschaftsentwicklung. Wiesbaden.
- **Mayntz, R. (1993):** Governing failures and the problems of governability: Some comments on a theoretical paradigm. In: Kooiman, J. (Hrsg.) Modern Governance. London.
- **Mayring, P. (2002):** Einführung in die qualitative Sozialforschung. 5. Auflage. Weinheim, Basel.
- **Meuser, M.; Nagel, U. (1991):** Expertinneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Garz, D.; Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Opladen. S. 441-471.

- *Meyer, J.-A. (1999):* Regionalmarketing. Grundlagen, Konzepte, Anwendung. München.
- *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland Pfalz (Hrsg.) (2004):* Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE). Zukunftsmotor für den ländlichen Raum. Sonderheft 15/2004. Mainz.
- *Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1995):* Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss auf der 24. Sitzung am 8. März 1995 in Düsseldorf.
- *Mishan, E.J. (1982):* Cost-Benefit Analysis. An Informal Introduction. 3. Auflage. London.
- *Morse, J. M. (Hrsg.) (1994):* Critical Issues in Qualitative Research Methods. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- *Moseley, M. (Hrsg.) (2003):* Local Partnerships for Rural Development. The European Experience. Oxon. Cambridge.
- *Müller, B. (2004):* Neue Planungsformen im Prozess einer nachhaltigen Raumentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen – Plädoyer für eine anreizorientierte Mehrebenensteuerung. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- *Müller, B.; Wiechmann, T.; Scholl, W.; Bachmann, T.; Habisch, A. (Hrsg.) (2002):* Kommunikation in regionalen Innovationsnetzwerken. München, Mering.
- *Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B.; Kullmer, L. (1990):* Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. 1. Band, 5. Auflage. Tübingen.
- *NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsförderung) (2006):* Regionalökonomische und fiskalische Effekte aus Investitionen in den Sportstättenbau in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des LandesSportBund Niedersachsen. Hannover.
- *ÖAR (Hrsg.) (2005):* Begleitforschung II „Regionen Aktiv“. Zwischenbericht 30.6.2005. Wien.
- *ÖAR (Hrsg.) (2005b):* Auswertung der 1. Runde der Regionalen Fokusgruppen (Modul Wissenstransfer). Unveröffentlichter Zwischenbericht 30.11.2005. Wien.
- *ÖAR (Hrsg.) (2006):* Ländliche Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems. Abschlussbericht Modul 1; 30.09.2006. Wien.
- *OECD (2006):* Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance. OECD-Bericht über die Politik für den ländlichen Raum. Paris.
- *ÖIR (Österreichisches Institut für Raumplanung) (Hrsg.) (2004):* Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes. Final Report. Wien.
- *ÖIR Österreichisches Institut für Raumplanung) (Hrsg.) (2003):* Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II, Final Report. Commissioned by the EK-GD AGRI, Bruxelles.
- *Orlowski, M. (2005):* Regionen Aktiv? Neue Wege in der Regionalförderung. Prozessentwicklung am Beispiel der Modellregionen Lübecker Bucht und Wendland/Elbetal. Kassel.
- *Pasckert, A. (1997):* Zukunftsfähige Wertschöpfungskreisläufe. Duisburger Betriebswirtschaftliche Schriften Band 15. Hamburg.
- *Patton, M. Q. (1987):* How to Use Qualitative Methods in Evaluation. Newbury Park, London, New Delhi.
- *Pohl, J. (1998):* Qualitative Verfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung – Handbuch. Hannover. S. 95.112.

- **Poirier C. C.; Reiter, S. E. (1997):** Die optimale Wertschöpfungskette: Wie Lieferanten, Produzenten und Handel bestens zusammenarbeiten. Frankfurt a. M., New York.
- **Porter, M. E. (2000):** Wettbewerbsvorteile (Competitive Advantage). Spitzenleistungen erreichen und behaupten. 6. Auflage. Frankfurt a. M., New York.
- **Raumordnungsgesetz (ROG) (1998):** 28. Auflage, München.
- **Reding, K. (1981) :** Die Effizienz staatlicher Aktivitäten: Probleme ihrer Messung und Kontrolle. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 40. Baden-Baden.
- **Rehfeld, D. (1995):** Disintegration and reintegration of production clusters in the Ruhr area. In: Cooke, P. (Hrsg.): The rise of the Rustbelt. London. S. 85-102.
- **Ritter, E.-H. (2004):** Europafähigkeit der Regionen als Voraussetzung für einen Wettbewerb der Regionen in Europa. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- **Rose, R. (1991):** What is lesson-drawing? In: Journal of Public Policy 11. o. O. S. 3-30.
- **Sächsische Schweiz (2005):** Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil 1 Oktober 2005. Unveröffentlichter Bericht.
- **Scharpf, F. W. (1993):** Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik. In: Scharpf, F. W. (Hrsg.): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt a.M., New York. S. 131-156
- **Scharpf, F. W. (2000):** Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- **Scheer, G. (1983):** Eigenständige Regionalentwicklung: Ziele Strategien und Erfahrungen mit einem neuen Konzept der regionalen Entwicklungsarbeit. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie; 8. Jahrgang 3/1983. Wien.
- **Scheuch, E. K. (1974):** Auswahlverfahren in der Sozialforschung. In: König, R. (Hrsg.): Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 3a. Stuttgart. S. 1-96.
- **Schmidtchen, D. (2003):** Wettbewerb und Kooperation (Co-opetition): Neues Paradigma für Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik?. In: Zentes, J.; Swoboda, B.; Morschett, D. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden. S. 67-92.
- **Scholles, F. (2005):** Bewertungs- und Entscheidungsmethoden. Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover. S. 97-106.
- **Schubert, D. (2006):** Überblick über die kommenden Rahmenbedingungen für gebietsbezogene ländliche Entwicklung. Vortrag im Rahmen des ersten Treffens der Bundesfokusgruppe. 25.04.06. Bonn.
- **Schubert, H. (2004):** Netzwerkmanagement – Planung und Steuerung von Vernetzung zur Erzeugung raumbundenen Sozialkapitals. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- **Schulte, A. (2003):** Entwicklung eines Konzeptes der Nutzwertanalyse für Projekte ländlicher Förderung. Göttingen.
- **Schüttler, K. (1996):** Entwicklung im Zusammenhang – Leitlinien und Handlungsfelder einer nachhaltigen Regionalpolitik für ländliche Räume. In: Bildungswerk der KAB Trier und Taurus-Institut (Hrsg.): Regionen im Aufbruch. Bornheim. S. 109ff.
- **Seuring, S. (2001):** Supply Chain Costing: Kostenmanagement in der Wertschöpfungskette mit Target Costing und Prozesskostenrechnung. München.

- **Siebert, H. (1991):** Einführung in die Volkswirtschaftslehre. 10 Auflage. Stuttgart.
- **Silverman, D. (1993):** Interpreting Qualitative Data –Methods for Analysing Talk, Text and Interaction. London, Thousand Oaks, New Delhi.
- **SPRINT (GbR); Universität Göttingen; Fernuniversität Hagen; ÖAR Regionalberatung (Hrsg.) (2007):** Begleitforschung des Pilotprojektes Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft 2004 bis 2006. Synthesebericht. Göttingen. Noch nicht erschienen.
- **SPRINT (GbR); Universität Göttingen; Fernuniversität Hagen; ÖAR Regionalberatung (Hrsg.) (2006):** Begleitforschung des Pilotprojektes Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft 2004 bis 2006. Abschlussbericht. Darmstadt.
- **Tevfik F. N. (1996):** Cost-benefit analysis. Theory and application. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- **Toepel, K. (2000):** Evaluation in der Regionalpolitik. In: Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung: Heft 3. Berlin. S. 395-405.
- **Töpfer, K. (1969):** Regionalpolitik und Standortentscheidung. Die Beeinflussung privater Pläne, dargestellt an der unternehmerischen Standortentscheidung. Beiträge zur Raumplanung. Band 6. Bielefeld.
- **Trube, A. (1995):** Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung. Nürnberg.
- **Volker Hauff (1987) (Hrsg.):** Unsere gemeinsame Zukunft. Der **Brundtland-Bericht** Der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Grevén.
- **von der Oelsnitz, D. (2003):** Kooperation: Entwicklung und Verknüpfung von Kernkompetenzen. In: Zentes, J.; Swoboda, B.; Morschett, D. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden. S. 183-210).
- **Walter, N. (2005):** Leader geht weiter – aber wie? In: LEADERforum 2/2005. Frankfurt. S. 38f.
- **WCED (World Commission on Environment and Development) (Hrsg.) (1987):** Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Genf.
- **Weiß, K. (2007):** siehe vorliegende Arbeit
- **Wendland/Elbetal (2005a):** Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil I. Oktober 2005. Lüneburg. Unveröffentlichter Bericht.
- **Wendland/Elbetal (2005b):** Unternehmenskonzept Regionalmanagement Wendland/Elbetal. Lüneburg. Unveröffentlichter Bericht.
- **Wendland/Elbetal (2006a):** Abschlussbericht Regionen Aktiv; Teil II: Das Erreichte aufzeigen. Januar 2006. Lüneburg. Unveröffentlichter Bericht.
- **Wendland/Elbetal (2006b):** Unternehmenskonzept Regionalmanagement & Regionskonzept Wertschöpfungsketten. Wendland/Elbetal. März 2006. Lüneburg. Unveröffentlichter Bericht.
- **Westholm, E.; Moseley, M.; Stenlas, N. (Hrsg.) (1999):** Local partnerships and rural development in Europe. A literature review of practice and theory. Falun.
- **Wiechmann, T. (2000):** Die Region ist tot – es lebe die Region. Anmerkungen zur Diskurskonjunktur und Relativierung des Begriffes. In: Raumforschung und Raumordnung. Heft 2/3. S. 173f.
- **Wiechmann, T. (2005):** Regional Competitions in Germany – Experiments between Hierarchy, Collaboration and Competition. Dresden.

- **Wiechmann, T.; von Löwis, S.; Kaether, J. (Hrsg.) (2004):** Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“. Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland. IÖR-Schriften, Band 45. Dresden.
- **Willke, H. (1992):** Ironie des Staates. Grundlinien für eine Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- **Wimmer, A. (2003):** Wertschöpfungsnetzwerke und deren Umsetzung in der Finanzwirtschaft. Regensburg.
- **Wohlfahrt, N.; Zühlke, W. (1999):** Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene. ILS-Schriften 154. Dortmund.
- **Yin, R. K. (1994):** Case Study Research. Design and Methods. Volume 5. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- **Zangemeister, C. (1976):** Nutzwertanalyse in der Systemtechnik: Eine Methodik zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen. 4. Auflage. München.

Darüber hinaus wurden folgende Berichte der 18 Modellregionen herangezogen:

Regionale Entwicklungskonzepte (REK) der Modellregionen (Abgabe 28. Februar 2002)

Jahresberichte 2002 (Abgabe 31. Januar 2003)

Halbzeitberichte 2003 (Abgabe 31. Januar 2004)

Fortschrittsberichte 2004 (Abgabe 31. Januar 2005)

Abschlussberichte 2005 (Abgabe Teil 1 am 24. Oktober 2005, Abgabe Teil 2 am 31. Januar 2006).

Alle Berichte stehen im internen Bereich der Internetseite zum Modellvorhaben Regionen Aktiv unter [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de) zur Verfügung.

## **Internet**

- <http://www.ifm-bonn.org>: Institut für Mittelstandsforschung/Bonn; eingesehen am 17.11.2006
- [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de): Auswärtiges Amt: Die gemeinsame Agrarpolitik der EU; eingesehen am 27.09.2005
- [www.beamtenbesoldung-online.de/beamtenbesoldung](http://www.beamtenbesoldung-online.de/beamtenbesoldung): Besoldungsstufen und Gehaltsrechner; eingesehen am 22.08.2006, bzw. <http://paul.schubbi.org/bat>: Informationsseiten für den öffentlichen Dienst; eingesehen am 24.02.2007
- [www.bioregio.com](http://www.bioregio.com): Informationen zur Initiative Bioregio; eingesehen am 06.11.2005
- [www.bmvel-statistik.de](http://www.bmvel-statistik.de): Informationen zur GAK; eingesehen am 16.12.2005
- [www.destatis.de](http://www.destatis.de): Statistisches Bundesamt: Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste der Angestellten im Produzierenden Gewerbe, Kredit- und Versicherungsgewerbe 1991-2005; eingesehen am 14.09.2006 und 17.11.2006
- [www.dlr.de/PT/LernendeRegionen](http://www.dlr.de/PT/LernendeRegionen); eingesehen am 27.09.2005
- [www.dorferneuerung.adlexikon.de/Dorferneuerung.shtml](http://www.dorferneuerung.adlexikon.de/Dorferneuerung.shtml): Informationen zur Dorferneuerung; eingesehen am 27.09.2005
- [www.eifel-qualität](http://www.eifel-qualität): Modellregion Bitburg-Prüm; eingesehen am 02.03.2006
- [www.faz.net](http://www.faz.net): Frankfurter Allgemeine Zeitung online; eingesehen am 22.08.2006
- [www.hm.ulv.hessen.de](http://www.hm.ulv.hessen.de): Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz; eingesehen am 17.12.2005
- [www.ihk-nordwestfalen.de/volkswirtschaft\\_statistik](http://www.ihk-nordwestfalen.de/volkswirtschaft_statistik): IHK Nordwestfalen; eingesehen am 17.11.2006
- [www.innoregio.de](http://www.innoregio.de); eingesehen am 27.09.2005
- [www.juris.de](http://www.juris.de): Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder; eingesehen am 14.09.2006
- [www.landentwicklung-muenchen.de](http://www.landentwicklung-muenchen.de); eingesehen am 27.09.2005
- [www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de): Deutsche Vernetzungsstelle LEADER: Die Zukunft von LEADER (ELER-Verordnung); eingesehen am 16.09.2006
- [www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de): Deutsche Vernetzungsstelle LEADER; eingesehen am 23.04.2007
- [www.lexikon.freenet.de/Agrarstrukturelle\\_Entwicklungsplanung](http://www.lexikon.freenet.de/Agrarstrukturelle_Entwicklungsplanung): Informationen zur Agrarstrukturellen Netzwicklungsplanung; eingesehen am 27.09.2005
- [www.ml.niedersachsen.de/proland](http://www.ml.niedersachsen.de/proland): Förderprogramm ProLand; eingesehen am 16.03.2006
- [www.ml.niedersachsen.de](http://www.ml.niedersachsen.de): Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; eingesehen am 17.12.2005
- [www.mlr.baden-wuerttemberg.de](http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de): Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg; eingesehen am 17.12.2005
- [www.mlu.sachsen-anhalt.de](http://www.mlu.sachsen-anhalt.de): Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt; eingesehen am 17.12.05;
- [www.mlur.brandenburg.de](http://www.mlur.brandenburg.de): Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV); eingesehen am 17.12.2005
- [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de); eingesehen am 27.09.2005, 02.07.2006 und 18.04.2007

- [www.murl.nrw.de](http://www.murl.nrw.de): Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen; eingesehen am 17.12.2005
- [www.mv-regierung.de/lm](http://www.mv-regierung.de/lm): Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern; eingesehen am 17.12.2005
- [www.mwvlw.rlp.de](http://www.mwvlw.rlp.de): Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz; eingesehen am 17.12.2005
- [www.nova-institut.de/modellregionen](http://www.nova-institut.de/modellregionen): Modellregion Bitburg-Prüm/Eifel; eingesehen am 28.12.2005
- [www.nova-institut.de/modellregionen](http://www.nova-institut.de/modellregionen): Modellregion Lübecker Bucht; eingesehen am 28.12.2005
- [www.nova-institut.de/modellregionen](http://www.nova-institut.de/modellregionen): Modellregion Wendland/Elbetal; eingesehen am 28.12.2005
- [www.ralb.org](http://www.ralb.org): Modellregion Lübecker Bucht; eingesehen am 02.03.2006
- [www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/index\\_umwelt.html](http://www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/index_umwelt.html): Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft; eingesehen am 17.12.05;
- [www.stadt2030.de](http://www.stadt2030.de); eingesehen am 27.09.2005
- [www.stmlf.bayern.de](http://www.stmlf.bayern.de): Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten; eingesehen am 17.12.2005
- [www.thueringen.de/de/tmlnu/mainnav.html](http://www.thueringen.de/de/tmlnu/mainnav.html): Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt; eingesehen am 17.12.05
- [www.umwelt.saarland.de](http://www.umwelt.saarland.de): Saarländisches Ministerium für Umwelt; eingesehen am 17.12.2005
- [www.umwelt.schleswig-holstein.de/servlet/is/154/](http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/servlet/is/154/): Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein; eingesehen am 17.12.05;
- [www.umweltakademie-sh.de/downloads/ak\\_all6.pdf](http://www.umweltakademie-sh.de/downloads/ak_all6.pdf); eingesehen am 27.09.2005
- [www.unternehmen-region.de](http://www.unternehmen-region.de): Innovative regionale Wachstumskerne – ein Förderprogramm des BMBF; eingesehen am 25.10.2005
- [www.vulkaneifel.de](http://www.vulkaneifel.de): LAG Vulkaneifel; eingesehen am 08.03.2006
- [www.zukunftsregionen.de](http://www.zukunftsregionen.de): Regionen der Zukunft – ein Förderprogramm des BMBau; eingesehen am 06.11.2005

## ***Interviewverzeichnis***

### ***BITBURG/PRÜM (EIFEL)***

#### ***Christiane Steil***

Regionalmanagement Bitburg-Prüm (Eifel)

Interview am 03.04.2006 in Bitburg.

#### ***Andreas Duckart***

Handlungsfeld „Erneuerbare Energien“ (Bauern- und Winzerverband Rheinland-Nassau e.V.)

Interview am 03.04.2006 in Bitburg.

#### ***Alfons Kewes; Frau Seemer, Frau Gerleve***

Ansprechpartner für das Projekt „Einsatz einer mobilen Käserei in der Eifel“

Telefonat am 31.06.2006 + 22.08.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

#### ***Martina Knauf, Andrea Fischbach***

Telefonat am 27.06. + 31.07. + 11.08.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

#### ***Johann Kohnen***

Holznutzung in der Eifel – Ansprechpartner für das Projekt „Waldinventur“

Telefonat am 31.06.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

#### ***Janka Kuss***

Amt für Wirtschaftsförderung – Kreisverwaltung Bitburg-Prüm (Abwicklungspartner)

Telefonat am 19.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

Telefonat am 15.08.2006 zur Ermittlung der Umverteilungseffekte.

#### ***Markus Pfeifer***

Regionalmarke EIFEL GmbH

Telefonat am 21.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

#### ***Jutta Wirtz***

Handlungsfeld „Regionalmarke Eifel“ (Dienstleistungszentrum ländlicher Raum Eifel – DLR)

Interview am 03.04.2006 in Bitburg.

#### ***Rainer Wirtz; Günter Gansen***

Strukturfördergesellschaft Bitburg-Prüm; Technologie- und Innovationsberatung

Telefonat am 21.07.2006 + 22.08.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

### ***LÜBECKER BUCHT***

#### ***Matthias Amelung***

Kommunikationszentrum Lübecker Bucht

Interview am 30.03.2006 in Lübeck.

#### ***Dr. Wolfram Eckloff***

Organisator Wakenitz-Erlebnis-Tage 2005

Telefonat am 26.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Dr. Ralf Eisenbeiß**

Regionalmanagement Lübecker Bucht

Interview am 29.03.2006 in Lübeck.

Telefonat am 17.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Elke Jantzen, Birgit Mann**

Vermarktungsinitiative NWM'sische Höfe

Telefonat am 26.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Dieter Makoschey**

Handlungsfeld „Sanfter Tourismus“

Interview am 29.03.2006 in Lübeck.

**Joachim Nitz**

Tourismusdirektor – Projekt Regionalhaus

Telefonat am 26.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Erich Reppenhausen, Heiko Boje**

Landkreis Nordwestmecklenburg (Abwicklungspartner)

Telefonat am 21.08.2006 zur Ermittlung der Umverteilungseffekte.

**Michael Sturm**

Handlungsfeld „Regionale Produkte & Vermarktung“

Interview am 30.03.2006 in Testorf.

Telefonat am 26.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Dr. Deike Timmermann**

Büro für Landschaftsentwicklung GmbH; Ansprechpartnerin für das Projekt „Reit- und  
Fahrtourismus rund um die Lübecker Bucht“

Telefonat am 31.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**WENDLAND/ELBETAL****Dr. Hans Lange**

Externer Berater für das Themenfeld regenerative Energie

Telefonat am 21.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Andreas Krüger**

Handlungsfeld „Land & Genuss“ (Biopartner GmbH)

Interview am 28.03.2006 in Kukate.

Telefonat am 24.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Dieter Schaarschmidt**

Handlungsfeld „Kraft & Stoff“ (ReEnergie Wendland)

Interview am 29.03.2006 in Güstritz.

**Karin Schulz**

Amt für Landentwicklung (Abwicklungspartner)

Telefonat am 17.08.2006 zur Ermittlung der Umverteilungseffekte.

**Horst Seide**

Handlungsfeld „Kraft & Stoff“

Interview am 28.03.2006 in Landsatz.

**Michael Seelig**

Handlungsfeld „Lernen & Leben“ (Werkhof Kukate)  
Interview am 28.03.2006 in Kukate.

**Angelika Straub**

Regionalbüro Wendland/Elbetal  
Telefonat am 25.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Rolf Thormann**

Ökomut – Projekt Nachhaltigkeit erleben, Bildungsangebote erfassen  
Telefonat am 25.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Tilman Uhlenhaut**

Geschäftsführer NEULAND GmbH  
Telefonat am 21.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**Michael Wedler**

Regionalmanagement Wendland/Elbetal  
Interview am 27.03.2006 in Lüneburg.  
Telefonat am 17.07.2006 im Rahmen der Datenerhebung zur Nutzwertanalyse.

**VERTRETER DER BUNDES- UND LANDESEBENE**

**Theo Augustin (BMELV)**

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Telefonat am 17.08.2006 zur Ermittlung der Umverteilungseffekte und Gewichtungsfaktoren.

**Franz Kattler**

Ministerium des Innern und für Sport; Rheinland-Pfalz - Ref. Dorferneuerung  
Telefonat am 23.08.2006 zur Ermittlung der Umverteilungseffekte.

**Frau Spöring**

Niedersächsisches Ministerium für ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Telefonat am 24.08.2006 zur Ermittlung der Umverteilungseffekte.

**Herr Thoben**

Ministerium für Ernährung, Umwelt und Ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein  
Telefonat am 23.08.2006 zur Ermittlung der Umverteilungseffekte.

**SONSTIGE**

**Dr. Jan Swoboda**

Leader-Vernetzungsstelle  
Telefonat am 24.04.2007

**Herr Vossen**

Institut für Stadt- und Regionalmarketing  
Telefonat am 24.04.2007

**Frau Unseld**

DVL  
Telefonat am 25.04.2007

***Herr Hofberger***

Kommunikationsagentur birke + partner

Telefonat am 25.04.2007

***Herr Puff***

Geschäftsführer des Regionalmarketingprozesses „Kronach aktiv“ /Oberfranken offensiv

Telefonat am 24.04.2007

***Frau Oettle-Schnell***

Projektmanagerin der „Chancen-Region Mainfranken“

Telefonat am 24.04.2007

***Meike Albers***

CIMA Stadtmarketing GmbH

Telefonat am 03.05.2007

***Nina Hangebruch***

EWG Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft, Stadt Rheine Telefonat am  
03.05.2007

***Frau Keppler***

Regionalmarketing Landkreis Höxter

Telefonat am 24.04.2007



## Anhang

**Anhang Ia:** Liste der Modellregionen

**Anhang Ib:** Aufbau und Organisationsstruktur der Modellregionen

**Anhang II:** Fragebogen zur ersten Überprüfung von Wirkungszusammenhängen

**Anhang III:** Leitfaden für die FACT-Analyse (Ursache-Wirkungs-Analyse) im Rahmen der Fallstudienuntersuchung in den Regionen Bitburg-Prüm/Eifel, Lüneburger Bucht, Wendland/Elbetal

**Anhang IV:** Tableau zur Datenerhebung in den Fallstudienregionen im Rahmen der Nutzwertanalyse (Versand 06/2006)

**Anhang V:** Nutzwerttableau für die Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel

**Anhang VI:** Nutzwerttableau für die Fallstudienregion Lüneburger Bucht

**Anhang VII:** Nutzwerttableau für die Fallstudienregion Wendland/Elbetal

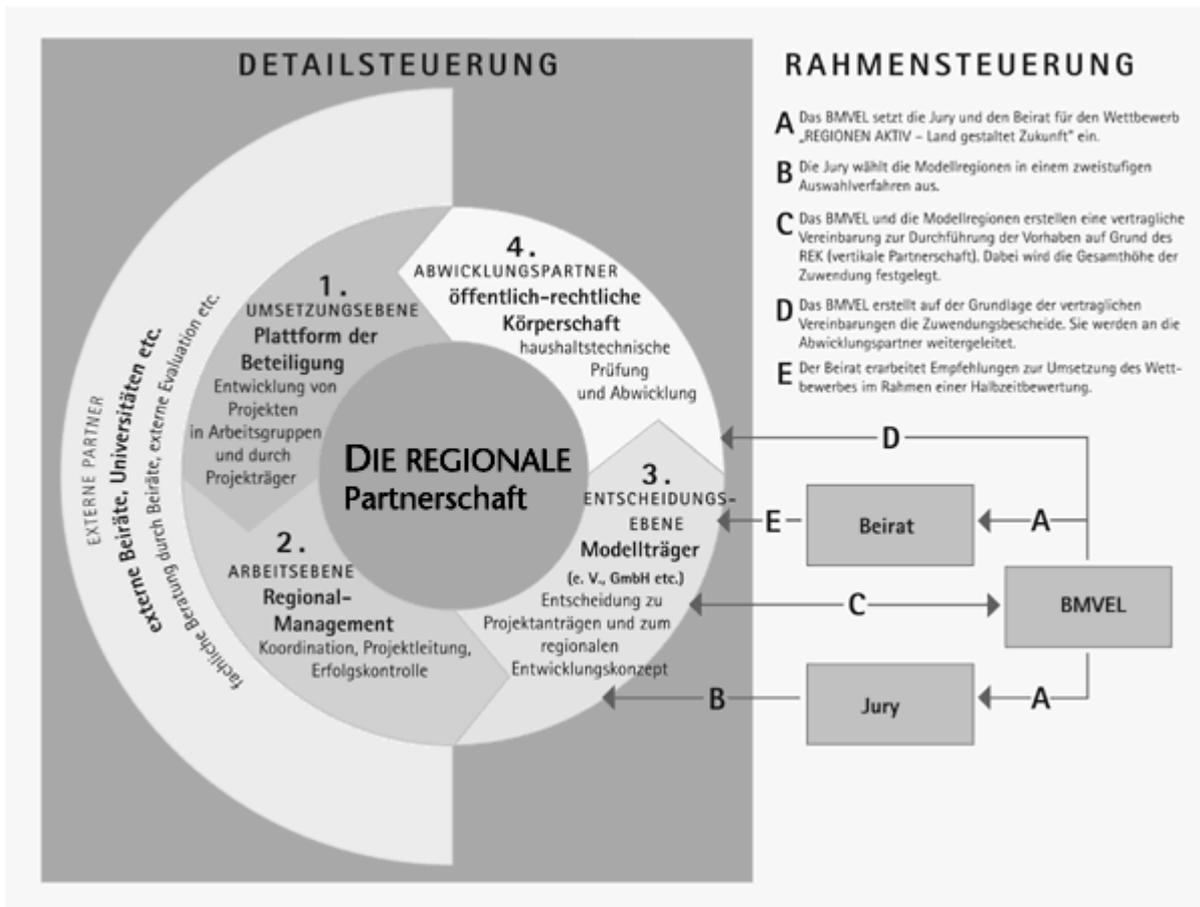
## Anhang Ia: Liste der Modellregionen

<p><b>Region Altmark</b>                  Jürgen Barth                  RIG-Management Altmark                  Arneburger Str.24                  39576 Stendal                  Tel: 03931681240                  Fax: 03931681522                  E-Mail: barth.regionaktiv@t-online.de                  Homepage: www.die-altmark-mittendrin.de</p>	<p><b>Region Barnim-Uckermark</b>                  Anja Schulz                  Regionalmanagement Barnim-                  Uckermark                  c/o Landschaftspflegeverband Ucker-                  mark-Schorfheide                  Hoher Steinweg 5-6                  16278 Angermünde                  Tel: 03331/298791                  Fax: 03331/298790                  E-Mail: lpv.regionale-                  partnerschaft@gmx.de                  Homepage: www.barnim-uckermark-                  aktiv.de</p>
<p><b>Region Bitburg-Prüm/Eifel*</b>                  Christiane Steil                  REGIONEN AKTIV                  Regionalmanagement Eifel                  Trierer Str. 1                  54634 Bitburg                  Tel: 06561/15-4111                  Fax: 06561/15-1003                  E-Mail: steil.christiane@bitburg-pruem.de                  Homepage: www.eifel-qualitaet.de</p>	<p><b>Region Chiemgau-Inn-Salzach</b>                  Elisabeth Sternemann                  Region aktiv Chiemgau Inn Salzach e.                  V.                  Ebererstraße 5                  84503 Altötting                  Tel: 08671/928829                  Fax: 08671/929166                  E-Mail: willkommen@region-aktiv-                  chiemgau-inn-salzach.de                  Homepage: www.region-aktiv-                  chiemgau-inn-salzach.de</p>
<p><b>Region Eichsfeld</b>                  Hartwig Ehrenberg                  Landratsamt Eichsfeld                  Geschäftsstelle                  Friedensplatz 8                  37308 Heilbad Heiligenstadt                  Tel: 03606 650420                  Fax: 03606 650449                  E-Mail: aws@lk-eichsfeld.de                  Homepage: www.lk-eichsfeld.de</p>	<p><b>Region Hohenlohe</b>                  Ute Zoll                  Regionalmanagement Hohenlohe aktiv                  c/o WFG Schwäbisch Hall                  Münzstr. 1                  74523 Schwäbisch Hall                  Tel: 0791 - 755 7650                  Fax: 0791 - 755 7399                  E-Mail: u.zoll@hohenloheaktiv.de                  Homepage: www.hohenloheaktiv.de</p>
<p><b>Region Lübecker Bucht*</b>                  Dr. Ralf Eisenbeiß                  Regionalpartnerschaft Lübecker Bucht                  Seelandstraße 14-16                  23569 Lübeck                  Tel: 0451-7072553                  Fax: 0451-7073709                  E-Mail: modellregion.luebeck@t-online.de                  Homepage: www.ralb.org</p>	<p><b>Region Mecklenburgische Seenplatte</b>                  Constance Lindheimer                  Regionalmanagement Mecklenburgi-                  sche Seenplatte                  Verein                  Feldstraße 3                  17033 Neubrandenburg                  Tel: 0395 555 32 30                  Fax: 0395 555 32 28                  E-Mail: c.lindheimer@seenplatte-mv.de                  Homepage: www.seenplatte-mv.de</p>
<p><b>Region Odermündung</b>                  Walter Knolle                  Verein DIE REGION ODERMÜNDUNG e.V.                  Friedrich-Ludwig-Jahn-Weg 12                  17379 Ferdinandshof</p>	<p><b>Region Östliches Ruhrgebiet</b>                  Hugo Gödde                  Solidargemeinschaft östliches Ruhrge-                  biet                  Regionalmanagement</p>

<p>Tel: 039778/28524          Fax: 039778/28525          E-Mail: v.droev@t-online.de          Homepage: www.region-odermuendung.de</p>	<p>Westenhellweg 110          59192 Bergkamen          Tel: 02389 / 959220          Fax: 02389 / 959222          E-Mail: hugoqedde@web.de</p>
<p><b>Region Ostfriesland</b>          Brigitte Nolopp          Region Ostfriesland e.V.          Marktpassage 4          26603 Aurich          Tel: 04941 - 698 25 50          Fax: 04941 - 698 25 59          E-Mail: modellregion@ostfriesland.de          Homepage: www.modellregion-ostfriesland.de</p>	<p><b>Region Kreis Reutlingen</b>          Regine Leicht          Landratsamt Reutlingen          Umweltschutzamt          Karlstr. 27          72764 Reutlingen          Tel: 07121-480-9349          Fax: 07121-480-9300          E-Mail: regine_leicht@kreis-reutlingen.de          Homepage: www.regionen-aktiv-rt.de</p>
<p><b>Region Saarland</b>          Jens Thös          Büro für landwirtschaftliche Fachplanungen - Saarbrücken          Rastbachweg 5          66113 Saarbrücken          Tel: 0681 / 5847274          Fax: 0681 / 5847273          E-Mail: mail@thoes.com</p>	<p><b>Region Sächsische Schweiz / Weißeritzkreis</b>          Jürgen Israel          Landschaft(f)t Zukunft e. V.          Weißeritzstraße 11          01744 Dippoldiswalde          Tel: 03504/6201326          Fax: 03504/6201329          E-Mail: regionen.aktiv@weisseritzkreis.com</p>
<p><b>Region Schwäbisches Donautal</b>          Lothar Kempfle          Donautal-Aktiv e.V.          Regionalmanagement          Schlosstrasse 7          89431 Bächingen/Brenz          Tel: 07325/951957          Fax: 07325/951959          E-Mail: kempfle@donautal-aktiv.de          Homepage: www.donautal-aktiv.de</p>	<p><b>Region Uthlande</b>          Katharina Menge          Regionale Partnerschaft Uthlande          Regionalbüro Uthlande          Hafenstrasse 23          25938 Wyk auf Föhr          Tel: 04681-748399          Fax: 04681-500450          E-Mail: k.menge@regionuthlande.de</p>
<p><b>Region Wendland / Elbetal*</b>          Michael Wedler          Regionalmanagement, Projektleiter          Niedersächs. Landgesell. mbH Lüneburg          Wedekindstraße 18          21337 Lüneburg          Tel: 04131/9503-27          Fax: 04131/9503-30          E-Mail: mwedler@lueneburg.nlg.de</p>	<p><b>Region Weserland</b>          Ralf Wellmer          FORUM GmbH          (Regionalmanagement Weserland)          Donnerschweer Straße 4          26123 Oldenburg          Tel: 0441/9805915          Fax: 0441/9805918          E-Mail: wellmer@forum-oldenburg.de          Homepage: www.nordlichter-region-weserland.de</p>

\*Fallstudienregion

## Anhang Ib: Aufbau und Organisationsstruktur der Modellregionen



Quelle: [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de)

## Anhang II: Fragebogen 1 zur ersten Überprüfung von Wirkungszusammenhängen (Abgefragt im Rahmen der Abschlussberichte der Regionen Teil I, 30.09.2005)

Regionen Aktiv wurde als Pilotprojekt konzipiert. Es besteht daher ein besonderes Interesse herauszufinden, welche **Wirkungen** von diesem neuen **Förderkonzept** ausgehen. Die Eignung für zukünftige Förderperioden kann nur überprüft werden, indem das **Konzept losgelöst von der** damit verbundenen **Mittelbewilligung** betrachtet wird.

Das Förderkonzept Regionen Aktiv kann durch folgende **Kernelemente** charakterisiert werden:

- Partnerschaftlicher Ansatz (Vernetzung),
- integrierter bzw. sektorübergreifender Ansatz (interdisziplinäre Zusammenarbeit)
- Selbstdefinition der Region (z.B. regionale Identität),
- Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Region (u.a. Selbstentscheidung und -verwaltung der zur Verfügung gestellten Gelder),
- Wettbewerbsansatz

### Frage 1

Welche wesentlichen Auswirkungen hat bzw. hatte das Förderkonzept Regionen Aktiv - nicht die finanziellen Mittel, die im Rahmen des Wettbewerbs zur Verfügung gestellt wurden- für die Entwicklung Ihrer Region?

Bitte erläutern Sie kurz, worin diese Auswirkungen bestehen.

---



---



---



---

### Frage 2

Welche wesentlichen positiven und negativen Auswirkungen, die vor allem auf den **partnerschaftlichen Ansatz** zurück zu führen sind, beobachten Sie in Ihrer Region?

a) Bitte erläutern Sie kurz, worin diese Auswirkungen bestehen.

---



---



---



---

b) Welchen Stellenwert haben die genannten Auswirkungen für die Entwicklung Ihrer Region?

auf einer Skala von -2 (sehr gering) bis +2 (sehr hoch)

-2	-1	0	+1	+2
<input type="radio"/>				

c) Bitte schätzen Sie die Anzahl der neu gewonnen Partner:

.....

d) Wie hoch schätzen Sie den zusätzlichen Zeitaufwand für das Regionalmanagement zur Abstimmung mit den Partnern (Koordinierungstreffen, Telefonate, E-mails etc.)?

Geschätzte Stunden pro Woche

ca. .... Stunden/Woche

**Frage 3**

Welche wesentlichen positiven und negativen Auswirkungen, die vor allem auf den **integrierten, sektorübergreifenden Ansatz** zurück zu führen sind, beobachten Sie in Ihrer Region? (Ebene der Region)

a) Bitte erläutern Sie kurz, worin diese Auswirkungen bestehen.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

b) Worin sehen Sie Synergieeffekte, die durch eine bessere Abstimmung zwischen den einzelnen geförderten Projekten entstehen? (Ebene der Projekte)

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

c) Wie beurteilen sie den Zugewinn, der in Bezug auf die Zusammenarbeit in der Partnerschaft entsteht? (Ebene der Partnerschaft)

Bitte bewerten Sie die Auswirkungen auf einer Skala von -2 (sehr gering) bis +2 (sehr hoch)

-2	-1	0	+1	+2	gibt es nicht
<input type="radio"/>					

**Frage 4**

Welche wesentlichen positiven und negativen Auswirkungen, die vor allem auf die **Selbstdefinition der Region** zurück zu führen sind, beobachten Sie in Ihrer Region?

a) Bitte erläutern Sie kurz, worin diese Auswirkungen bestehen.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Bitte bewerten Sie die Auswirkungen auf einer Skala von -2 (sehr gering) bis +2 (sehr stark)

	-2	-1	0	+1	+2	gar nicht
b) Inwieweit hat sich die regionale Identität durch die Teilnahme an Regionen Aktiv erhöht?	<input type="radio"/>					
c) Inwieweit konnte die Präsenz der Region in der Öffentlichkeit erhöht werden (Medien, Veranstaltungen, etc.)?	<input type="radio"/>					
d) Inwieweit konnte die Vermarktung regionaler Produkte verbessert werden?	<input type="radio"/>					

**Frage 5**

Welche wesentlichen positiven und negativen Auswirkungen, die vor allem auf die **Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Region** zurück zu führen sind, beobachten Sie in Ihrer Region?

a) Bitte erläutern Sie kurz, worin diese Auswirkungen bestehen.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

b) Gab es Entscheidungen im Rahmen von Regionen Aktiv, die unter Einflussnahme des Bundes oder des Landes getroffen wurden? ja  nein

wenn ja, in welchen Bereichen? .....

Anteil regionaler Entscheidungen im Vergleich zur Gesamtzahl der Entscheidungen .....%

c) Wie schätzen Sie den **Zugewinn** regionaler Handlungsspielräume durch Regionen Aktiv ein?

Bitte bewerten Sie die Auswirkungen auf einer Skala von -2 (sehr gering) bis +2 (sehr hoch)

	-2	-1	0	+1	+2	gibt es nicht
bezügl. der Entwicklung der Gesamtregion	<input type="radio"/>					
bezügl. Vermeidung/Lösung reg. Konfliktsituationen	<input type="radio"/>					
bezügl. Aushandlung regionaler Kompromisse	<input type="radio"/>					

**Frage 6**

Welche wesentlichen positiven und negativen Auswirkungen, die vor allem auf den **Wettbewerbsansatz** zurück zu führen sind, beobachten Sie in Ihrer Region?

a) Bitte erläutern Sie kurz, worin diese Auswirkungen bestehen.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

b) Wie hoch schätzen Sie den **zusätzlichen Zeitaufwand** für die Wettbewerbsteilnahme ein?  
 prozentual höher  niedriger  gleich  (im Vergleich zu Mittelbeantragung für Einzelprojekte)

c) Hatten die Ziele von Regionen Aktiv Einfluß auf die Entwicklung der Region?

Bitte bewerten Sie die Auswirkungen auf einer Skala von -2 (sehr gering) bis +2 (sehr hoch)

	-2	-1	0	+1	+2	gibt es nicht
in Bezug auf innovative Produkte	<input type="radio"/>					
in Bezug auf neue Vermarktungswege	<input type="radio"/>					
in Bezug auf Produktumstellungen	<input type="radio"/>					
Sonstige .....	<input type="radio"/>					

**Frage 7**

Bitte schätzen Sie die Aufteilung des Arbeitsaufwandes im Rahmen von Regionen Aktiv in Bezug auf

a) die laufende Koordinierungs- und Verwaltungsarbeit

.....% Anteil für das Regionalmanagement

.....% Anteil für den Abwicklungspartner

.....% Anteil für die Partnerschaft

b) die erfolgreiche Beteiligung am Wettbewerb insgesamt

.....% Anteil für das Regionalmanagement

.....% Anteil für den Abwicklungspartner

.....% Anteil für die Partnerschaft

**Frage 8**

Wie wichtig sind die einzelnen Regionen Aktiv-Elemente für die Entwicklung ihrer Region?

Bitte bewerten Sie die Auswirkungen auf einer Skala von -2 (sehr gering) bis +2 (sehr hoch)

	-2	-1	0	+1	+2	gar nicht
a) Partnerschaftlicher Ansatz (Vernetzung)	<input type="radio"/>					
b) integrierter bzw. sektorübergreifender Ansatz (interdisziplinäre Zusammenarbeit)	<input type="radio"/>					
c) Selbstdefinition der Region (z.B. regionale Identität)	<input type="radio"/>					
d) Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Region (u.a. Selbstentscheidung und -verwaltung der zur Verfügung gestellten Gelder)	<input type="radio"/>					
e) Wettbewerbsansatz	<input type="radio"/>					
f) Wie bewerten Sie den <b>Zugewinn</b> der durch die <b>Kombination der Regionen Aktiv-Elemente</b> entsteht?	<input type="radio"/>					

**Frage 9**

Welche Auswirkungen des Regionen Aktiv-Ansatzes sind aus Ihrer Sicht darüber hinaus relevant?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Anhang III:

### Leitfaden für die FACT-Analyse im Rahmen der Fallstudienuntersuchung in den Regionen Bitburg-Prüm/Eifel, Lübecker Bucht, Wendland/Elbetal

Regionen Aktiv wurde als Pilotprojekt konzipiert. Es besteht daher ein besonderes Interesse herauszufinden, welche **Wirkungen** von diesem neuen **Förderkonzept** ausgehen. Die Eignung für zukünftige Förderperioden kann nur überprüft werden, indem das Konzept losgelöst von der damit verbundenen Mittelbewilligung betrachtet wird.

Der **Regionen Aktiv-Ansatz** kann durch fünf **Prinzipien** charakterisiert werden:

- **Wettbewerb**
  - **Partnerschaft**
  - **Integration** (integrierte bzw. sektorübergreifende, interdisziplinäre Zusammenarbeit)
  - **Reflexion** (Selbstevaluierung)
  - **Regionalität** (Selbstdefinition der Region, Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Region, u.a. Selbstentscheidung und -verwaltung der zur Verfügung gestellten Gelder)
- Primäres Ziel von Regionen Aktiv ist nicht die Schaffung von Arbeitsplätzen, Wertschöpfung, etc. (dafür sind a) die eingesetzten Fördergelder zu gering, b) die Schwerpunktsetzung der Ziele „Verbraucherorientierung“, „Natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung“, „Stärkung ländlicher Räume“, „Stärkung der Beziehung zwischen Stadt und Land“ nicht gedacht)
  - Angenommen wird, dass der Weg das Ziel ist und letztendlich ein besserer Prozess zu einem besseren Ergebnis führt (vgl. Beier, Wiechmann 2004: 393).
  - Die bisherigen Ergebnisse haben gezeigt, dass die Erfolge der Modellregionen insbesondere auf eine Vielzahl weicher Faktoren (wie z.B. verbesserte Kooperations- und Kommunikationsstrukturen, Vernetzung von Einzelinitiativen) zurückzuführen sind
  - Angenommen wird ferner, dass auch weiche Wirkungen letztendlich zu harten, monetär messbaren Ergebnissen führen
  - Ziel muss es daher sein, die harten und weichen Faktoren unter ökonomischen Gesichtspunkten zu analysieren, d.h. monetär zu erfassen (über NWA und NKA)
  - Das setzt eine sehr sorgfältige Überprüfung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen voraus

→ **die zentrale Fragestellung** lautet daher:

Welche Wirkungen sind tatsächlich dem Regionen Aktiv-Ansatz zuzuschreiben, d.h. der Förderstrategie selbst und nicht nur den – im Rahmen von Regionen Aktiv zur Verfügung gestellten – Fördergeldern?

### FACT-Diagramm zur Ermittlung der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge

<p><b>Regionsspezifischer Kontext</b> Wodurch lässt sich die Fallstudienregion charakterisieren? (Ausgangssituation, Vorprozesse, Besonderheiten, Rahmenbedingungen etc.) Was ist in der Region bisher passiert?</p>	
↓	↓
<p><b>Einflussgröße Regionen Aktiv</b> Der Regionen Aktiv-Ansatz kann durch die Prinzipien Integration, Regionalität, Partnerschaft, Reflexion und Wettbewerb charakterisiert werden. Inwiefern haben diese Faktoren die Entwicklung der Region beeinflusst?</p>	
↓	↓
<p><b>Verknüpfung zwischen Ursachen und Wirkungen</b> Welche wichtigen Veränderungen haben sich in der Fallstudienregion durch die Förderstrategie Regionen Aktiv ergeben? Welche positiven und negativen Wirkungen sind tatsächlich auf die Besonderheiten des Ansatzes zurückzuführen?</p>	
↙	↓
<p><b>Verknüpfung zwischen Ursachen und Wirkungen</b> Welche anderen Faktoren (politische Entscheidungen, Förderprogramme, Initiativen) könnten die Entwicklung ebenfalls beeinflusst haben? Welche Querverbindungen bestehen zwischen den Faktoren?</p>	
↓	↓
<p><b>Outputs (Ergebnisse)</b> Welche (positiven und negativen) Ergebnisse können tatsächlich dem Regionen Aktiv-Ansatz zugeschrieben werden? Wäre das gleiche Ergebnis auch ohne Regionen Aktiv erreicht worden?</p>	
↓	↓
<p><b>Outcomes (Wirkungen)</b> Welche (positiven und negativen) Wirkungen hatte der Regionen Aktiv-Ansatz für die Fallstudienregion? Wäre die Entwicklung ohne die Teilnahme an Regionen Aktiv anders verlaufen? Worin wird der Mehrwert des Regionen Aktiv-Ansatzes gesehen? Sind die Wirkungen tatsächlich dem Ansatz oder nur den bereitgestellten Fördergeldern zuzuschreiben?</p>	

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Moseley 2003: 189

## Anhang IV: Tableau zur Datenerhebung in den Fallstudienregionen im Rahmen der Nutzwertanalyse (Versand 06/2006)

- Die grau markierten Spalten sind von den Regionalmanagern der Fallstudienregionen (Eifel, Lübecker Bucht, Wendland/Elbetal) auszufüllen
  - Bitte geben Sie wenn nötig eine kurze Erläuterung
  - Bitte nennen Sie ggf. weitere Ansprechpartner
- Gemessen werden ausschließlich durch den Regionen Aktiv-Ansatz bedingte **Veränderungsgrößen!**

<i>Messwerte</i>		<i>Messwerte Fallstudienregion (Stand 06/2006)</i>	
<i>physisch</i>	<i>monetär</i>	<i>physisch</i>	<i>monetär</i>
<i>Anzahl an der Partnerschaft beteiligter Akteure</i>			
<i>Anzahl der Kontakte zu anderen Regionen während RA</i> (z.B. Studienreisen, gemeinsame Seminare/Messeauftritte, regelmäßige Telefonate mit anderen Regionalmanagern)			
<i>Grad der Verstetigung</i> der entwickelten Strukturen (z.B. Absichtserklärung, Gründung einer Agentur o.ä.)		Sehr hoch – hoch – mittel - gering – keine und verbale Beschreibung	
<i>Grad der Annäherung zwischen Konfliktparteien</i> (z.B. kreative, vertrauensvolle Zusammenarbeit zw. Politik, Verwaltung, sektoralen Akteuren; Schlichtung; Überwindung von Barrieren)		Sehr hoch – hoch – mittel - gering – keine und verbale Beschreibung	
<i>Grad der Verbesserung der Stadt-Land-Beziehungen</i> (z.B. neu erschlossene Absatzmärkte)		Sehr hoch – hoch – mittel - gering – keine und verbale Beschreibung	
<i>Anzahl</i> der unter der Dachmarke vertriebenen <b>Produkte</b>			
<i>Anzahl</i> der beteiligten <b>Tourismus- und Gastronomiebetriebe</b> (Anzahl neuer regionaler Freizeit- und Tourismusangebote)			
<i>Steigerung des Bekanntheitsgrades der Region</i> in % während der Laufzeit RA (z.B. Verwendung des Regionsbegriffs, Bekanntheitsgrad d. Logos; Medienpräsenz; Zugriffe Internetportal)			
<i>Anteil der Projektmittel für die Zielgruppe der Verbraucher</i> in % während der Laufzeit RA			
<i>Steigerung des Anteils nachwachsender Rohstoffe</i> an der Energieproduktion in % während der Laufzeit RA (z.B. Holzhackschnitzel, Biogas)			
<i>Zuwachs des Anteils ökologisch</i>			

<i>bewirtschafteter land- und forstwirtschaftl. Fläche</i> in % während der Laufzeit RA			
<i>Grad der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft</i>		Sehr hoch – hoch – mittel - gering – keine und verbale Beschreibung	
Anzahl der <i>Nachfragen nach regionalen Serviceleistungen</i> (z.B. Regionalmanagement, Energieberatung, Verbraucheraufklärung, Schulungen, Seminare) (während der Laufzeit RA)	Beratungseinheiten durch regionale Beratungsstellen/ Regionalmanagement in €		
Anzahl <i>durch den RA-Ansatz</i> neu geschaffener und gesicherter <i>Arbeitsplätze</i> (welche Wirkungen sind tatsächlich RA zuzuschreiben? Sind Arbeitsplätze z.B. im Bereich regenerative Energie tatsächlich auf RA zurückzuführen oder vielleicht eher auf das EEG o.ä.?)			
--	<i>Durch den RA-Ansatz</i> hervorgerufene <i>Folgeinvestitionen</i> in € (welche Wirkungen sind tatsächlich RA zuzuschreiben? Sind die getätigten Investitionen z.B. im Bereich regenerative Energie tatsächlich auf RA zurückzuführen oder vielleicht eher auf das EEG o.ä.?)		
--	<i>Durch den RA-Ansatz</i> neu generierte <i>Wertschöpfung</i> in € während der Laufzeit RA		
--	<i>Höhe der vermiedenen Fehl-investitionen</i> in € während der Laufzeit RA (z.B. durch durchgeführte Analysen, Studienreisen, Austausch von Wissen)		
<i>Zusätzlicher Zeitaufwand</i> (durch Kooperation) der Schlüsselakteure in Std./Jahr (z.B. Anzahl von Sitzungen + Anzahl der Teilnehmer für (wenn möglich alle) Projekte)	<i>Kosten für den zusätzlichen Zeitaufwand</i> in € während der Laufzeit von (Sitzungen* Teilnehmer* durchschnittl. Stundenlohn)		
--	<i>Einsparungen bei beteiligten Akteuren/ Unternehmen</i> in € während der Laufzeit RA (z.B. Einsparungen bei der Gründung von GmbHs, bei Logo-/Marken-Entwicklung, Zusammenarbeit bei Einzelprojekten)		

Quelle: Weiß 2007.

## Anhang V Nutzwerttableau für die Fallstudienregion Bitburg-Prüm/Eifel

(es werden ausschließlich durch das Modellvorhaben bedingte *Veränderungsgrößen* gemessen!)

Summarische Darstellung der <i>politischen Zielvorgaben</i> von Regionen Aktiv <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen</li> <li>▪ Förderung natur- und umweltverträglicher Landbewirtschaftung</li> <li>▪ Stärkere Verbraucherorientierung</li> <li>▪ Stärkung der Beziehung zwischen Stadt und Land</li> </ul> und <i>allgemeine Ziele</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sparsame Mittelverwendung</li> <li>▪ Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips</li> <li>▪ Stärkung regionaler Zusammenarbeit in Netzwerken</li> </ul>	<i>Oberziele</i> <sup>1</sup>	<i>Unterziele</i>	<i>Messkriterien</i> <sup>2</sup>		<i>Punktwerte (P)</i>					Gewichtung (g)	Nutzwert (P*g)	<i>Messkriterien Bitburg-Prüm/Eifel</i>	
			<i>qualitativ/quantitativ</i>	<i>quant./monetär</i> <sup>3</sup>	0	1	2	3	4			<i>qual./quant.</i>	<i>quant./monetär</i>
	<b>1) Verbesserung der Kooperationsstrukturen als Basis für die zukünftige und nachhaltige Entwicklung der Region</b>	1a) Stärkere Vernetzung der Akteure innerhalb der Region	Anzahl an der Partnerschaft beteiligter Akteure <sup>4</sup>	--	≤0	≤40 X	≤80	≤120	≤160	25	25	31 <sup>5</sup>	--
		1b) Stärkere Vernetzung der Regionen untereinander	Anzahl der Kontakte zu anderen Regionen während RA	--	0	≤10	≤20	≤30 X	≤60	15	45	25 + Telefontate <sup>6</sup>	--
		1c) Etablierung der regionalen Partnerschaft auch über RA hinaus <sup>7</sup>	Grad der Verstetigung der entwickelten Strukturen (verbale Beschreibung) <sup>8</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch X	30	120	sehr hoch <sup>9</sup>	--
		1d) Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas	Grad der Annäherung zwischen Konfliktparteien/ versch. Akteuren (verbale Beschreibung) <sup>10</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch X	10	40	sehr hoch <sup>11</sup>	--
		1e) Aufbau bzw. Ausbau von Stadt-Land-Beziehungen	Grad der Verbesserung der Stadt-Land-Beziehungen (verbale Beschreibung) <sup>12</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch X	sehr hoch	20	60	hoch <sup>13</sup>	--

<b>2) Steigerung der regionalen Identität</b>	2a) Aufbau einer regionalen Produktpalette	Anzahl der unter der Dachmarke vertriebenen Produkte	--	≤0	≤35	≤70	≤105	≤140	X	40	160	125 <sup>14</sup>	--
	2b) Ausbau eines qualitativ hochwertigen regionalen Dienstleistungsangebotes (z.B. im Tourismusbereich)	Anzahl der beteiligten Tourismus- und Gastronomiebetriebe	--	≤0	≤25	≤50	≤75	≤100	X	40	160	93 <sup>15</sup>	--
	2c) Steigerung des Bekanntheitsgrades der Region	Steigerung des Bekanntheitsgrades (z.B. Logo, Regionsbegriff) der Region in %	--	≤0	≤8	≤16	≤24	≤32	X	20	80	30% <sup>16</sup>	--
<b>3) Verbesserung Natur- und Umweltschutz</b>	3a) Steigerung der Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern	Steigerung des Anteils nachwachsen-der Rohstoffe an der Energieproduktion in %	--	≤0	≤7	≤14	≤21	≤28	X	10	0	0 <sup>17</sup>	--
	3b) Modellhafter Beitrag zur Agrarwende	Zuwachs des Anteils ökologisch bewirtschafteter land- und forstwirtschaftl. Fläche in %	--	≤0	≤5	≤10	≤15	≤20	X	30	0	0 <sup>18</sup>	--
	3c) Erhöhung des Beitrages zum Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft	Grad der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft (verbale Beschreibung) <sup>19</sup>	--	keine <sup>20</sup>	gering	mittel	hoch	sehr hoch	X	30	0	0	--
	3d) Erhöhung der Verbraucherorientierung	Anteil der Projektmittel für die Zielgruppe der Verbraucher in %	--	≤0	≤10	≤20	≤30	≤40	X	30	60	13 <sup>21</sup>	--

<b>4) Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft (durch die Nutzung endogener Potenziale)</b>	4a) Erhöhung der Generierung regionalen Know-hows	--	Beratungsleistung durch regionale Beratungsstellen/ Regionalmanagement in € <sup>22</sup>	≤0	≤50.000	≤100.000	≤150.000	≤200.000	X	25	100	--	199.780€ <sup>23</sup>
	4b) Schaffung und Erhalt von zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Region	Anzahl durch den <b>RA-Ansatz</b> neu geschaffener und gesicherter Arbeitsplätze	Berechnung siehe NKA	≤0	≤10	≤20	≤30	≤40	X	25	50	17 <sup>24</sup>	
	4c) Erhöhung regionaler (privater und öffentlicher) Folgeinvestitionen	--	Durch den <b>RA-Ansatz</b> hervorgerufene Folgeinvestitionen in €	≤0	≤2 Mio.	≤ 4 Mio.	≤ 6 Mio.	≤8 Mio.	X	25	25	--	850.000 € <sup>25</sup>
	4d) Aufbau neuer regionaler Wertschöpfungsketten	--	Durch den <b>RA-Ansatz</b> neu generierte Wertschöpfung in € <sup>26</sup>	≤0	≤2 Mio.	≤ 4 Mio.	≤ 6 Mio.	≤8 Mio.	X	25	50	--	2.601.191 € <sup>27</sup>
<b>5) Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes (durch die Bereitstellung eines regionalen Budgets und Förderung regionaler Eigenverantwortung)</b>	5a) Minimierung von Fehlinvestitionen <sup>28</sup>	--	Vermiedene Fehlinvestitionen in € <sup>29</sup>	≤0	≤5 Mio.	≤ 10 Mio.	≤15 Mio.	≤20 Mio.	X	40	0	--	0 <sup>30</sup>
	5b) Verringerung des Arbeitsaufwandes und Koordinierungsbedarfes in den Modellregionen <sup>31</sup>	--	Kosten für den zusätzlichen Zeitaufwand in € während RA <sup>32</sup>	> 1.000.000	≤ 1.000.000	≤ 750.000	≤ 500.000	≤ 250.000	X	30	30	--	944.545 € <sup>33</sup>

	5c) Steigerung der Einspareffekte (z.B. durch intersektorale Zusammenarbeit und Kooperation)	--	Einsparungen bei beteiligten Akteuren/ Unternehmen in € während RA	0	≤25.000	X	≤50.000	≤75.000	≤100.000	30	30	--	6.160 € <sup>14</sup>
Gesamtnutzwert =												1035	

Quelle: Weiß 2007

<sup>1</sup> Die Oberziele decken die politischen Zielvorgaben des Modellvorhabens Regionen Aktiv ab und schließen zusätzlich allgemeine gesellschaftliche Ziele ein, da es sich bei Regionen Aktiv um ein politisches Programm handelt, das neben der Steuerung über spezifische inhaltliche Zielvorgaben (MbO) auch die Verfolgung allgemeiner Ziele anstrebt.

<sup>2</sup> Bei den Messwerten handelt es sich um eine Momentaufnahme (berücksichtigt wurden die durch Regionen Aktiv hervorgerufenen Änderungen bis 06/2006). Die zugrunde gelegte Zeitperiode entspricht der Laufzeit von Regionen Aktiv. Sowohl die Wahl der Messkriterien als auch die Zuordnung der entsprechenden Punktwerte beinhalten subjektive Momente.

<sup>3</sup> Die hier aufgeführten Nutzen- und Kostenaspekte werden zusätzlich im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse erfasst und gehen damit in die Berechnung des Nettonutzens ein.

<sup>4</sup> Die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Schaffung von Kontakten stellt eines der Hauptziele von RA dar; dementsprechend liegt der Auswahl dieses Messkriteriums die Annahme zugrunde, dass sich eine große Anzahl Partner insgesamt positiv auswirkt. Es sei an dieser Stelle aber auch angemerkt, dass die Anzahl der Partner unter Umständen nur wenig über die Qualität der Zusammenarbeit aussagt.

<sup>5</sup> Die Regionale Entwicklungsgruppe und das Regionalmanagement setzt sich aus insgesamt 31 Akteuren zusammen (+ zwei Abwicklungspartner und vier Berater)

<sup>6</sup> Die Zahl setzt sich wie folgt zusammen: Vier Messeauftritte, eine BMELV-Konferenz, 18 Fach- und Vernetzungstreffen der Regionalmanager, je eine Exkursion der Regionalen Entwicklungsgruppe in die Regionen „Brucker Land“ und „Bregenzer Wald“

<sup>7</sup> Die regionalen Strukturen befinden sich noch im Aufbau. Obwohl die nachhaltigen Effekte zum jetzigen Zeitpunkt daher nur abgeschätzt werden können, sollen sie hier nicht ausgeklammert werden, da die Schaffung nachhaltiger, tragfähiger Strukturen ein wesentliches Ziel von Regionen Aktiv darstellt.

<sup>8</sup> Die Kategorien wurden folgendermaßen definiert: keine: keine Bemühungen zur weiteren Zusammenarbeit – gering: unverbindliche mündliche Absprache zur weiteren Zusammenarbeit – mittel: Absichtserklärung zur weiteren Zusammenarbeit in Vorbereitung– hoch: schriftliche (verbindliche) Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit, gesicherte Zusammenarbeit in sektoralen Kontexten – sehr hoch: Gründung einer Agentur/Organisation zur weiteren Zusammenarbeit

<sup>9</sup> Einrichtung der Regionalen Entwicklungsgruppe beim Naturpark Südeifel (Gründung RME GmbH) und Gründung der Zukunftsinitiative Eifel: In der Zukunftsinitiative Eifel (ZIE) haben sich die zehn Eifel-Landkreise mit den Handwerkskammern sowie Industrie- und Handelskammern Aachen, Koblenz und Trier zusammengeschlossen und ein gemeinsames Strategiekonzept zu den Zukunftsperspektiven der Eifel vereinbart. Im Rahmen der ZIE wurden in dem gemeinsamen Strategiepapier fünf Kompetenz- und Handlungsfelder definiert: Tourismus, Holz- und Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Handwerk und Gewerbe (Gewerbliche Wirtschaft), Technologie- und Innovationstransfer

<sup>10</sup> Einschätzung der Regionalmanager; bestätigt durch andere Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

<sup>11</sup> „Dies ist das Resultat eines zum Teil sehr langwierigen und intensiven Prozesses, das ohne das Regionalmanagement niemals erreicht worden wäre.“ (Eifel)

---

<sup>12</sup> Einschätzung der Regionalmanager unter zu Hilfenahme anderer Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

<sup>13</sup> Es bestehen Absatzbeziehungen innerhalb der Region Eifel und in die umliegenden (Groß-)Städte Trier, Koblenz, Aachen, Köln/Bonn (40% des Umsatzes entfallen auf den Absatzmarkt Köln/Bonn, auf die anderen vier Absatzmärkte entfallen jeweils 15%; insgesamt werden zurzeit 120 Verkaufsstellen, sowie 24 Gastronomie- und Hotelbetriebe beliefert, weitere Beziehungen zu vier Großkunden befinden sich im Aufbau).

<sup>14</sup> Insgesamt gibt es 150 Markennutzer, die sich wie folgt zusammensetzen: 24 aus Hotellerie/Gastronomie, 69 Ferienwohnungen, 51 aus Landwirtschaft und Handwerk, 2 aus dem Bereich Holz/Möbel). Insgesamt gibt es 200 Markennutzungsverträge (Unterschied beruht auf kooperierenden Produzentenprüfungsgemeinschaften)

<sup>15</sup> Dieser Wert setzt sich folgendermaßen zusammen: 69 zertifizierte Ferienwohnungen und Privatzimmer, 24 zertifizierte Gastronomiebetriebe

<sup>16</sup> Die Angabe basiert auf zwei Verbraucherbefragungen, die von der Region Eifel 2004 und 2005 in Auftrag gegeben wurden. Da sich die Region Eifel über das Eifel-Logo und die dahinter stehenden Dienstleistungen und Produkte definiert, beziehen sich die Umfrageergebnisse in erster Linie auf das Eifel-Logo und nicht auf den Gesamtansatz Regionen Aktiv. Nichtsdestotrotz liefert der Wert einen soliden Ansatzpunkt und wird daher im Rahmen der Bewertung herangezogen.

<sup>17</sup> Die Eifel hat andere thematische Schwerpunkte in den Vordergrund gerückt, so dass Effekte in diesem Bereich zum einen (noch) nicht zu quantifizieren sind und zum anderen auch eher anderen Einflussgrößen wie dem EEG oder Landesförderprogrammen zugeschrieben werden müssen.

<sup>18</sup> Auch in diesem Bereich ist (noch) kein quantitativer Nachweis möglich; allerdings hat aufgrund der Projekte im Rahmen von RA eine Sensibilisierung der Verbraucher stattgefunden, so dass z.B. Holz als wertvoller regionaler Rohstoff erkannt wurde

<sup>19</sup> Einschätzung der Regionalmanager; bestätigt durch andere Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

<sup>20</sup> In diesem Bereich ist ebenfalls (noch) kein quantitativer Nachweis möglich; allerdings sind Auswirkungen in Zukunft zu erwarten, wenn die Planungen zur Stärkung der Naturparke umgesetzt werden können. Darüber hinaus wurde eine intakte Natur- und Kulturlandschaft als großes Potenzial für den Tourismusbereich erkannt.

<sup>21</sup> Dies entspricht bewilligten Mitteln in Höhe von 1.269.269 €. Die Zielgruppe der „Verbraucher“ wird explizit durch die Verbraucherkampagne „Lebenswert leben in der Eifel“ angesprochen.

<sup>22</sup> Zunächst wurde die Anzahl der Nachfragen nach neuen regionalen Serviceleistungen während RA (z.B. Schulungen durch das Regionalmanagement, Energieberatung, Seminare, Verbraucheraufklärung) erhoben, die dann mit einem durchschnittlichen Beratungshonorar multipliziert wurde.

<sup>23</sup> Die Summe setzt sich wie folgt zusammen: 88 Beratungseinheiten durch *Energieberater* à 4 Std. (die Beratungsleistung des Energieberaters wird mit 40 € pro Stunde abgerechnet, so dass sich ein **Gesamtbetrag von 14.080 €** ergibt). 100 Beratungseinheiten à 4 Std. pro Jahr durch das *Beratungsbüro Futour*, die mit 35.000 € pro Jahr abgerechnet werden. Bei einer dreijährigen Laufzeit ergibt sich für 300 Beratungseinheiten ein **Gesamtbetrag von 105.000 €**. Darüber hinaus hat das Büro Futour 31 *Seminartage* durchgeführt. Für diese wird ein überschlägiger **Pauschalbetrag von 21.700 €** angesetzt. Die Organisation von insgesamt 21 *Informationsveranstaltungen* schlägt mit einem **Gesamtbetrag von 59.000 €** zu Buche. Nicht angerechnet wird an dieser Stelle die allgemeine Beratungsleistung des Regionalmanagements. Zusätzlich konnte als weitere Folge der Beratungsleistungen die Entwicklung von acht neuen Produkten und Verfahren begleitend betreut werden; die damit verbundenen Effekte lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht quantifizieren

<sup>24</sup> Dieser Wert wurde in Ermangelung aktuellerer oder besserer Informationen dem Abschlussbericht der Modellregion entnommen. Basierend auf den Ergebnissen der FACT-Analyse wird er als realistisch eingestuft.

<sup>25</sup> Die hier genannten Folgeinvestitionen (v.a. in den Bereichen Transport, Logistik, marktgerechte Aufbereitung, Kühlung) sind laut Aussage verschiedener regionaler Akteure rein auf den Regionen Aktiv-Ansatz zurückzuführen. Es handelt sich um einen Schätzwert, der nach Abgleich mit den anderen Quellen als realistisch eingestuft werden kann.

---

<sup>26</sup> Der Wert bezieht sich auf durch RA neu geschaffene/geschlossene regionale WSK. Es handelt sich um einen Schätzwert, der sich zusammen aus Angaben des Regionalmanagements und Angaben zu exemplarisch ausgewählten Projekten zusammensetzt (zur Auswahl und Zusammenstellung der Projekte siehe Kap. 8.1.1 und Anhang V).

<sup>27</sup> Dieser Wert bezeichnet die Nettowertschöpfung (generierte Wertschöpfung abzüglich der RA-Mittel) über alle Projekte als Ergebnis von RA. Laut Abschlussbericht der Modellregion und Aussagen regionaler (Schlüssel-)Akteure ist mittel- bis langfristig mit einer deutlichen Steigerung zu rechnen, sobald sich die Regionalmarke Eifel voll etabliert hat. Die angegebene Summe ist eine Hochrechnung, die auf den Angaben der Stichprobenauswahl basiert (vgl. Anhang V).

<sup>28</sup> z.B. durch die bessere Abstimmung der Maßnahmen auf regionsspezifische Gegebenheiten

<sup>29</sup> Da ein solcher Wert nicht explizit dokumentiert wurde, basieren die Angaben auf den vermiedenen/eingesparten Kosten für Projekte, die infolge RA-geförderter Machbarkeitsstudien als nicht wirtschaftlich angesehen wurden und daher auch nicht umgesetzt wurden. Die mögliche Durchführung von Machbarkeitsstudien trug dazu bei, dass die Verschwendung öffentlicher Mittel minimiert bzw. verhindert werden konnte.

<sup>30</sup> Mit Machbarkeitsstudien und Analysen wurden in der Eifel neue modellhafte Ansätze untersucht. Sie führten im Bereich der Eifel-Marke und der Produktentwicklung in jedem Fall zur Umsetzung. Im Bereich regenerativer Energie bzw. Agrarumweltmaßnahmen und Agrarstruktureller Entwicklungsplanung konnten mit den Studien entwickelte Maßnahmen nicht immer als praktikabel und umsetzbar angesehen werden, sie wären aber auch ohne RA nie zum Tragen gekommen, so dass sie hier nicht angeführt werden. Insgesamt hat die Modellregion Eifel 303.361 € für (Machbarkeits-) Studien ausgegeben.

<sup>31</sup> Darüber hinaus wird unterstellt, dass durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Region und durch die Bereitstellung eines regionalen Budgets eine Umverteilung des Arbeits- und Kostenaufwandes von der Ebene des auslobenden Bundesministeriums auf die Ebene der Region erfolgte. Ob und in welcher Größenordnung es zu solchen Umverteilungseffekten tatsächlich gekommen ist, wird abschließend geprüft. Die Überprüfung erfolgt nicht im Rahmen dieses Bewertungstableaus, da hier nur regionsinterne Effekte berücksichtigt werden.

<sup>32</sup> Zunächst wurde der zusätzliche Zeitaufwand der Schlüsselakteure während der Laufzeit von RA erhoben. Dieser wurde dann mit einem durchschnittlichen Stundenlohn multipliziert. Die genannte Gesamtsumme setzt sich zusammen aus Angaben des Regionalmanagements und Angaben zu exemplarisch ausgewählten Projekten (zur Auswahl der Projekte siehe Kap. 8.1.1 und Anhang V).

<sup>33</sup> Hochrechnung aus der 10%igen Stichprobe (vgl. Anhang V); der Aufwand des Regionalmanagements wird mit 42.840 € (für drei Jahre Laufzeit RA) beziffert – da in der Koordinierung der Projekte die Hauptaufgabe des Regionalmanagements besteht und dafür im Wesentlichen auch das Budget bereitgestellt wurde, fließt diese Summe nicht in die Kalkulation ein

<sup>34</sup> Die Einsparungen sind, sofern vorhanden, meist nicht systematisch dokumentiert worden. Eine Ausnahme bildet das Eifel Premium Schinken-Projekt (EPS). Hier fallen durch gemeinsame Hygienekontrollen Einsparungen in Höhe von 280 €/Jahr an ( $280 \cdot 2 \text{ Jahre EPS-Projektlaufzeit} = 560 \text{ €}$ ); weitere Einspareffekte in Höhe von 5.600 € ergeben sich durch die gemeinsame Nutzung bestehender Logistikschienen bei Produktion und Vertrieb der Produkte (diese Angabe basiert auf einer Schätzung des Regionalmanagements. Im Abgleich mit anderen Quellen erscheint der Wert realistisch). Darüber hinaus gehende Einsparungen durch die Nutzung von Synergieeffekten entstehen z.B. bei der Gründung weiterer GmbHs nach dem Vorbild der EPS-GmbH – diese entziehen sich allerdings einer Bemessung.

## Anhang VI: Nutzwerttableau für die Fallstudienregion Lübecker Bucht

(es werden ausschließlich durch das Modellvorhaben bedingte *Veränderungsgrößen* gemessen!

Summarische Darstellung der <i>politischen Zielvorgaben</i> von Regionen Aktiv	<i>Oberziele</i> <sup>1</sup>	<i>Unterziele</i>	<i>Messkriterien</i> <sup>2</sup>		<i>Punktwerte (P)</i>					Gewichtung (g)	Nutzwert	<i>Messkriterien Lübecker Bucht</i>			
			<i>qualitativ/quantitativ</i>	<i>quantitativ/monetär</i> <sup>3</sup>	0	1	2	3	4			<i>qualitativ/quantitativ</i>	<i>Quantitativ/monetär</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen</li> <li>▪ Förderung natur- und umweltverträglicher Landbewirtschaftung</li> <li>▪ Stärkere Verbraucherorientierung</li> <li>▪ Stärkung der Beziehung zwischen Stadt und Land</li> </ul> und <i>allgemeine Ziele</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sparsame Mittelverwendung</li> <li>▪ Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips</li> <li>▪ Stärkung regionaler Zusammenarbeit in Netzwerken</li> </ul>	<b>1) Verbesserung der Kooperationsstrukturen als Basis für die zukünftige und nachhaltige Entwicklung der Region</b>	1a) Stärkere Vernetzung der Akteure innerhalb der Region	Anzahl an der Partnerschaft beteiligter Akteure <sup>4</sup>	--	≤0	≤40	≤80	≤120	≤160		25	100	160	--	
		1b) Stärkere Vernetzung der Regionen untereinander	Anzahl der Kontakte zu anderen Regionen während RA	--	0	≤10	≤20	≤30	≤60	X		15	60	56 + Telefonate <sup>5</sup>	--
		1c) Etablierung der regionalen Partnerschaft auch über Regionen Aktiv hinaus <sup>6</sup>	Grad der Verstetigung der entwickelten Strukturen (verbale Beschreibung) <sup>7</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch			30	60	mittel <sup>8</sup>	--
		1d) Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas	Grad der Annäherung zwischen Konfliktparteien/ versch. Akteuren (verbale Beschreibung) <sup>9</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch	X		10	30	hoch <sup>10</sup>	--
		1e) Aufbau bzw. Ausbau von Stadt-Land-Beziehungen	Grad der Verbesserung der Stadt-Land-Beziehungen (verbale Beschreibung) <sup>11</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch	X		20	40	mittel <sup>12</sup>	--

<b>2) Steigerung der regionalen Identität</b>	2a) Aufbau einer regionalen Produktpalette	Anzahl der unter der Dachmarke vertriebenen Produkte	--	≤0	≤35 X	≤70	≤105	≤140	40	40	6	--
	2b) Ausbau eines qualitativ hochwertigen regionalen Dienstleistungsangebotes (z.B. im Tourismusbereich)	Anzahl der beteiligten Tourismus- und Gastronomiebetriebe	--	≤0	≤25	≤50	≤75	≤100 X	40	160	83	--
	2c) Steigerung des Bekanntheitsgrades der Region	Steigerung des Bekanntheitsgrades (z.B. Logo, Regionsbegriff) der Region in %	--	≤0	≤8 X	≤16	≤24	≤32	20	20	5% <sup>13</sup>	--
<b>3) Verbesserung des Natur- und Umweltschutzes</b>	3a) Steigerung der Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern	Steigerung des Anteils nachwachsender Rohstoffe an der Energieproduktion in %	--	≤0 X	≤7	≤14	≤21	≤28	10	0	0 <sup>14</sup>	--
	3b) Modellhafter Beitrag zur Agrarwende	Zuwachs des Anteils ökologisch bewirtschafteter land- und forstwirtschaftl. Fläche in %	--	≤0 X	≤5	≤10	≤15	≤20	30	0	0 <sup>15</sup>	--
	3c) Erhöhung des Beitrages zum Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft	Grad der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft (verbale Beschreibung) <sup>16</sup>	--	keine	gering X	mittel	hoch	sehr hoch	30	30	gering <sup>17</sup>	--
	3d) Erhöhung der Verbraucherorientierung	Anteil der Fördermittel für die Zielgruppe der Verbraucher in %	--	≤0	≤10	≤20	≤30	≤40 X	30	120	37% <sup>18</sup>	

<b>4) Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft (durch die Nutzung endogener Potenziale)</b>	4a) Erhöhung der Generierung regionalen Know-hows	--	Beratungsleistung durch regionale Beratungsstelle n/ Regionalmanagement in € <sup>19</sup>	≤0	≤50.000 X	≤100.000	≤150.000	≤200.000	25	25	--	11.520€ <sup>20</sup>
	4b) Schaffung und Sicherung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Region	Anzahl durch den <b>RA-Ansatz</b> neu geschaffener und gesicherter Arbeitsplätze	Berechnung siehe NKA	≤0	≤10	≤20	≤30	≤40 X	25	100	34,5 <sup>21</sup>	
	4c) Erhöhung regionaler (privater und öffentlicher) Folgeinvestitionen	--	Durch den <b>RA-Ansatz</b> hervorgerufene Folgeinvestitionen in €	≤0	≤2 Mio.	≤4 Mio.	≤6 Mio.	≤8 Mio. X	25	100	--	6,4 Mio. <sup>22</sup>
	4d) Aufbau neuer regionaler Wertschöpfungsketten	--	Durch den <b>RA-Ansatz</b> neu generierte Wertschöpfung in € <sup>23</sup>	≤0	≤2 Mio. X	≤4 Mio.	≤6 Mio.	≤8 Mio.	25	25	--	ca. 611.960€ <sup>24</sup>
<b>5) Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes (durch die Bereitstellung eines regionalen Budgets und Förderung regionaler Eigenverantwortung)</b>	5a) Minimierung von Fehlinvestitionen <sup>25</sup>	--	Vermiedene Fehlinvestitionen in € <sup>26</sup>	≤0	≤5 Mio.	≤10 Mio.	≤15 Mio.	≤20 Mio. X	40	160	--	ca. 19,3 Mio. € <sup>27</sup>
	5b) Verringerung des Arbeitsaufwandes und Koordinierungsbedarfs in den Modellregionen <sup>28</sup>	--	Kosten für den zusätzlichen Zeitaufwand in € während RA <sup>29</sup>	> 1.000.000	≤1.000.000 X	≤750.000	≤500.000	≤250.000	30	30	--	848.867 € <sup>30</sup>
	5c) Steigerung der Einspareffekte durch intersektorale Zusammenarbeit und Kooperation	--	Einsparungen bei beteiligten Akteuren/ Unternehmen in € während RA	≤0	≤25.000	≤50.000	≤75.000	≤100.000 X	30	120	--	Ca. 100.000€ <sup>31</sup>

Quelle: Weiß 2007

Gesamtnutzwert = 1.220

---

<sup>1</sup> Die Oberziele decken die politischen Zielvorgaben des Modellvorhabens Regionen Aktiv ab und schließen zusätzlich allgemeine gesellschaftliche Ziele ein, da es sich bei Regionen Aktiv um ein politisches Programm handelt, das neben der Steuerung über spezifische inhaltliche Zielvorgaben (MbO) auch die Verfolgung allgemeiner Ziele anstrebt.

<sup>2</sup> Bei den Messwerten handelt es sich um eine Momentaufnahme (berücksichtigt wurden die durch Regionen Aktiv hervorgerufenen Änderungen bis 06/2006). Die zugrunde gelegte Zeitperiode entspricht der Laufzeit von Regionen Aktiv. Sowohl die Wahl der Messkriterien als auch die Zuordnung der entsprechenden Punktwerte beinhalten subjektive Momente.

<sup>3</sup> Die hier aufgeführten Nutzen- und Kostenaspekte werden zusätzlich im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse erfasst und gehen damit in die Berechnung des Nettonutzens ein.

<sup>4</sup> Die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Schaffung von Kontakten stellt eines der Hauptziele von RA dar; dementsprechend liegt der Auswahl dieses Messkriteriums die Annahme zugrunde, dass sich eine große Anzahl Partner insgesamt positiv auswirkt. Es sei an dieser Stelle aber auch angemerkt, dass die Anzahl der Partner unter Umständen nur wenig über die Qualität der Zusammenarbeit aussagt.

<sup>5</sup> Die gewünschten Informationen wurden von der Region nicht systematisch dokumentiert lassen sich aber z.B. anhand der Terminkalender des Regionalmanagers rekonstruieren. Die Zahl setzt sich folgendermaßen zusammen: 2 gemeinsame Messeauftritte pro Jahr, 3-5 Vernetzungstreffen pro Jahr (Bund oder Nordregionen), 3 Beratungstreffen pro Jahr, 4-6 Treffen auf Veranstaltungen (+ 5 Telefonate pro Monat)

<sup>6</sup> Die regionalen Strukturen befinden sich noch im Aufbau. Obwohl die nachhaltigen Effekte zum jetzigen Zeitpunkt daher nur abgeschätzt werden können, sollen sie hier nicht ausgeklammert werden, da die Schaffung nachhaltiger, tragfähiger Strukturen ein wesentliches Ziel von Regionen Aktiv darstellt.

<sup>7</sup> Die Kategorien wurden folgendermaßen definiert: keine: keine Bemühungen zur weiteren Zusammenarbeit – gering: unverbindliche mündliche Absprache zur weiteren Zusammenarbeit – mittel: Absichtserklärung zur weiteren Zusammenarbeit in Vorbereitung – hoch: schriftliche (verbindliche) Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit, gesicherte Zusammenarbeit in sektoralen Kontexten – sehr hoch: Gründung einer Agentur/Organisation zur weiteren Zusammenarbeit

<sup>8</sup> Für die Zukunft liegt zwar eine Absichtserklärung für die weitere Zusammenarbeit vor, allerdings ist die Beteiligung erst bis Ende 2006 gesichert.

<sup>9</sup> Einschätzung der Regionalmanager; bestätigt durch andere Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

<sup>10</sup> Insgesamt hat RA zu einer erheblichen Annäherung zwischen den verschiedenen Akteuren/Interessengruppen beigetragen; allerdings ergibt sich ein sehr differenziertes Bild: Gute Annäherung zwischen Naturschützern und Landwirten innerhalb der Partnerschaft; mittlere Annäherung zu konkurrierenden Regionalbewegungen z.B. im Rahmen von anderen Förderprogrammen oder Regionalpolitik; sehr gute Annäherung zur Wirtschaft (z.B. IHK, Kaufmannschaft, Unternehmerverbände; keine wirkliche Konfliktpartei); mittlere Annäherung zu Verwaltungen

<sup>11</sup> Einschätzung der Regionalmanager unter zu Hilfenahme anderer Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

<sup>12</sup> Innerhalb der Region Lübecker Bucht konnten gute Stadt-Land-Beziehungen zwischen Lübeck und dem Umland geknüpft werden. Darüber hinaus wird v.a. Hamburg als Absatzmarkt erschlossen. Eine genaue Bezifferung ist an dieser Stelle nicht möglich, da zum einen die unterschiedlichen Produkte (Kulturreisen und Aktivtourismus, landwirtschaftliche Erzeugnisse, Regionalhaus, etc.) unterschiedliche Absatzmärkte haben, zum anderen der überregionale Absatz noch im Aufbau begriffen ist und keine Dokumentation der gewünschten Informationen existiert.

<sup>13</sup> Der Begriff „Lübecker Bucht“ wurde erst durch RA geprägt; bei den Angaben handelt es sich um Schätzwerte, die auf den Zugriffszahlen der Webseite (Zugriffe Internetportal stabil bei mehr als 3.500 im Monat), auf der Medienpräsenz (Medienpräsenz der Lübecker Bucht in der durch RA gewählten Abgrenzung ist während der Laufzeit des Modellvorhabens um ca. 30% gestiegen) und auf der Einschätzung des Regionalmanagers beruhen („RALB“ – Regionen Aktiv Lübecker Bucht – wird zum feststehenden Begriff in der Wirtschaft; Verantwortliche der Regionalen Partnerschaft erscheinen auf offiziellen VIP-Listen und in Mailverteiltern z.B. von Rathäusern und IHK).

---

<sup>14</sup> Die Lübecker Bucht hat andere thematische Schwerpunkte in den Vordergrund gerückt, so dass Effekte in diesem Bereich zum einen (noch) nicht zu quantifizieren sind und zum anderen auch eher anderen Einflussgrößen wie dem EEG oder Landesförderprogrammen zugeschrieben werden müssen.

<sup>15</sup> Auch in diesem Bereich ist (noch) kein quantitativer Nachweis möglich

<sup>16</sup> Einschätzung der Regionalmanager; bestätigt durch andere Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

<sup>17</sup> Lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nur punktuell über einzelne Projekte nachweisen (z.B. Prototyp des Regionalhauses, kleine Waldschule)

<sup>18</sup> Dies entspricht bewilligten Mitteln in Höhe von 1.450.000 €. Die Gruppe der Verbraucher wurde durch zahlreiche Projekte (Schulungen, gläserne Produktion, dem Käuferinteresse angepasste Produktpalette, etc.) angesprochen.

<sup>19</sup> Zunächst wurde die Anzahl der Nachfragen nach neuen regionalen Serviceleistungen während RA (z.B. Schulungen durch das Regionalmanagement, Energieberatung, Seminare, Verbraucheraufklärung) erhoben, die dann mit einem durchschnittlichen Beratungshonorar multipliziert wurde.

<sup>20</sup> Die Summe setzt sich wie folgt zusammen: Beratungen für externe Fördermittelakquise durch das Regionalmanagement werden 1-2mal monatlich angefragt. Bei einer 4jährigen Laufzeit von RA beläuft sich die Zahl der nachgefragten Serviceeinheiten auf 72 à 4 Std. Die Beratungsleistung des Regionalmanagements wird mit 40 €/pro Stunde abgerechnet, so dass sich der genannte Gesamtbetrag von 11.520 € ergibt.

<sup>21</sup> Dieser Wert (23,5 neue und 11 gesicherte Arbeitsplätze) wurde in Ermangelung aktuellerer oder besserer Informationen dem Abschlussbericht der Modellregion entnommen. Basierend auf den Ergebnissen der FACT-Analyse wird er als realistisch eingestuft.

<sup>22</sup> Diese Summe (davon private Folgeinvestitionen 3,6 Mio. € und öffentliche 2,8 Mio. €) wird auch im Abschlussbericht genannt. Es ist anzunehmen, dass sich diese nicht nur auf Impulse des Regionen Aktiv-Ansatzes, sondern auch auf andere Einflussgrößen zurückführen lässt. Leider ist an dieser Stelle keine Aufspaltung oder kein Abschlag möglich, da die in der Region verfügbare Datenlage keine detailliertere Aussage zulässt.

<sup>23</sup> Der Wert bezieht sich auf durch RA neu geschaffene/geschlossene regionale WSK. Es handelt sich um einen Schätzwert, der sich zusammen aus Angaben des Regionalmanagements und Angaben zu exemplarisch ausgewählten Projekten zusammensetzt (zur Auswahl und Zusammenstellung der Projekte siehe Kap. 8.1.1 und Anhang V).

<sup>24</sup> Dieser Wert bezeichnet die Nettowertschöpfung (generierte Wertschöpfung abzüglich der RA-Mittel) über alle Projekte als Ergebnis von RA. Die angegebene Summe ist eine Hochrechnung, die auf den Angaben der Stichprobenauswahl basiert (vgl. Anhang V).

<sup>25</sup> z.B. durch die bessere Abstimmung der Maßnahmen auf regionsspezifische Gegebenheiten

<sup>26</sup> Da ein solcher Wert nicht explizit dokumentiert wurde, basieren die Angaben auf den vermiedenen/eingesparten Kosten für Projekte, die infolge RA-geförderter Machbarkeitsstudien als nicht wirtschaftlich angesehen wurden und daher auch nicht umgesetzt wurden.

<sup>27</sup> Die Einsparungen erfolgten insbesondere im Rahmen durchgeführter Machbarkeitsstudien, durch die eine Umsetzung von geplanten aber nicht rentablen Großprojekten (Harkensee und Plüschow) verhindert werden konnte. Die mögliche Durchführung von Machbarkeitsstudien trug dazu bei, dass die Verschwendung öffentlicher Mittel minimiert bzw. verhindert werden konnte: Oftmals wäre es ohne RA nicht möglich gewesen das notwendige Kapital für eine solche Studie aufzubringen, in anderen Fällen gab RA den Impuls in eine neue Richtung zu denken und dann auch die Umsetzungschancen zu prüfen – es muss also berücksichtigt werden, dass hier vor allem auch die bereitgestellten Mittel von Bedeutung waren. Insgesamt hat die Region Lübecker Bucht 200.078 € in Machbarkeitsstudien investiert, die von der eingesparten Summe abgezogen werden müssen, so dass sich ein Wert von ca. 19,3 Mio. € ergibt, der den – auf die Machbarkeitsstudien zurückzuführenden –Nutzen für die Region beziffert.

<sup>28</sup> Darüber hinaus wird unterstellt, dass durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Region und durch die Bereitstellung eines regionalen Budgets eine Umverteilung des Arbeits- und Kostenaufwandes von der Ebene des auslobenden Bundesministeriums auf die Ebene der Region erfolgte. Ob und in welcher Größenordnung es zu solchen

---

Umverteilungseffekten tatsächlich gekommen ist, wird abschließend geprüft. Die Überprüfung erfolgt nicht im Rahmen dieses Bewertungstableaus, da hier nur regionsinterne Effekte berücksichtigt werden.

<sup>29</sup> Der Wert setzt sich zusammen aus Angaben des Regionalmanagements und Angaben zu exemplarisch ausgewählten Projekten (zur Auswahl der Projekte siehe Kap. 8.1.1 und Anhang V).

<sup>30</sup> Hochrechnung aus der 10%igen Stichprobe (vgl. Anhang V); der Aufwand des Regionalmanagements wird mit 82.980 € (für drei Jahre Laufzeit RA) beziffert – da in der Koordinierung der Projekte die Hauptaufgabe des Regionalmanagements besteht und dafür im Wesentlichen auch das Budget bereitgestellt wurde, fließt diese Summe nicht in die Kalkulation ein

<sup>31</sup> Einsparungen fanden am ehesten im Rahmen von einzelnen Maßnahmen und Aktionen statt. Der Wert dürfte laut Regionalmanagement 100.000 € nicht übersteigen. Es handelt sich hierbei um einen Schätzwert, der unter zu Hilfenahme der anderen Quellen realistisch erscheint.

## Anhang VII: Nutzwerttableau für die Fallstudienregion Wendland/Elbetal

(es werden ausschließlich durch das Modellvorhaben bedingte *Veränderungsgrößen* gemessen!)

Summarische Darstellung der <i>politischen Zielvorgaben</i> von Regionen Aktiv	<i>Oberziele</i> <sup>1</sup>	<i>Unterziele</i>	<i>Messkriterien</i> <sup>2</sup>		<i>Punktwerte (P)</i>					<i>Gewichtung (g)</i>	<i>Nutzwert (P*g)</i>	<i>Messkriterien Wendland/Elbetal</i>	
			<i>qualitativ/quantitativ</i>	<i>quantitativ/monetär</i> <sup>3</sup>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>			<i>qual./quant.</i>	<i>quant./monetär</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen</li> <li>▪ Förderung natur- und umweltverträglicher Landbewirtschaftung</li> <li>▪ Stärkere Verbraucherorientierung</li> <li>▪ Stärkung der Beziehung zwischen Stadt und Land</li> </ul> und <i>allgemeine Ziele</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sparsame Mittelverwendung</li> <li>▪ Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips</li> <li>▪ Stärkung regionaler Zusammenarbeit in Netzwerken</li> </ul>	<b>1) Verbesserung der Kooperationsstrukturen als Basis für die zukünftige und nachhaltige Entwicklung der Region</b>	1a) Stärkere Vernetzung der Akteure innerhalb der Region	Anzahl an der Partnerschaft beteiligter Akteure <sup>4</sup>	--	≤0	≤40	≤80	≤120	≤160	25	75	120	--
		1b) Stärkere Vernetzung der Regionen untereinander	Anzahl der Kontakte zu anderen Regionen während RA	--	0	≤10	≤20	≤30	≤60	15	30	15 + Telefonate <sup>5</sup>	--
		1c) Etablierung der regionalen Partnerschaft auch über Regionen Aktiv hinaus <sup>6</sup>	Grad der Verstetigung der entwickelten Strukturen (verbale Beschreibung) <sup>7</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch	30	90	hoch <sup>8</sup>	--
		1d) Verbesserung des regionalen Arbeitsklimas	Grad der Annäherung zwischen Konfliktparteien/ versch. Akteuren (verbale Beschreibung) <sup>9</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch	10	40	sehr hoch <sup>10</sup>	--
		1e) Aufbau bzw. Ausbau von Stadt-Land-Beziehungen	Grad der Verbesserung der Stadt-Land-Beziehungen (verbale Beschreibung) <sup>11</sup>	--	keine	gering	mittel	hoch	sehr hoch	20	60	hoch <sup>12</sup>	--

<b>2) Steigerung der regionalen Identität</b>	2a) Aufbau einer regionalen Produktpalette	Anzahl der unter der Dachmarke vertriebenen Produkte	--	≤0	≤35	≤70 X	≤105	≤140	40	80	50 <sup>13</sup>	--
	2b) Ausbau eines qualitativ hochwertigen regionalen Dienstleistungsangebotes (z.B. im Tourismusbereich)	Anzahl der beteiligten Tourismus- und Gastronomiebetriebe	--	≤0 X	≤25	≤50	≤75	≤100	40	0	0	--
	2c) Steigerung des Bekanntheitsgrades der Region	Steigerung des Bekanntheitsgrades (z.B. Logo, Regionsbegriff) der Region in %	--	≤0	≤8	≤16	≤24	≤32 X	20	80	30% <sup>14</sup>	--
<b>3) Verbesserung des Natur- und Umweltschutzes</b>	3a) Steigerung der Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern	Steigerung des Anteils nachwachsender Rohstoffe an Energieproduktion in %	--	≤0	≤7	≤14	≤21	≤28 X	10	40	26% <sup>15</sup>	--
	3b) Modellhafter Beitrag zur Agrarwende	Zuwachs des Anteils ökologisch bewirtschafteter land- und forstwirtschaftl. Fläche in %	--	≤0	≤5	≤10	≤15	≤20 X	30	120	20% <sup>16</sup>	--
	3c) Erhöhung des Beitrages zum Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft	Grad der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft (verbale Beschreibung) <sup>17</sup>	--	keine	gering X	mittel	hoch	sehr hoch	30	30	gering <sup>18</sup>	--
	3d) Erhöhung der Verbraucherorientierung	Anteil der Projektmittel für die Zielgruppe der Verbraucher in %	--	≤0	≤10	≤20 X	≤30	≤40	30	60	15% <sup>19</sup>	

<b>4) Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft (durch die Nutzung endogener Potenziale)</b>	4a) Erhöhung der Generierung regionalen Know-hows	--	Beratungsleistung durch regionale Beratungsstellen/ Regionalmanagement in € <sup>20</sup>	≤0	≤50.000	≤100.000	≤150.000	≤200.000	25	25	--	1.600 € <sup>21</sup>
	4b) Schaffung und Sicherung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Region	Anzahl durch den <b>RA-Ansatz</b> neu geschaffener und gesicherter Arbeitsplätze	Berechnung siehe NKA	≤0	≤10	≤20	≤30	≤40	25	50	20 <sup>22</sup>	
	4c) Erhöhung regionaler (privater und öffentlicher) Folgeinvestitionen	--	Durch den <b>RA-Ansatz</b> hervorgerufene Folgeinvestitionen in €	≤0	≤2 Mio.	≤4 Mio.	≤6 Mio.	≤8 Mio.	25	75	--	ca. 5 Mio. € <sup>23</sup>
	4d) Aufbau neuer regionaler Wertschöpfungsketten	--	Durch den RA-Ansatz neu generierte Wertschöpfung in € <sup>24</sup>	≤0	≤2 Mio.	≤4 Mio.	≤6 Mio.	≤8 Mio.	25	25	--	682.222 <sup>25</sup>
<b>5) Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes (durch die Bereitstellung eines regionalen Budgets und Förderung regionaler Eigenverantwortung)</b>	5a) Minimierung von Fehlinvestitionen <sup>26</sup>	--	Vermiedene Fehlinvestitionen in € <sup>27</sup>	≤0	≤5 Mio.	≤10 Mio.	≤15 Mio.	≤20 Mio.	40	80	--	ca. 8,3 Mio. € <sup>28</sup>
	5b) Verringerung des Arbeitsaufwandes und Koordinierungsbedarfes in den Modellregionen <sup>29</sup>	--	Kosten für den zusätzlichen Zeitaufwand in € während der Laufzeit von RA <sup>30</sup>	> 1.000.000	≤1.000.000	≤750.000	≤500.000	≤250.000	30	90	--	420.000 € <sup>31</sup>

		5c) Steigerung der Einspareffekte (z.B. durch intersektorale Zusammenarbeit und Kooperation)	--	Einsparungen bei beteiligten Akteuren/ Unternehmen in € während RA	VI 0	≤25.000	≤50.000	≤75.000	≤100.000 X	30	120	-	ca. 100.000 € <sup>92</sup>
Gesamtnutzwert = 1.170													

Quelle: Weiß 2007

<sup>1</sup> Die Oberziele decken die politischen Zielvorgaben des Modellvorhabens Regionen Aktiv ab und schließen zusätzlich allgemeine gesellschaftliche Ziele ein, da es sich bei Regionen Aktiv um ein politisches Programm handelt, das neben der Steuerung über spezifische inhaltliche Zielvorgaben (MbO) auch die Verfolgung allgemeiner Ziele anstrebt.

<sup>2</sup> Bei den Messwerten handelt es sich um eine Momentaufnahme (berücksichtigt wurden die durch Regionen Aktiv hervorgerufenen Änderungen bis 06/2006). Die zugrunde gelegte Zeitperiode entspricht der Laufzeit von Regionen Aktiv. Sowohl die Wahl der Messkriterien als auch die Zuordnung der entsprechenden Punktwerte beinhalten subjektive Momente.

<sup>3</sup> Die hier aufgeführten Nutzen- und Kostenaspekte werden zusätzlich im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse erfasst und gehen damit in die Berechnung des Nettonutzens ein.

<sup>4</sup> Die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Schaffung von Kontakten stellt eines der Hauptziele von RA dar; dementsprechend liegt der Auswahl dieses Messkriteriums die Annahme zugrunde, dass sich eine große Anzahl Partner insgesamt positiv auswirkt. Es sei an dieser Stelle aber auch angemerkt, dass die Anzahl der Partner unter Umständen nur wenig über die Qualität der Zusammenarbeit aussagt.

<sup>5</sup> Darunter fallen z.B. Studienreisen in andere Regionen, Treffen im Rahmen von Veranstaltungen. Da die gewünschten Informationen von den Regionen nicht oder nur unvollständig dokumentiert (z.B. Terminkalender des Regionalmanagers) wurden, handelt es sich um Schätzwerte, die aber im Abgleich mit anderen Quellen als realistisch eingestuft werden.

<sup>6</sup> Die regionalen Strukturen befinden sich noch im Aufbau. Obwohl die nachhaltigen Effekte zum jetzigen Zeitpunkt daher nur abgeschätzt werden können, sollen sie hier nicht ausgeklammert werden, da die Schaffung nachhaltiger, tragfähiger Strukturen ein wesentliches Ziel von Regionen Aktiv darstellt.

<sup>7</sup> Die Kategorien wurden folgendermaßen definiert: keine: keine Bemühungen zur weiteren Zusammenarbeit – gering: unverbindliche mündliche Absprache zur weiteren Zusammenarbeit – mittel: Absichtserklärung zur weiteren Zusammenarbeit in Vorbereitung – hoch: schriftliche (verbindliche) Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit, gesicherte Zusammenarbeit in sektoralen Kontexten – sehr hoch: Gründung einer Agentur/Organisation zur weiteren Zusammenarbeit

<sup>8</sup> Zum einen wurde eine Energieagentur gegründet, zum anderen sind Unternehmensnetzwerke entstanden. Darüber hinaus wird die Regionale Entwicklung im Rahmen von LEADER weitergeführt. Aus Sicht des Regionalmanagements ist der Grad der Verstetigung als „hoch“ einzustufen

<sup>9</sup> Einschätzung der Regionalmanager; bestätigt durch andere Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

<sup>10</sup> „Es gibt einen 15köpfigen Vorstand mit hohem Repräsentationsgrad; die Arbeit der Regionalen Partnerschaft erfolgte nach dem Konsensprinzip. Auch wenn dies nicht ausnahmslos für alle Akteursgruppen gilt, so ist im Rahmen von Regionen Aktiv insgesamt eine starke Kooperationskultur entstanden.“ (Wendland/Elbetal).

<sup>11</sup> Einschätzung der Regionalmanager unter zu Hilfenahme anderer Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

---

<sup>12</sup> Der insgesamt im Aufbau begriffene Absatz regionaler Produkte unter dem Namen „Wendländer“ umfasst die Absatzmärkte des selbständigen Lebensmittelhandels in Lüneburg, Hamburg, Bremen und Berlin sowie Abnahmestellen im Süden Schleswig-Holsteins und in Nord- und Ost-Niedersachsen. Insgesamt konnten seit 04/2006 20 Abnahmestellen gewonnen werden (16 Supermärkte, 4 sonstige z.B. Museumsdorf, Tourismuszentrale) – Tendenz stark steigend.

<sup>13</sup> Tendenz steigend

<sup>14</sup> Aufgrund der regionalen Vergangenheit (Stichwort: Anti-Atomstrom-Kampagnen) war die Region bereits vor der Teilnahme an RA gefestigt. Allerdings entstand erst mit RA ein regionales Wie-Gefühl unter dem Namen Wendland/Elbetal. Einschätzungen regionaler Schlüsselakteure zufolge konnte der Bekanntheitsgrad der Region (Stichwort: ReEnergie-Region, Wendländer) im Rahmen des Modellvorhabens erheblich gesteigert werden. Die Angaben basieren auf – durchaus realistischen – Schätzwerten und stützen sich auf die regionale und überregionale Medienpräsenz (ca. 400 Berichte in der lokalen und überregionalen Presse, Berichte in Funk und Fernsehen, sowie Fachzeitschriften) und die Präsenz des Logos bzw. der Regionalmarke Wendländer im (über-)regionalen Lebensmitteleinzelhandel.

<sup>15</sup> Das Regionalmanagement beziffert die Anteilssteigerung nachwachsender Rohstoffe an der Energieproduktion auf 80%. Allerdings können die Auswirkungen nach Abgleich mit anderen Quellen (vgl. FACT-Analyse, Aussagen regionaler Schlüsselakteure) nur etwa zu einem Drittel dem RA-Ansatz zugeschrieben werden, da andere Einflussgrößen wie z.B. die Förderung im Rahmen des EEG die Entwicklung in starkem Maße, wenn nicht sogar maßgeblich, beeinflusst haben. An dieser Stelle erfolgt daher ein Zwei-Drittel-Abschlag, so dass sich ein Wert von 26% ergibt.

<sup>16</sup> Das Regionalmanagement beziffert den Zuwachs ökologisch bewirtschafteter Flächen auf 60%. Allerdings können die Auswirkungen nach Abgleich mit anderen Quellen (vgl. FACT-Analyse, Aussagen regionaler Schlüsselakteure) ebenfalls nur etwa zu einem Drittel dem RA-Ansatz zugeschrieben werden, da andere Einflussgrößen wie z.B. die Förderung im Rahmen des EEG die Entwicklung in starkem Maße, wenn nicht sogar maßgeblich, beeinflusst haben. An dieser Stelle erfolgt daher ein Zwei-Drittel-Abschlag, so dass sich ein Wert von 20% ergibt.

<sup>17</sup> Einschätzung der Regionalmanager; bestätigt durch andere Quellen (Abschlussberichte der Regionen, Aussagen regionaler Schlüsselakteure)

<sup>18</sup> In diesem Bereich ist (noch) kein quantitativer Nachweis möglich; das kurz- bis mittelfristige Ziel der gentechnikfreien Region wurde zwar verfehlt, zu erwarten ist allerdings, dass die Natur- und Kulturlandschaft bei einer weiteren Fokussierung auf den Anbau nachwachsender Rohstoffe langfristig profitieren wird.

<sup>19</sup> Dies entspricht bewilligten Mitteln in Höhe von 725.317 €. Die Zielgruppe der Verbraucher wird explizit durch ca. 300 Verbraucherinformationsveranstaltungen (in Schulen)angesprochen.

<sup>20</sup> Zunächst wurde die Anzahl der Nachfragen nach neuen regionalen Serviceleistungen während RA (z.B. Schulungen durch das Regionalmanagement, Energieberatung, Seminare, Verbraucheraufklärung) erhoben, die dann mit einem durchschnittlichen Beratungshonorar multipliziert wurde.

<sup>21</sup> Die Summe setzt sich wie folgt zusammen: 10 Beratungseinheiten durch das Regionalmanagement à 4 Stunden (die Beratungsleistung des Regionalmanagements wird mit 40 € pro Stunde abgerechnet, so dass sich ein Gesamtbetrag von 1.600 € ergibt). Dieser Betrag wird mit sinkender Förderung sukzessive ausgebaut: Der Finanzierungsplan der Region Wendland/Elbetal geht bereits für das Jahr 2007 von Erlösen aus Beratungsangeboten und Serviceleistungen (z.B. Projektmanagement) in Höhe von 20.000/Jahr aus (vgl. Wendland/Elbetal 2006b).

<sup>22</sup> Im Abschlussbericht der Modellregion wird aufgelistet, dass im Rahmen von Regionen Aktiv insgesamt 30 Arbeitsplätze gesichert und 17 neu geschaffen werden konnten. Da ein Großteil der Arbeitsplätze in Zusammenhang mit den neu entstandenen Biogasanlagen geschaffen bzw. erhalten wurde (Planung und Bau, Betrieb und Wartung, Rohstoffproduktion), muss ein Teil der Arbeitsplätze anderen Ursachen (insbesondere dem EEG) zugeschrieben werden. Da die Datenverfügbarkeit auf regionaler Ebene keine detailliertere Aussage zulässt, muss an dieser Stelle auf einen Schätzwert zurückgegriffen werden – dieser stützt sich auf die Aussagen des Regionalmanagements und regionaler Schlüsselakteure und wurde mit den

---

Erkenntnissen aus der FACT-Analyse und zahlreichen Interviews im Rahmen der Datenerfassung für die Nutzwertanalyse abgeglichen. Die angegebenen 20 Arbeitsplätze (42,5% aller Arbeitsplätze), die tatsächlich auf den RA-Ansatz zurückzuführen sind, werden daher als realistisch eingestuft.

<sup>23</sup> Die Summe der Folgeinvestitionen, die tatsächlich auf den RA-Ansatz zurückzuführen sind (ca. 5 Mio. €), wird im Vergleich zu der im Abschlussbericht der Region genannten Summe von ca. 6,9 Mio. € nach unten korrigiert. Dieser Abschlag erfolgte durch das Regionalmanagement, das einen guten Überblick über die Gesamtentwicklung der Region hat. Es handelt sich zwar um einen Schätzwert, der aber nach Abgleich mit den anderen Quellen als realistisch eingestuft werden kann.

<sup>24</sup> Der Wert bezieht sich auf durch RA neu geschaffene/geschlossene regionale WSK. Es handelt sich um einen Schätzwert, der sich zusammen aus Angaben des Regionalmanagements und Angaben zu exemplarisch ausgewählten Projekten zusammensetzt (zur Auswahl und Zusammenstellung der Projekte siehe Kap. 8.1.1 und Anhang V).

<sup>25</sup> Dieser Wert bezeichnet die Nettowertschöpfung (generierte Wertschöpfung abzüglich der RA-Mittel) über alle Projekte als Ergebnis von RA. Laut Abschlussbericht der Modellregion und Aussagen regionaler (Schlüssel-)Akteure ist mittel- bis langfristig mit einer deutlichen Steigerung zu rechnen, sobald sich die Regionalmarke Wendländer voll etabliert hat und sich weitere Erfolge im Bereich der Bioenergie einstellen. Die angegebene Summe ist eine Hochrechnung, die auf den Angaben der Stichprobenauswahl basiert (vgl. Anhang V).

<sup>26</sup> z.B. durch die bessere Abstimmung der Maßnahmen auf regionsspezifische Gegebenheiten

<sup>27</sup> Da ein solcher Wert nicht explizit dokumentiert wurde, basieren die Angaben auf den vermiedenen/eingesparten Kosten für Projekte, die infolge RA-geförderter Machbarkeitsstudien als nicht wirtschaftlich angesehen wurden und daher auch nicht umgesetzt wurden. Die mögliche Durchführung von Machbarkeitsstudien trug dazu bei, dass die Verschwendung öffentlicher Mittel minimiert bzw. verhindert werden konnte:

<sup>28</sup> Laut Aussage regionaler Akteure erfolgten die Einsparungen insbesondere im Rahmen durchgeführter Machbarkeitsstudien, durch die eine Umsetzung von geplanten aber nicht rentablen Großprojekten (z.B. Neuland Zerlegebetrieb, Wendenknolle) verhindert werden konnte. Oftmals wäre es ohne RA nicht möglich gewesen das notwendige Kapital für eine solche Studie aufzubringen, in anderen Fällen gab RA den Impuls in eine neue Richtung zu denken und dann auch die Umsetzungschancen zu prüfen – es muss also berücksichtigt werden, dass hier vor allem auch die bereitgestellten Mittel von Bedeutung waren. Insgesamt hat die Region Wendland/Elbetal 664.477 € für Machbarkeitsstudien ausgegeben, die die von der eingesparten Summe abgezogen werden müssen, so dass sich ein Wert von ca. 8,3 Mio. € ergibt, der den – auf die Machbarkeitsstudien zurückzuführenden –Nutzen für die Region beziffert.

<sup>29</sup> Darüber hinaus wird unterstellt, dass durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Region und durch die Bereitstellung eines regionalen Budgets eine Umverteilung des Arbeits- und Kostenaufwandes von der Ebene des auslobenden Bundesministeriums auf die Ebene der Region erfolgte. Ob und in welcher Größenordnung es zu solchen Umverteilungseffekten tatsächlich gekommen ist, wird abschließend geprüft. Die Überprüfung erfolgt nicht im Rahmen dieses Bewertungstableaus, da hier nur regionsinterne Effekte berücksichtigt werden.

<sup>30</sup> Zunächst wurde der zusätzliche Zeitaufwand der Schlüsselakteure während der Laufzeit von RA erhoben. Dieser wurde dann mit einem durchschnittlichen Stundenlohn multipliziert. Die genannte Gesamtsumme setzt sich zusammen aus Angaben des Regionalmanagements und Angaben zu exemplarisch ausgewählten Projekten (zur Auswahl der Projekte siehe Kap. 8.1.1 und Anhang V).

<sup>31</sup> Hochrechnung aus der 10%igen Stichprobe (vgl. Anhang V); der Aufwand des Regionalmanagements wird mit 103.950 € (für drei Jahre Laufzeit RA) beziffert – da in der Koordinierung der Projekte die Hauptaufgabe des Regionalmanagements besteht und dafür im Wesentlichen auch das Budget bereitgestellt wurde, fließt diese Summe nicht in die Kalkulation ein

<sup>32</sup> Die größten Einsparungen (ca. 100.000 €) haben sich durch die Nutzung von Kooperationsbeziehungen/Kontakten bzw. Synergieeffekten beim Verbundmarketing der Regionalmarke ergeben. Darüber hinaus wurden viele kleinere Summen nicht dokumentiert, so dass hier mit einem zwar geschätzten, aber durchaus glaubwürdigen, runden Betrag gerechnet wird.