

**Der Mehrwert lokaler Partnerschaften:
Eine Untersuchung ländlicher Entwicklungs-
partnerschaften in Deutschland**

Johannes Lückenkötter

Der Mehrwert lokaler Partnerschaften:
Eine Untersuchung ländlicher Entwicklungs-
partnerschaften in Deutschland

Dissertation

eingereicht von Johannes Lückenkötter

angenommen von der Fakultät Raumplanung
der Technischen Universität Dortmund

am 25.7.2008

Promotionskommission:

Prof. Dr. Günter Kroës

Prof. Dr. Volker Kreibich

Dr. Rainer Stierand

Inhaltsverzeichnis

I Inhaltliche und methodische Grundlagen

1. Einleitung	1
1.1. Hintergrund der Arbeit	2
1.2. Zielsetzung der Arbeit	6
1.3. Problemstellung und Aufbau der Arbeit	7
2. Methodik	9
2.1. Forschungsfragen	9
2.2. Methodologische Vorüberlegungen	10
2.3. Forschungsansätze	12
2.4. Ansatz und Ablauf der Untersuchung	17
2.5. Wissenschaftliche Prüfkriterien und –maßnahmen	28
2.6. Fazit	31

II Theorie und Praxis lokaler Partnerschaften in der ländlichen Regionalentwicklung

3. Lokale Partnerschaften in der ländlichen Förderpolitik	33
3.1. EU-Förderpolitik für ländliche Regionalentwicklung	33
3.2. Förderprogramme des Bundes für kooperative ländliche Entwicklung	39
3.3. Länderprogramme für integrierte ländliche Entwicklung	45
3.4. Fazit	49
4. Lokale Partnerschaften in Gesellschafts- und Planungstheorien	55
4.1. Lokale Partnerschaften in ausgewählten Gesellschaftstheorien	55
4.2. Lokale Partnerschaften in ausgewählten Planungstheorien	67
4.3. Fazit	74
5. Der Mehrwert lokaler Partnerschaften: Empirische Befunde und konzeptioneller Ansatz	77
5.1. Stand der Forschung	77
5.2. Kritische Reflexion der empirischen Befunde	88
5.3. Konzeptioneller Ansatz	89
5.4. Hypothesen zum Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes	99
5.5. Fazit	102

III Methoden zur Untersuchung des Mehrwertes lokaler Partnerschaften

6.	Ansätze und Probleme von Kausalanalysen	105
6.1.	Einführung	105
6.2.	Methodische Ansätze verschiedener Kausalanalysen	109
6.3.	Grundfragen und Probleme von Kausalanalysen	111
6.4.	Fazit	116
7.	FACT – Eine Methode zur Analyse des Mehrwertes lokaler Partnerschaften	117
7.1.	Hintergrund und Anforderungen	117
7.2.	Die FACT-Methode im Überblick	118
7.3.	Die FACT-Methode im Detail	111
7.4.	Fazit	130

IV Analyse lokaler Partnerschaften in ländlichen Regionen Deutschlands

8.	Kontext, Entstehung und Entwicklung lokaler Partnerschaften	133
8.1.	Ergebnisse der statistischen Erhebung	133
8.2.	Fallstudie Region Kassel-Land e.V.	140
8.3.	Fallstudie PLENUM Allgäu-Oberschwaben	146
8.4.	Fallstudie Jura 2000	154
8.5.	Fazit	161
9.	Organisation und Funktionsweise lokaler Partnerschaften	167
9.1.	Ergebnisse der statistischen Erhebung	167
9.2.	Fallstudie Region Kassel-Land e.V.	176
9.3.	Fallstudie PLENUM Allgäu-Oberschwaben	186
9.4.	Fallstudie Jura 2000	194
9.5.	Fazit	202
10.	Wirkungen und Erfolgsfaktoren lokaler Partnerschaften	211
10.1.	Wirkungskettenanalyse	211
10.2.	Statistische Untersuchung von Einflussfaktoren und Wirkungen	273
10.3.	Fazit	288

V Schlussfolgerungen und Ausblick

11. Schlussbetrachtungen	291
11.1. Ausgangspunkte und Ansatz der Arbeit	291
11.2. Mehrwert und Zukunft des partnerschaftlichen Ansatzes	294
11.3. Anregungen für Forschung, Politik und Praxis	299

VI Anhang

Anhang 1: Literaturverzeichnis	305
Anhang 2: Fragebogen der statistischen Erhebung	325
Anhang 3: Verzeichnis der befragten Partnerschaften	335
Anhang 4: Interview-Leitfaden für die Praxisanalyse	339
Anhang 5: Interviewverzeichnis	343
Anhang 6: Verzeichnis der teilnehmenden Beobachtungen	351
Anhang 7: FACT-Formular	353
Anhang 8: Fragebogen der Feedback-Befragung	359

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Schaubilder

Schaubild 2.1: Ablauf der Untersuchung.....	19
Schaubild 5.1: Konventionelle Förderung ländlicher Entwicklung	97
Schaubild 5.2: Mehrwert durch Anwendung des partnerschaftlichen Ansatzes.....	98
Schaubild 7.1: Grundkonzept der FACT-Methode	120
Schaubild 8.2: Räumlicher Bezug der Partnerschaften	134
Schaubild 8.3: Gründe für die Entstehung der Partnerschaften	135
Schaubild 8.4: Einflussfaktoren für die Entstehung der Partnerschaften	136
Schaubild 8.5: Ziele der Partnerschaften	137
Schaubild 8.6: Einflussfaktoren für weitere Entwicklung der Partnerschaften	138
Schaubild 9.1: Organisationsformen der Partnerschaften.....	168
Schaubild 9.2: Mitglieder der Partnerschaften.....	169
Schaubild 9.4: Personalstruktur der Partnerschaften.....	171
Schaubild 9.5: Organisationsstruktur der Partnerschaften.....	172
Schaubild 9.6 Aktivitäten der Partnerschaften.....	173
Schaubild 9.7 Formen der Bürgerbeteiligung	170
Schaubild 9.8 Organisationsstruktur von Region Kassel-Land e.V.	178
Schaubild 9.9: Organisationsstruktur von PLENUM Allgäu-Oberschwaben	187
Schaubild 9.10: Organisationsstruktur der Jura 2000 Partnerschaft	195
Schaubild 10.1: Hypothetische Wirkungskette bezüglich integrierter Entwicklung.....	214
Schaubild 10.2: Modifizierte Wirkungskette bezüglich integrierter Entwicklung	218
Schaubild 10.3: Hypothetische Wirkungskette bezüglich nachhaltiger Entwicklung	221
Schaubild 10.4: Modifizierte Wirkungskette bezüglich nachhaltiger Entwicklung.....	226
Schaubild 10.5: Hypothetische Wirkungskette bezüglich endogener Entwicklung.....	228
Schaubild 10.6: Modifizierte Wirkungskette bezüglich endogener Entwicklung.....	230
Schaubild 10.7: Hypothetische Wirkungskette bezüglich innovativer Entwicklung	232
Schaubild 10.8: Modifizierte Wirkungskette bezüglich innovativer Entwicklung	236
Schaubild 10.9: Hypothetische Wirkungskette bezüglich erhöhter Effizienz	238
Schaubild 10.10: Modifizierte Wirkungskette bezüglich erhöhter Effizienz	242
Schaubild 10.11: Hypothetische Wirkungskette bezüglich geringer Effizienz	245
Schaubild 10.12 Modifizierte Wirkungskette bezüglich geringer Effizienz	248
Schaubild 10.13: Hypothetische Wirkungskette bezüglich Legitimation	251
Schaubild 10.14: Modifizierte Wirkungskette bezüglich Legitimation	255
Schaubild 10.15: Hypothetische Wirkungskette bezüglich lokaler Kooperation	257
Schaubild 10.16: Modifizierte Wirkungskette bezüglich lokaler Kooperation	262

Schaubild 10.17: Hypothetische Wirkungskette bezüglich Lerneffekten	264
Schaubild 10.18: Modifizierte Wirkungskette bezüglich Lerneffekten	267
Schaubild 10.19: Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes	274

Tabellen

Tabelle 5.1: Überblick über wissenschaftliche Ergebnisse zu den besonderen Wirkungen lokaler Partnerschaften	78
Tabelle 8.1: Geografische Verteilung der untersuchten Partnerschaften	133
Tabelle 8.2: Räumlicher Bezug der Partnerschaften	134
Tabelle 8.3: Gründe für die Entstehung der Partnerschaften	135
Tabelle 8.4: Einflussfaktoren für die Entstehung der Partnerschaften	136
Tabelle 8.5: Ziele der Partnerschaften	137
Tabelle 8.6: Einflussfaktoren für weitere Entwicklung der Partnerschaften	138
Tabelle 9.1: Organisationsformen der Partnerschaften	168
Tabelle 9.2: Mitglieder der Partnerschaften.....	169
Tabelle 9.4: Personalstruktur der Partnerschaften.....	171
Tabelle 9.5: Organisationsstruktur der Partnerschaften.....	172
Tabelle 9.6: Aktivitäten der Partnerschaften.....	173
Tabelle 9.7: Formen der Bürgerbeteiligung.....	170
Tabelle 9.3: Budget der Partnerschaften.....	170
Tabelle 10.1.: Übersicht über Wirkungsketten der Fallstudien.....	212
Tabelle 10.2: Determinanten für positive Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes.....	276
Tabelle 10.3: Determinanten für negative Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes.....	277
Tabelle 10.4: Zusammenhang zwischen Determinanten und positiven Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes	279
Tabelle 10.19: Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes	274

Abkürzungsverzeichnis

LEADER	EU-Förderprogramm <i>Liaison entre actions de développement de l'économie rurale</i>
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfond zur Förderung der regionalen Entwicklung
EU	Europäische Union
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur
FACT	Wirkungskettenanalyse: Focussed Assessment through Cause-effect Tracing
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
LUBW	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg

Teil I

Inhaltliche und methodische Grundlagen

Kapitel 1

Einleitung

Ländliche Regionalentwicklung ist eigentlich ein uraltes Thema. Schließlich begann die Entwicklung ländlicher Regionen historisch betrachtet lange vor der Entstehung erster städtischer Siedlungen. Dennoch konzentrierte sich die bewusste Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse lange Zeit primär auf städtische Siedlungen. Ländliche Regionalplanung im heutigen Sinne bildete sich erst ab Anfang des letzten Jahrhunderts heraus. Damals ging es um die Sicherstellung der landwirtschaftlichen Versorgungsfunktion für die weiterhin wachsenden städtischen Zentren sowie um die Modernisierung (sprich Industrialisierung) der als wirtschaftlich und kulturell rückständig geltenden ländlichen Gebiete. Doch Ansätze einer integrierten ländlichen Entwicklung im Sinne einer multisektoralen, ganzheitlichen Entwicklungsstrategie gibt es erst seit etwa Beginn der 1980er Jahre. Auf breiter Front setzen sie sich erst jetzt allmählich durch.

Ein ebenfalls klassisches Thema ist die Frage, welche Rolle der Staat innerhalb einer solchen Entwicklungsstrategie einnimmt. Eine Zeit lang war der Staat aufgrund des stetigen Wirtschaftswachstums nach dem zweiten Weltkrieg in der Lage, eine umfassende und aktive ländliche Entwicklungspolitik zu betreiben. Doch mit der Zeit schwanden die finanziellen Möglichkeiten, und es wuchs außerdem die Einsicht, dass sinnvolle und nachhaltige Regionalentwicklung nur in Zusammenarbeit mit den lokalen bzw. regionalen Akteuren gelingen kann. Und so setzte sich der partnerschaftliche Ansatz ländlicher Regionalentwicklung seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend durch und hielt schließlich Einzug in die regulären Förderprogramme für ländliche Regionen.

Daran schließt sich die planerisch wie politisch entscheidende Frage an, ob dieser partnerschaftliche Ansatz auch hält, was er verspricht, ob er wirklich ‚besser‘ ist als der bisherige Ansatz ländlicher Entwicklungsförderung. Inzwischen ist es guter Brauch aller Förderprogramme, systematische Evaluierungen sowohl auf der Umsetzungs- als auch auf der Programmebene vorzunehmen bzw. vorzuschreiben. Dementsprechend gibt es heute eine Vielzahl von Evaluierungen und wissenschaftlichen Veröffentlichungen über lokale Partnerschaften. Doch die meisten Untersuchungen sind zwar umfassend angelegt, aber konzeptionell bzw. methodisch unzureichend – zumindest bezüglich der eigentlich zentralen Frage, nämlich ob und inwiefern der partnerschaftliche Ansatz zu mehr oder zu weniger Entwicklung beiträgt als der herkömmliche Förderansatz.

Die vorliegende Arbeit dreht sich im Kern um diese Frage nach dem Mehrwert lokaler Partnerschaften für eine integrierte ländliche Entwicklung. Dabei werden einerseits ganz klassische Themen und Fragen ländlicher Regionalplanung behandelt. Andererseits sind die im Speziellen untersuchten Phänomene neuerer Art, und der konzeptionelle wie methodische Zugang ist es ebenfalls.

Ziel dieses einleitenden Kapitels ist es, inhaltlich und methodisch in das Thema der Arbeit einzuführen und ihr eine fokussierte Richtung zu geben. Dazu wird zunächst der thematische Hintergrund der Arbeit dargestellt (1.1). Auf dieser Grundlage wird dann die zentrale Problemstellung der Arbeit präzisiert (1.2) und die Zielsetzung der Arbeit formuliert (1.3).

1.1. Hintergrund der Arbeit

Im Folgenden wird der empirische, förderpolitische und theoretische Hintergrund der Arbeit in seinen Grundzügen skizziert. Für ausführlichere Darstellungen sei auf die entsprechenden weiterführenden Kapitel verwiesen.

Empirischer Hintergrund

Den konkreten Hintergrund dieser Arbeit bilden die ländlichen Regionen Deutschlands. Diese machen etwa 50 % der Fläche der Bundesrepublik aus, in ihnen leben ca. 30 % der Bevölkerung Deutschlands, und in ihnen wird fast 25 % des Bruttoinlandproduktes erwirtschaftet.¹ Doch diese aggregierten Werte verdecken die große Vielfalt bzw. die teilweise eklatanten Disparitäten z.B. zwischen prosperierenden und touristisch geprägten ländlichen Regionen in Baden-Württemberg oder Bayern und stärker landwirtschaftlich geprägten und von Struktur- und Abwanderungsproblemen betroffenen Regionen in Sachsen-Anhalt oder Niedersachsen.

Auch innerhalb der Regionen gibt es sehr unterschiedliche und zum Teil sogar widersprüchliche Entwicklungen. Zum einen ist die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten rapide gesunken. Damit ging ein zunehmender Konkurrenzdruck auf die landwirtschaftlichen Betriebe einher, den in der Regel nur die großen und wirtschaftlich effizienten Betriebe überlebten. Dies führt jedoch auch zu den bekannten Begleiterscheinungen intensiver landwirtschaftlicher Nutzung wie z.B. Eutrophierung von Gewässern, Verschlechterung der Bodenqualität, Rückgang der Artenvielfalt usw. Aus diesen Gründen – und mit entsprechender Förderung seitens des Bundes und der Länder – führen eine zunehmende Zahl von Landwirten Agrarumweltmaßnahmen durch, und einige Landwirte stellen ihre Betriebe sogar ganz auf ökologischen Landbau um. Dies wird von den lokalen Umwelt- und Naturschutzverbänden unterstützt, die für die (ökologisch ausgerichtete) Bewahrung der landwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft eintreten. Diese Kulturlandschaft sowie ländliche Kultur und Geschichte generell werden auch von den touristisch ausgerichteten Unternehmen und Interessensverbänden als wertvollstes Kapital ländlicher Regionen angesehen. Doch ihnen geht es weniger um Bewahrung und ökologische Umgestaltung, sondern vielmehr um die Attraktivitätssteigerung und touristische Vermarktung der Region im Hinblick auf Kurz- und Langzeiturlauber z.B. aus den umliegenden Großstädten. Die besonderen Qualitäten ländlicher Regionen führen schließlich auch dazu, dass eine zunehmende Zahl (und bestimmte Art) von Unternehmen und Haushalten aus den Großstädten in ländliche Regionen umziehen.

¹ Alle Angaben BBR 2008, bezogen auf 2004 und Gebiete mit Einwohnerdichte unter 150 Einwohnern/km².

Diese unterschiedlichen Entwicklungen ergeben vor Ort ein komplexes Gemisch von Interessengruppen, das wie folgt skizziert werden kann. Bio-Bauern und Naturschützer finden Unterstützung von den Zugezogenen aus den Städten, die unter anderem aufgrund der landschaftlichen Qualitäten auf das Land gezogen sind. Andererseits sind diese in der Regel gut ausgebildeten und wohlhabenden Haushalte bzw. innovativen und weltweit gut vernetzten Unternehmen an der weiteren wirtschaftlichen Öffnung der Region nach außen und an dem Ausbau von Freizeit- und Touristikangeboten interessiert. Dies verbindet sie mit dem Teil der einheimischen Bevölkerung, der sich auf ländlichen Tourismus spezialisiert hat. Ein anderer Teil der Einheimischen steht der weiteren Öffnung bzw. dem damit einhergehenden wirtschaftlichen und kulturellen Wandel ihrer Heimat eher skeptisch gegenüber. Dies sehen viele Landwirte ähnlich, die den Wandel zu einer touristisch geprägten Region argwöhnisch betrachten und nicht zu staatlich finanzierten ‚Kulturlandschaftspflegern‘ werden wollen.

Mit jeweils unterschiedlicher Ausprägung treffen diese allgemeinen Entwicklungstendenzen und Interessenlagen in den ländlichen Regionen zusammen. Im Vergleich zu früher kann festgestellt werden, dass der ländliche Raum heute ein stark differenzierter und von unterschiedlichen Interessen umkämpfter Raum ist.² Dies gilt für die ländlichen Regionen Deutschlands, aber mit leicht unterschiedlichen Ausprägungen auch für die meisten anderen ländlichen Regionen in Europa. Lokale Partnerschaften als Foren bzw. Bündnisse lokaler Akteure werden vor diesem Hintergrund als besonders geeignetes Instrument angesehen, um mit der Vielfalt ländlicher Regionen und deren internen Komplexität umzugehen.

Förderpolitischer Hintergrund

Ländliche Entwicklungsförderung bestand früher fast ausschließlich aus staatlichen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen und Subventionen für landwirtschaftliche Betriebe. Diese Art der Förderung besteht auch weiterhin und macht finanziell betrachtet den Großteil staatlicher Förderung des ländlichen Raumes aus. Doch im Laufe der Zeit bekamen selbst klassische Förderinstrumente wie die Dorferneuerung einen immer stärker ganzheitlichen Charakter. Es ging z.B. nicht mehr nur um bauliche Verbesserungsmaßnahmen, sondern auch um wirtschaftliche und soziale Aspekte des dörflichen Gemeinwesens. Auch die Programme zur ländlichen Regionalförderung nahmen immer mehr Fördertatbestände wie z.B. Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Tourismus auf. In den 1980er Jahren entstanden schließlich erste Förderprogramme, die einen explizit multisektoralen Ansatz zur Entwicklung ländlicher Regionen verfolgten. Auch die strategische und praktische Verknüpfung von Projekten sollte gefördert werden, nicht zuletzt durch lokale Partnerschaften, die in besonderer Weise für eine multisektorale und integrierte Vorgehensweise sorgen sollten.

Dieser integrierte Ansatz ländlicher Regionalförderung ist zumeist mit einem gebietsbezogenen, territorialen Ansatz verknüpft. Ursprünglich waren Förderprogramme allerdings nicht oder kaum räumlich differenziert. Im Vordergrund stand die Einzelförderung von (landwirtschaftlichen) Betrieben oder Infrastrukturprojekten. Doch wenn man Einzelprojekte

² Vergleiche Marsden et al. 1993 und 2003 zum Thema ‚differentiated and contested countryside‘.

stärker miteinander verknüpfen will, dann kommt es unter anderem auf die räumliche Nähe der Projekte und ihrer Projektträger an. So ergab sich der territoriale Ansatz ländlicher Regionalentwicklung quasi zwangsläufig bzw. entwickelte sich parallel zur Einführung des integrierten Ansatzes. Damit beide Ansätze richtig funktionierten, durfte die räumliche Bezugseinheit nicht zu groß sein. In der Regel wurden in Deutschland Landkreise oder noch kleinere Gebiete gewählt, da hier von engen wirtschaftlichen, kulturellen, institutionellen und politischen Zusammenhängen ausgegangen werden konnte. Den genauen Gebietszumschnitt überließ man dabei meistens den lokalen Akteuren vor Ort bzw. den von ihnen gegründeten lokalen Partnerschaften.

Die Förderung dieser lokalen Partnerschaften markiert einen weiteren Wandel in der Philosophie ländlicher Förderprogramme. Bestand die Förderung früher vor allem in finanziellen Zuschüssen für konkrete Maßnahmen, so wurden zunehmend auch die diesen Maßnahmen vorgelagerten lokalen Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse gefördert bzw. gefordert. Zunächst wurde die Erstellung regionsbezogener Analysen und Entwicklungskonzepte finanziert, später wurden diese oftmals sogar Voraussetzung für die Förderung einer Region. Schließlich wurde die Einrichtung und der laufende Betrieb von lokalen Partnerschaften finanziert, welche für ihre Region strategische Pläne erstellen, Prioritäten setzen, Projekte entwickeln und umsetzen. Nicht die Entscheidung eines Sachbearbeiters der Förderbehörde, sondern die zwischen den lokalen bzw. regionalen Akteuren abgestimmte Entscheidung wurde Grundlage der Projektförderung. So entwickelte sich eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen den lokalen Akteuren und zwischen den Partnerschaften und den Förderbehörden. Dieser kooperative Ansatz wurde zunächst nur in Modellprojekten bzw. Sonderprogrammen erprobt und weiterentwickelt, ist jedoch seit kurzem auch in die regulären Förderprogramme für ländliche Entwicklung eingegangen.

Neu ist nicht nur die Kooperation, sondern überhaupt die breite Beteiligung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen an wichtigen Förderentscheidungen für eine Region. Die bereits erwähnten Dorferneuerungsmaßnahmen lieferten diesbezüglich wichtige Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren, die für die spätere Entwicklung von ‚lokalen Aktionsgruppen‘ bzw. ‚Regionalforen‘ genutzt werden konnten. Über die Beteiligung an diesen zentralen Entscheidungsgremien hinaus praktizieren lokale Partnerschaften in der Regel eine Vielzahl unterschiedlicher Beteiligungsverfahren, über die eine möglichst breite Verankerung der lokalen Partnerschaft in der lokalen Bevölkerung gewährleistet werden soll. Der partizipative Ansatz ist somit wesentliches Element des partnerschaftlichen Ansatzes.

Der partnerschaftliche Ansatz vereint im Grunde viele der angesprochenen Aspekte. Er beinhaltet die auf lokale Partizipation beruhende Kooperation lokaler Akteure, die durch eine Vielzahl von miteinander vernetzten Projekten die integrierte ländliche Entwicklung einer bestimmten Region voranbringen wollen. Dieser partnerschaftliche Ansatz wurde Anfang der 1990er Jahre Grundlage des EU-Förderprogramms LEADER, welches in wesentlichen Teilen ab dem Jahre 2007 in die Regelförderung der EU übernommen wurde. Auch auf Bundes- und Länderebene wurden Modellprojekte und Förderprogramme für ländliche

Entwicklung mit partnerschaftlichem Ansatz entwickelt und umgesetzt wie z.B. das Bundes-Modellvorhaben Regionen Aktiv. Ab dem Jahr 2000 bzw. 2004 wurden wiederum wichtige Elemente des partnerschaftlichen Ansatzes in die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) bzw. Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) aufgenommen. Die erwähnten Programme waren in vielen Fällen Ausgangspunkt und finanzielle Grundlage einer Vielzahl von lokalen Partnerschaften, die in den letzten 15 Jahren in ländlichen Regionen Deutschlands entstanden sind. Sie sind der Fokus der vorliegenden Arbeit und werden insbesondere in Teil III empirisch untersucht.

Theoretischer Hintergrund

Regionalwissenschaftlich ist der partnerschaftliche Ansatz eng verknüpft mit dem Konzept der endogenen Regionalentwicklung. Demnach sollte die Entwicklung einer Region vor allem auf den lokalen Ressourcen und Institutionen basieren und nicht auf Entwicklungsimpulsen bzw. auf eine Steuerung von außerhalb der Region. Lokale Partnerschaften, die häufig in großem Umfang von Landes-, Bundes- oder EU-Förderprogrammen unterstützt werden, nehmen in diesem theoretischen Zusammenhang eine etwas widersprüchliche Stellung ein. Zwar werden die Partnerschaften von außerhalb gefördert, doch der Ansatz der Förderprogramme basiert auf einem endogenen Entwicklungsverständnis.

Gesellschaftstheoretisch kann die Entstehung und Förderung lokaler Partnerschaften in die allgemeine Diskussion neuer Formen von „regional governance“ eingeordnet werden. Unter regional governance werden Steuerungsformen verstanden, die nicht auf staatlicher oder marktformiger Regulierung basieren, sondern auf netzwerkartigen Verhandlungsarrangements der relevanten Akteure eines Politikfeldes. Der Staat sieht dabei weitgehend von einseitigen Interventionen ab und beschränkt sich darauf, breit angelegte kollektive Entscheidungsprozesse zu initiieren bzw. mitzugestalten und an ihnen als gleichberechtigter Partner teilzunehmen. Die englische Kurzformel „from government to governance“ bezeichnet also einen grundlegenden Wandel im Rollenverständnis bzw. Handeln des Staates von einem regierenden zu einem auf vielfache Weise kooperierenden Staat.

Doch obwohl der Begriff regional governance die theoretische Diskussion über neue gesellschaftliche Steuerungsformen auf regionaler Ebene dominiert, so liefert er dennoch kein eigenständiges und in sich kohärentes Theoriegerüst. Regional governance scheint eher ein „chaotischer Begriff“ (Marx) zu sein, der durch seine Flexibilität und Vieldeutigkeit auch zur Verwirrung und Verwässerung statt zur systematischen und präzisen Durchdringung des Themas beitragen kann. Daher wird in der vorliegenden Arbeit die Diskussion um regional governance nur als Ausgangspunkt für eine intensive Analyse von etablierten gesellschaftswissenschaftlichen Theorien verwendet.

Von diesen Theorien werden lokale Partnerschaften oder – allgemeiner ausgedrückt – intermediäre Organisationen, die gewissermaßen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft angesiedelt sind, auf unterschiedliche Weise konzeptualisiert: als intersystemarer Dialog zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen (Systemtheorie), als Policy-Netzwerk im Schatten

staatlicher Hierarchie (akteurszentrierter Institutionalismus), als gesellschaftliche Transaktionskosten reduzierende Organisationen (Neue Institutionenökonomik), als eine Institution des Regulationsmodus kapitalistischer Gesellschaftssysteme (Regulationstheorie), als zentrale Institution eines kreativen Milieus (Milieutheorie) oder als informelles Arrangement einflussreicher Akteure (Regimetheorie). Aus diesen unterschiedlichen theoretischen Perspektiven ergeben sich zwangsläufig auch unterschiedliche Einschätzungen bezüglich des Nutzens lokaler Partnerschaften (siehe Kapitel 4).

Auch aus Sicht verschiedener Planungstheorien nehmen lokale Partnerschaften jeweils andere Funktionen wahr. Viele klassische Planungstheorien sehen Planung als einen im Kern intellektuellen oder technischen Prozess, der innerhalb des administrativen Systems abläuft und der Politik zuarbeitet. Der Einsatz lokaler Partnerschaften kann demnach allenfalls dazu beitragen, an mehr Informationen zu gelangen oder potentiellen lokalen Widerstand frühzeitig zu erkennen. Dagegen sehen neuere Theorien Planung als einen kommunikativen bzw. kooperativen Prozess. Planer und sonstige Akteure gestalten gemeinsam einen kollektiven Problembestimmungs- und Problemlösungsprozess, der z.B. in eine lokale Partnerschaft eingebettet sein könnte. Planung mit einem partnerschaftlichen Ansatz würde demzufolge zu einem faireren Prozess, höherer Legitimation und wünschenswerteren Ergebnissen führen.

1.2. Problemstellung der Arbeit

Lokale Partnerschaften zur Entwicklung ländlicher Regionen gibt es in Deutschland inzwischen viele. Gefördert von entsprechenden Förderprogrammen arbeiten in ihnen lokale Akteure aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen zusammen - teilweise schon seit vielen Jahren. Wesentliche Elemente des in Modellvorhaben und Sonderprogrammen erprobten partnerschaftlichen Ansatzes sind inzwischen in die regulären Förderprogramme für ländliche Entwicklung aufgenommen worden. Der partnerschaftliche Ansatz ist heute also kein Experiment mehr, sondern er ist Teil des ‚mainstream‘ ländlicher Regionalentwicklung geworden.

Daher gibt es inzwischen auch viele Untersuchungen und Veröffentlichungen über lokale Partnerschaften. Demnach gehen von lokalen Partnerschaften hauptsächlich positive Wirkungen aus: Lokale Partnerschaften befördern eine integrierte und nachhaltige Entwicklung, führen zu einer besseren Nutzung lokaler Ressourcen, sie entwickeln innovative Projekte und setzen diese effizient um. Zudem führen sie zu einer Aktivierung und breiten Beteiligung der Bevölkerung an lokalen Entwicklungsprozessen, sie stärken die lokale Zusammenarbeit und führen bei allen Beteiligten zu nachhaltigen Lerneffekten. Soweit nur einige der Ergebnisse bisheriger Untersuchungen.

Viele dieser Untersuchungen basieren jedoch auf nur einem oder wenigen sehr ähnlichen Fallbeispielen. Dadurch sind ihre Ergebnisse nicht unbedingt auf andere lokale Partnerschaften übertragbar. Gravierender ist allerdings, dass die meisten Untersuchungen deutliche methodische und konzeptionelle Mängel aufweisen. Zum Beispiel werden oftmals keine wissenschaftlich erhärteten Beweise für postulierte Wirkungen erbracht, sondern sie werden

z.B. nur mit einem einzelnen Interviewzitat ‚belegt‘. Oder es werden Ergebnisse und Wirkungen erhoben und interpretiert, ohne zu prüfen, ob bzw. in welchem Maße diese auf die lokalen Partnerschaften zurückgehen. Andere Studien verweisen zwar (meistens wenig differenziert) auf Ursachen, doch es bleibt in der Regel unklar, warum und wie diese Ursachen zu den beschriebenen Wirkungen geführt haben sollen. Vor allem jedoch wird nicht berücksichtigt, dass ein Teil dieser Wirkungen auch durch eine konventionelle, nicht-partnerschaftliche Förderung erzielt worden wäre. Dieser Teil der Wirkungen ist aber eigentlich nicht dem partnerschaftlichen Ansatz zuzurechnen.

Diese ernüchternde Bilanz bedeutet nicht, dass die Ergebnisse bisheriger Untersuchungen notwendigerweise falsch sind. Doch es bedeutet, dass viele Ergebnisse auf unbewiesenen Annahmen und Behauptungen bzw. einer unzureichenden Konzeption des Untersuchungsgegenstandes beruhen. Es fehlt offensichtlich eine präzise Definition des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes im Vergleich zur herkömmlichen ländlichen Regionalförderung sowie eine Erklärung, wie dieser Mehrwert genau zustande kommt. Genauer gesagt, muss man von dem Mehr- und Minderwert sprechen, da die Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes teilweise auch hinter denen des herkömmlichen Ansatzes zurückbleiben können.

Insgesamt fehlt also eine systematische, konzeptionell präzise, methodisch auf Wirkungszusammenhänge ausgerichtete Untersuchung auf breiter und vielfältiger empirischer Basis mit dem Ziel, den Mehr- bzw. Minderwert des partnerschaftlichen Ansatzes zu erklären und bestimmen.

1.3. Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Die wichtigsten Ziele dieser Arbeit lassen sich daher wie folgt zusammenfassen:

1. Charakterisierung des partnerschaftlichen Ansatzes ländlicher Regionalentwicklung und Entwicklung geeigneter Konzepte und Methoden zur Ermittlung des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes.
2. Diskussion und Auswertung des förderpolitischen Hintergrundes, relevanter theoretischer Erklärungsansätze und existierender Untersuchungen hinsichtlich der Entstehung, weiteren Entwicklung und der Wirkungen lokaler Partnerschaften.
3. Empirische Erhebung und Analyse der wesentlichen Merkmale lokaler Partnerschaften in ländlichen Regionen Deutschlands hinsichtlich Entstehung, Organisation, Funktionsweise, Ergebnissen und Wirkungen.
4. Erklärung der wesentlichen Wirkungszusammenhänge zur Erzeugung eines Mehr- bzw. Minderwertes des partnerschaftlichen Ansatzes im Vergleich zum herkömmlichen Ansatz ländlicher Regionalförderung.
5. Identifizierung der Merkmale lokaler Partnerschaften, die für die Erzeugung des Mehr- bzw. Minderwertes einen besonders starken Einfluss haben.
6. Ableitung von Empfehlungen für Praxis, Politik und Forschung bezüglich der Weiterentwicklung, Förderung und Untersuchung von lokalen Partnerschaften.

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung ist die Arbeit wie folgt aufgebaut:

Teil I legt die inhaltlichen und methodischen Grundlagen für die weitere Arbeit. Anschließend an die Einleitung wird die Methodik der Arbeit dargestellt (Kapitel 2).

Teil II behandelt theoretische und praktische Aspekte. Zunächst werden Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder hinsichtlich der Förderung von lokalen Partnerschaften untersucht (Kapitel 3). Anschließend werden lokale Partnerschaften aus der Perspektive ausgewählter Gesellschafts- und Planungstheorien reflektiert (Kapitel 4). Empirische Befunde und wesentliche Konzepte bezüglich der Wirkungen bzw. des Mehrwertes lokaler Partnerschaften stehen im Mittelpunkt von Kapitel 5.

Teil III beschäftigt sich mit methodischen Ansätzen zur Untersuchung des Mehrwertes lokaler Partnerschaften. Dazu werden grundsätzliche Probleme der Analyse kausaler Zusammenhänge erörtert (Kapitel 6) und anschließend eine maßgeschneiderte Methodik für die Untersuchung des Mehr- bzw. Minderwertes des partnerschaftlichen Ansatzes entwickelt (Kapitel 7).

Teil IV stellt die empirischen Ergebnisse der Untersuchung lokaler Partnerschaften in ländlichen Regionen Deutschlands vor. In drei Kapiteln werden jeweils unter Verwendung statistischer Daten und ausgewählter Fallstudien verschiedene Aspekte lokaler Partnerschaften analysiert. Zunächst wird der Kontext, die Entstehung und weitere Entwicklung lokaler Partnerschaften untersucht (Kapitel 8). Anschließend werden Organisationsstruktur und Funktionsweise von Partnerschaften ausführlicher betrachtet (Kapitel 9), bevor schließlich die Wirkungen und Erfolgsfaktoren untersucht werden (Kapitel 10).

Teil V stellt die Ergebnisse der Arbeit und weitergehende Überlegungen dar. Als erstes werden die Ergebnisse zusammengefasst und bewertet. Auf dieser Grundlage werden schließlich Schlussfolgerungen für Praxis, Politik und Forschung entwickelt (Kapitel 11).

Kapitel 2

Methodik

Im ersten Kapitel wurde der inhaltliche Rahmen dieser Arbeit aufgespannt und Wissenslücken bzw. Verständnisprobleme bezüglich lokaler Partnerschaften identifiziert. Im vorliegenden Kapitel soll nun die Methodik für eine wissenschaftliche Erforschung dieser Probleme entwickelt werden. Im Gegensatz zu anderen Formen der Wissensgenerierung ist eine wissenschaftliche Untersuchung dadurch gekennzeichnet, dass auf Grundlage vorhandener wissenschaftlicher Erkenntnisse und Theorien in einer strukturierten und selbstkritischen Weise wissenschaftlich akzeptierte Methoden verwendet werden, um zuverlässiges und gültiges Wissen zu schaffen. Daher werden zunächst die zentralen Forschungsfragen der Arbeit formuliert (2.1). Auf einige methodologische Vorüberlegungen (2.2) folgt dann eine Diskussion möglicher Forschungsansätze (2.3). Die auf dieser Grundlage ausgewählten Methoden werden anschließend nach Untersuchungsphasen gegliedert dargestellt (2.4). Schließlich werden Strategien und Maßnahmen erläutert, die angewandt wurden, um eine möglichst hohe wissenschaftliche Qualität der Untersuchung bzw. ihrer Ergebnisse zu gewährleisten (2.5).

2.1. Forschungsfragen

In einer wissenschaftlichen Untersuchung geht es im Kern darum, sinnvolle und relevante Fragen zu stellen und diese dann zu beantworten. Die dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfragen werden daher im Folgenden offen gelegt. Sie bilden auch den Ausgangspunkt für die in diesem Kapitel entwickelte Methodik der Arbeit.

Die zentrale Fragestellung (1.) bildet den Kern dieser Arbeit und wird durch fünf weitere Forschungsfragen (2.-6.) spezifiziert:

1. Erzeugt der partnerschaftliche Ansatz ländlicher Regionalentwicklung, d.h. die Finanzierung und Koordinierung ländlicher Entwicklungsprozesse mit Hilfe lokaler Partnerschaften, einen Mehrwert gegenüber dem herkömmlichen Ansatz ländlicher Regionalentwicklung und -förderung?
2. Was sind die wesentlichen Merkmale des partnerschaftlichen Ansatzes der ländlichen Regionalentwicklung, und wie sind diese in existierenden lokalen Partnerschaften ausgeprägt?
3. Wie entstehen lokale Partnerschaften mit oder ohne externe Förderung aus ihrem jeweiligen ländlichen Kontext heraus, und wie erhalten sie auf Dauer eine funktionierende Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren?
4. Welche besonderen Wirkungen haben lokale Partnerschaften für eine integrierte ländliche Entwicklung, d.h. für die ökonomische, soziale, kulturelle, politische und ökologische Entwicklung ihrer jeweiligen Bezugsregion?

5. Wie lassen sich diese Wirkungen aus den besonderen Merkmalen von lokalen Partnerschaften erklären?
6. Welche Merkmale lokaler Partnerschaften haben diesbezüglich einen besonders starken Einfluss?

2.2. Methodologische Vorüberlegungen

Diese Forschungsfragen decken eine große inhaltliche Bandbreite ab (z.B. von ökonomischen bis hin zu politischen Aspekten) und sind auch in ihrer Art sehr unterschiedlich: einige sind eher auf deskriptive Antworten ausgerichtet, andere fragen nach Kausalzusammenhängen oder zielen auf eine Art Bewertung ab. Außerdem beziehen sich die Fragen einerseits auf konkrete lokale Partnerschaften, andererseits geht es auch um ‚den partnerschaftlichen Ansatz‘ an sich. Den Fragen liegen also bestimmte Annahmen bzw. methodologische Orientierungen zugrunde, die im Folgenden offen gelegt und geklärt werden sollen.

Induktiver versus deduktiver Ansatz

Die ersten Vorüberlegungen betreffen den Zusammenhang zwischen Theorie(n) und empirischen Daten. Diesbezüglich beherrschen zwei fundamental unterschiedliche Ansätze die wissenschaftliche Diskussion: Der induktive Ansatz fordert, möglichst unvoreingenommen die Wirklichkeit zu beobachten und Daten zu erheben und erst während der Datenanalyse Hypothesen zu bilden und so möglicherweise zu allgemeingültigen Theorien zu gelangen. Das Ziel von Wissenschaft ist demnach, aus empirischer Beobachtung heraus Theorien zu bilden. In dieser Reinform lässt sich der induktive Ansatz allerdings nicht anwenden. Es ist unmöglich, einen Untersuchungsgegenstand unvoreingenommen, d.h. ohne irgendwelche auf Theorien oder Vorerfahrungen basierenden Annahmen zu untersuchen. Schon der Wahl des Forschungsthemas, der Entscheidung, welche Ereignisse wann und wo zu beobachten und welche Personen zu befragen sind, liegen eine Vielzahl wichtiger Annahmen zugrunde. Demgegenüber ist der deduktive Ansatz transparenter. Er beginnt mit der Bildung von Hypothesen, die logisch aus bestehenden Theorien abgeleitet werden. Die Hypothesen werden anschließend operationalisiert und empirisch getestet. Der deduktive Ansatz zielt also auf die Überprüfung von Theorien ab. Allerdings ist auch der deduktive Ansatz in Reinform bzw. allein nicht realistisch. Es stellt sich nämlich die Frage, wie die Theorien bzw. Ideen für eine Forschung ursprünglich entstanden sind. Die Vertreter des deduktiven Ansatzes verweisen diesbezüglich auf Inspiration oder andere irrationale Ursachen. Doch selbst solche Inspirationen entstehen nicht aus dem Nichts, sondern gehen meist aus langer und intensiver wissenschaftlicher Arbeit und aus der Auseinandersetzung mit bestimmten Beobachtungen hervor.

Induktiver und deduktiver Ansatz bedingen sich also gegenseitig: Die vom deduktiven Ansatz zu testenden Theorien haben meist einen induktiven Entstehungshintergrund, und den Beobachtungen des induktiven Ansatzes liegen gewisse theoretische Annahmen zugrunde. Insofern sind die beiden Ansätze als zwei Hälften eines zyklischen Erkenntnis-

prozesses zu verstehen, der von Theorien zu Beobachtungen (deduktive Hälfte) und von dort wieder zu Theorien zurückkehrt (induktive Hälfte). Dies verdeutlicht zudem, dass die beiden unterschiedlichen Ansätze zwar miteinander verbunden sind, aber in der Regel nicht gleichzeitig verlaufen. Außerdem sind für jede ‚Hälfte‘ des Zyklus unterschiedliche Methoden geeignet. Einige eignen sich gut für das Testen von Theorien, andere sind besser für die Entwicklung von Theorien einsetzbar.³

Für die vorliegende Arbeit folgt aus dieser Diskussion, dass vor dem Hintergrund der im ersten Kapitel dargestellten empirischen und theoretischen Ausgangslage sowohl deduktive als auch induktive Forschungsmethoden angewendet werden sollten. Einerseits gibt es langjährige Erfahrungen mit lokalen Partnerschaften und dementsprechend auch Evaluierungen und sonstige wissenschaftliche Arbeiten zum Thema dieser Arbeit. Andererseits gibt es noch erhebliche Wissenslücken und unerforschte Themenbereiche, die eine eher explorative Herangehensweise rechtfertigen. Daher werden in Abschnitt 2.4 deduktive und induktive Methoden bzw. Phasen der Untersuchung miteinander kombiniert.

Quantitativer vs. qualitativer Ansatz

Ähnlich verhält es sich mit der zweiten grundlegenden Frage, die sich auf die Art der zu verwendenden Daten bzw. die entsprechenden Analyseverfahren bezieht. Auch hier polarisieren zwei ganz unterschiedliche Ansätze den wissenschaftlichen Diskurs. Der quantitative Ansatz konzentriert sich auf die Analyse von numerischen Daten mittels statistischer Methoden. Dies erfordert zum einen klar definierte Variablen und dazugehörige statistische Daten. Zum anderen wird eine relativ große Zahl von Fällen (n) benötigt, die nichtsdestotrotz nur eine (möglichst repräsentative) Stichprobe aus der Grundgesamtheit (N) darstellt. Man braucht also sowohl zumindest rudimentäre Daten zur Grundgesamtheit aller Fälle als auch detailliertere Daten und auch Vorwissen, um relevante Variablen bilden und analysieren zu können. Letztlich ermöglicht der quantitative Ansatz dadurch jedoch eine relativ zuverlässige Verallgemeinerung der Untersuchungsergebnisse. Demgegenüber werden beim qualitativen Ansatz verbale Daten und Beobachtungen analysiert. Die Analyseverfahren sind relativ wenig standardisiert und erfordern auch weniger Vorwissen oder gar theoretische Grundlagenkenntnisse. Die Vorgehensweise ist nicht variablenorientiert, sondern fallorientiert. Ein Fall (oder eine kleine Anzahl von Fällen) wird in seiner Ganzheit und in seinem (natürlichen) Kontext untersucht. Die Ergebnisse bestehen meist aus ‚dichter‘ verbaler Beschreibung des Falles und den herausgearbeiteten Schlussfolgerungen. Allerdings sind diese Ergebnisse nur eingeschränkt auf andere Fälle übertragbar bzw. verallgemeinerungsfähig.

Qualitativer und quantitativer Ansatz sind zwar sehr unterschiedlich bezüglich der verwendeten Daten, der zu untersuchenden Anzahl von Fällen, der Berücksichtigung des Kontextes der Fälle, der Art der Analyse und dem Grad der Generalisierbarkeit von Ergebnissen. Andererseits sind in den letzten Jahren vermehrt Methoden entwickelt worden, die nicht mehr

³ Zum Verhältnis von deduktiver und induktiver Herangehensweise siehe Meredith et al. 1989.

eindeutig dem einen oder dem anderen Ansatz zugeordnet werden können. Überhaupt werden, wohlwissend um die verbleibenden Unterschiede, in letzter Zeit immer mehr die gemeinsamen oder zumindest ähnlichen methodologischen Grundprobleme, Gütekriterien und Lösungsstrategien der beiden Ansätze diskutiert. Im Bereich der qualitativ ausgerichteten Forschung ist eine Annäherung und Systematisierung der verwendeten Methoden zu beobachten, während quantitativ ausgerichtete Forschungen die spezifischen Merkmale und Vorzüge des qualitativen Ansatzes erkennen und für ihre Zwecke (z.B. im Rahmen von Vorstudien) nutzen.⁴

In diesem Sinne soll auch im Rahmen dieser Arbeit nicht dem qualitativen oder quantitativen Ansatz der Vorzug gegeben werden, sondern beide Ansätze sollen komplementär eingesetzt werden. Je nach Forschungsfrage, Vorwissen und Datenlage soll pragmatisch entschieden werden, welcher Ansatz jeweils besser geeignet ist. Die Kombination beider Ansätze soll – wie bereits im Falle des induktiven und deduktiven Ansatzes – insgesamt zu wissenschaftlich robusteren Ergebnissen führen.

2.3. Forschungsansätze

Unter einem Forschungsansatz versteht man im Allgemeinen die logische Abfolge von Schritten, die die Forschungsfragen, Datenerhebungs- und Analysemethoden bis hin zu den Schlussfolgerungen miteinander verbindet. Es ist sozusagen der wissenschaftliche Plan einer Untersuchung, der den Forscher durch die einzelnen Phasen der Untersuchung leitet. Dieser Plan sollte auf die speziellen Ziele und Fragen einer Untersuchung abgestimmt sein. Folglich gibt es fast so viele Forschungsansätze wie es Untersuchungen gibt. Man kann jedoch einige idealtypische Forschungsansätze unterscheiden, die für die Erstellung eines maßgeschneider-ten Forschungsansatzes als Muster dienen können.⁵

Allgemein werden in der empirischen Sozialforschung folgende idealtypische Forschungsansätze unterschieden: Geschichtsforschung, ethnografische Feldforschung, statistische Erhebung, Experiment, Aktionsforschung, Evaluierung und Fallstudie. Im Folgenden werden diese Ansätze kurz (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) vorgestellt und im Hinblick auf die vorliegende Arbeit diskutiert.⁶

Geschichtsforschung

In der Geschichtsforschung geht es um die Untersuchung und Darstellung vergangener Ereignisse. Sie verwendet dazu vorwiegend Methoden wie die Analyse von historischen Dokumenten und Objekten sowie die Befragung von Zeitzeugen. Ziel ist es, den ‚wahren‘ Ablauf der Geschichte zu rekonstruieren und meist in Form von umfang- und detailreichen Texten darzustellen. Es geht dabei nicht um eine reine Beschreibung, sondern auch darum,

⁴ Für eine weitergehende Erörterung bzw. zur Kombination von quantitativen und qualitativen Ansätzen siehe Brannen 1992, Bryman 1984, Hammersley 1992, Rihoux et al. 2006, Johnson/Harris 2002, Salomon 1991.

⁵ Zum Konzept des Forschungsansatzes: Nachmias/Nachmias 1976, 77.; Lamnek 1993, 5; Yin 1984, 28.

⁶ Für eine Übersicht verschiedener Forschungsansätze siehe Yin 1984, 22-25; Mayring 1990, 26-43.

die zeitlichen und letztlich auch die kausalen Zusammenhänge von Ereignissen zu erklären. Hierzu werden eine Vielzahl von Berichten, Erzählungen, empirischen Belegen und historischen Hintergründen analysiert und miteinander in Beziehung gesetzt. Die Geschichtsforschung hat also kein monokausales oder lineares Kausalitätsverständnis, sondern geht von multikausalen und dialektischen Wechselwirkungen aus, die zu bestimmten kritischen Ereignissen führen. Diese Merkmale machen die Geschichtsforschung zu einem auch für die Untersuchung von lokalen Partnerschaften geeigneten Forschungsansatz. Denn auch lokale Partnerschaften kann man nur eingebettet in ihren lokalen und historischen Kontext und unter Berücksichtigung komplexer sozialer Wechselwirkungen verstehen. Auch die narrative Form der Darstellung und die Identifizierung kritischer Ereignisse samt den zugrunde liegenden Ursachen machen die Geschichtsforschung für diese Arbeit interessant. Ein Nachteil des historischen Forschungsansatzes ist jedoch, dass er sich immer nur auf die Vergangenheit bezieht und außerdem aufgrund der detaillierten Analyse und Darstellung in der Regel auf die Untersuchung sehr weniger Fälle (oder nur eines Falles) beschränkt ist.

Ethnografische Feldstudie

Die ethnografische Feldstudie ist der klassische Forschungsansatz qualitativer Sozialforschung. Das Ziel des ethnografischen Ansatzes ist eine detaillierte Beschreibung bzw. ein umfassendes und tiefes Verständnis einer Gesellschaft, Kultur oder kleineren menschlichen Gemeinschaft. Dies könne nur gelingen, wenn man sich für eine lange Zeit in dieser Gemeinschaft aufhält und mit den Menschen lebt. Ethnografische Forscher versuchen daher, durch lange Forschungsaufenthalte an dem sozialen Leben der zu untersuchenden Gemeinschaft teilzunehmen und diese gewissermaßen ‚von innen‘ kennen zu lernen. Üblicherweise verwendete Methoden sind daher die teilnehmende Beobachtung sowie mehr oder weniger spontane und informelle Interviews, welche in einen für gewöhnlich sehr ausführlichen Bericht münden. Der Schwerpunkt des ethnografischen Forschungsansatzes liegt dabei nicht so sehr auf Handlungen und Ereignissen an sich, sondern auf deren kulturellen, normativen und sozialpsychologischen Hintergründen. Es interessiert nicht primär, was geschieht, sondern wie die Mitglieder der untersuchten Gemeinschaft ihre Erfahrungen und Handlungen kognitiv strukturieren bzw. welche Bedeutung sie ihnen zumessen. Dies macht den ethnografischen Forschungsansatz einerseits für die vorliegende Arbeit interessant, da man eine lokale Partnerschaft durchaus im ethnografischen Sinne als eine Gemeinschaft untersuchen könnte. Zudem sind die verschiedenen Sichtweisen der Akteure für die Entstehung und das Funktionieren einer lokalen Partnerschaft von großer Bedeutung. Andererseits konzentriert sich dieser Forschungsansatz zu sehr auf die subjektiven Perspektiven bzw. den Zusammenhang zwischen Denken und Handeln von Einzelpersonen. Noch wichtiger für die hier dargestellte Forschung über lokale Partnerschaften sind jedoch die kausalen Zusammenhänge zwischen verschiedenen Ereignissen und zwischen kollektiven Prozessen und ihren Ergebnissen. Außerdem ist die Anforderung eines mindestens mehrmonatigen Forschungsaufenthaltes vor Ort im Rahmen dieser Untersuchung nicht praktikabel bzw. die daraus resultierende Beschränkung auf nur eine oder sehr wenige Partnerschaften nicht wünschenswert.

Statistische Erhebung

Eine statistische Erhebung erlaubt es, Informationen über Personen, Personengruppen oder sonstige soziale Einheiten auf systematische Weise zu erheben und auszuwerten. Sofern bestimmte Prinzipien und statistische Verfahren angewendet werden, ist es sogar möglich, von den Ergebnissen einer relativ kleinen Anzahl von Fällen auf die Gesamtheit aller Fälle zu schließen. Dieser Vorteil der statistischen Erhebung ist allerdings eingeschränkt, wenn z.B. keine zufällige und repräsentative Stichprobe gezogen werden kann, da man die Grundgesamtheit aller Fälle nicht eindeutig kennt. Außerdem ist es schwierig, mit statistischen Erhebungen komplexe Prozesse und Kontexte sowie deren Wechselwirkungen zu untersuchen. Statistische Analysen beinhalten immer gewisse Abstraktionen wie z.B. Durchschnittswerte, die rein gedankliche Konstrukte sind und keinen direkten Bezug zu realen Phänomenen haben. Zudem basieren Schlussfolgerungen auf Grundlage quantitativer Erhebungen auf statistischen Korrelationen, die nicht notwendigerweise auf kausalen Beziehungen zwischen den untersuchten Variablen gründen. Für eine Untersuchung lokaler Partnerschaften macht der statistische Forschungsansatz also wenig Sinn, wenn es um komplexe kausale Beziehungen innerhalb der Partnerschaften bzw. zwischen Partnerschaften und ihrem Umfeld geht. Allerdings kann eine statistische Erhebung eingesetzt werden, um bestimmte deskriptive Merkmale von Partnerschaften zu erheben bzw. um bereits erforschte kausale Zusammenhänge massenstatistisch zu testen.⁷

Experiment

Ein sozialwissenschaftliches Experiment dient nicht der reinen Beobachtung, sondern untersucht soziale Phänomene, indem sie diese bewusst verändert. Dazu wird eine künstliche Umgebung geschaffen, in der systematisch alle Einflussfaktoren auf soziale Prozesse ausgeschlossen bzw. kontrolliert werden können. In dieser experimentellen Umgebung wird das Verhalten einer zufällig ausgewählten Gruppe von Versuchspersonen beobachtet und dabei nur ein bestimmter Einflussfaktor verändert, um dessen Auswirkungen genau bestimmen zu können. Durch Variation der Veränderungen, durch Wiederholung des Experimentes und parallele Experimente mit einer Kontrollgruppe ohne veränderte Rahmenbedingungen können kausale Theorien sehr genau getestet oder neue Theorien experimentell entwickelt werden. Für die vorliegende Arbeit ist dieser Forschungsansatz dennoch nicht geeignet. Zum einen können lokale Partnerschaften nicht einfach in ein Untersuchungslabor verfrachtet und dort beobachtet werden, sofern sie dem überhaupt zustimmen würden. Zum anderen ist der soziale und räumliche Kontext elementarer Bestandteil und Bezugspunkt von lokalen Partnerschaften. Und gerade die Auswirkungen der Partnerschaften auf ihren Kontext stehen im Mittelpunkt dieser Arbeit.

⁷ Zur statistischen Erhebung siehe weiterführend Ratliff 1989, 59 und Stake 1978.

Aktionsforschung

Der Aktionsforschung liegt ein ähnlicher Ansatz zugrunde, nämlich die Wirklichkeit nicht nur zu beobachten, sondern sie auch zu verändern. Allerdings geschieht dies im Rahmen der Aktionsforschung nicht in einer künstlichen Umgebung und auch nicht aus rein wissenschaftlichen Gründen. Ziel von Aktionsforschung ist die Lösung konkreter Probleme einer Personengruppe wie z.B. einer Organisation in ihrem natürlichen Kontext. In einem kooperativen Prozess werden gemeinsam mit den ‚Klienten‘ die Ursachen der Probleme und deren Auswirkungen erforscht. Auf dieser Grundlage werden dann Veränderungen vorgenommen, deren Wirkungen wieder in einem gemeinsamen Lernprozess beobachtet und reflektiert werden. Durch wiederholte Intervention und anschließende Reflektion sollen die ursprünglichen Probleme gelöst und praktisches Wissen entwickelt werden. Letztlich zielt Aktionsforschung darauf ab, dass die Klienten in die Lage versetzt werden, Probleme in Zukunft selbständig zu lösen. Durch seine Ausrichtung auf kausale Beziehungen und seinen expliziten Kontextbezug ist dieser Forschungsansatz für die vorliegende Arbeit durchaus geeignet. Allerdings setzt er voraus, dass die zu untersuchenden lokalen Partnerschaften gravierende Probleme haben bzw. solche selbst diagnostizieren und um eine (auf Aktionsforschung basierende) ‚Therapie‘ bitten.⁸

Evaluierung

Eine Evaluierung ist ein Forschungsansatz, der ebenfalls auf die Verbesserung von Organisationen oder Projekten abzielt. Allerdings sind die dafür notwendigen Veränderungen nicht Bestandteil einer Evaluierung, sondern sie legt dafür lediglich die Grundlagen. Im Kern ist eine Evaluierung eine systematische Analyse und Bewertung der Funktionsweise und/oder Wirkungen einer Organisation, eines Projektes oder eines (Förder-) Programms. Dazu werden die Ergebnisse der Analyse mit expliziten oder impliziten Qualitätsstandards oder anderen Organisationen, Projekten oder Programmen verglichen. Es findet also ein Vergleich des Ist-Zustandes mit einem Soll- oder Referenz-Zustand statt. Auf dieser Grundlage werden schließlich Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung vorgeschlagen. Auch wenn die vorliegende Arbeit im engeren Sinne keine Bewertung der untersuchten Partnerschaften anstrebt, so sind dennoch einige Merkmale von Evaluierungen besonders interessant. Erstens legen Evaluierungen einen eindeutigen Fokus auf die Untersuchung von Wirkungen. Zweitens ermöglichen sie, spezielle Stärken und Schwächen von Partnerschaften zu identifizieren. Dabei sind einige (nicht alle) Evaluierungsmethoden drittens in der Lage, sowohl quantitative als auch qualitative Wirkungen zu erfassen. Allerdings haben Evaluierungsmethoden auch einige methodische Einschränkungen. Kapitel 6 widmet sich diesen Vor- und Nachteilen von Evaluierungsmethoden ausführlicher, um eine maßgeschneiderte Methodik zur Wirkungsanalyse von lokalen Partnerschaften zu entwickeln.⁹

⁸ Zur Aktionsforschung siehe vertiefend Greenwood/Levin 1998, Reason/Rowan 2001 sowie Burns 2007.

⁹ Zu Evaluierungen siehe grundlegend Weiss 1997, Yin 1993, 55-76.

Fallstudie

Auch der Forschungsansatz der Fallstudie erlaubt die Verwendung von quantitativen und qualitativen Daten bzw. Erhebungs- und Analysemethoden. Allerdings ist eine Fallstudie in der Regel nicht auf Bewertung ausgerichtet, sondern dient allgemeiner der wissenschaftlichen Untersuchung eines Fallbeispiels bzw. einer kleinen Anzahl von Fallbeispielen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der vertieften Erforschung des Zusammenwirkens einer Vielzahl von Faktoren. Der Fallstudienansatz ist dabei grundsätzlich ganzheitlich ausgerichtet und zielt meistens darauf ab, typische Handlungsmuster und Vorgänge herauszuarbeiten. Insofern ähnelt der Fallstudienansatz der ethnografischen Feldstudie, die wohl als Ausgangspunkt bzw. Vorläuferin der Fallstudie gelten kann. Dies gilt insbesondere auch für die Berücksichtigung unterschiedlicher Sichtweisen der an den untersuchten Handlungen beteiligten Personen. Außerdem geht auch der Fallstudienansatz davon aus, dass der Kontext und die darin stattfindenden sozialen Phänomene nicht voneinander zu trennen sind und nur in ihrem ‚natürlichen‘ Zusammenwirken untersucht werden können. Im Gegensatz zu ethnografischen Untersuchungen ist eine Fallstudie jedoch offener bezüglich der Verwendung quantitativer Erhebungs- und Analysemethoden und erlaubt auch eine zielgerichtetere (und kürzere) Untersuchung vor Ort. Der Fallstudienansatz ist nämlich nicht unbedingt auf eine induktive Herangehensweise festgelegt. Bei entsprechender Auswahl des Fallbeispiels bzw. der Fallbeispiele kann der Fallstudienansatz auch dazu verwendet werden, eingangs aufgestellte Hypothesen zu testen. Damit eignet sich der Fallstudienansatz für die vorliegende Arbeit besonders gut, da es nicht nur um die Aufdeckung, sondern auch um die Überprüfung von kausalen Zusammenhängen geht. Auch der klare Kontextbezug, die multiperspektivische Herangehensweise an Institutionen und Handlungen sowie der Fokus auf die Art und Weise des Zustandekommens von sozialen Prozessen korrespondieren weitgehend mit den Anforderungen der vorliegenden Untersuchung.¹⁰

Zwischenfazit

Wie bereits in diesen knappen Darstellungen der wesentlichen sozialwissenschaftlichen Forschungsansätze angeklungen, sind einige Ansätze mehr, andere weniger gut für die vorliegende Untersuchung geeignet. Die ethnografische Feldstudie ist zu aufwändig und zu stark kulturell und sozialpsychologisch orientiert. Das Experiment ist in Reinform (als Labor-Experiment) für die Untersuchung von lokalen Partnerschaften nicht geeignet, allein schon da lokale Partnerschaften aus einer großen Zahl von Sitzungen, Gesprächen und Projekten bestehen, die über viele Jahre und einen großen Raum verteilt stattfinden. Die artverwandte Aktionsforschung, die ebenfalls gezielte Interventionen seitens des Forschers vorsieht, ist grundsätzlich eher geeignet. Sie könnte über die reine Erforschung von Zusammenhängen hinausgehen und Ergebnisse sofort in die Erprobung neuer Verfahrensweisen einspeisen. Angesichts des noch unsicheren Wissensstandes zu Beginn der Untersuchung

¹⁰ Zum Fallstudienansatz siehe vertiefend Yin 1984 und 1993, Fuchs et al. 1979, Abels 1975, Flyvbjerg 1991, Ragin 1992 a und b, Harrison 2002, Gerring 2007.

bzw. ohne Zustimmung der lokalen Partnerschaften war dieser ansonsten attraktive Forschungsansatz im Rahmen dieser Untersuchung nicht einsetzbar. Auch eine Evaluierung ist ohne Zustimmung der untersuchten Partnerschaften (d.h. als ‚verdeckte‘ Evaluierung) schwerlich möglich bzw. ist ethisch problematisch. Andererseits sind einige Evaluierungsmethoden aufgrund ihres eindeutigen Fokus auf Wirkungen für die vorliegende Arbeit durchaus interessant. Daher wurden diese Methoden einer besonderen Analyse unterzogen und darauf aufbauend eine spezielle Untersuchungsmethodik mit bewertenden Elementen entwickelt. Der Fallstudienansatz ist aufgrund seiner flexiblen und multiperspektivischen Herangehensweise und aufgrund seiner Fokussierung auf das konkrete Zusammenwirken von unterschiedlichen Faktoren sehr gut für diese Untersuchung geeignet. Sie ähnelt dabei in vielen Aspekten der Geschichtsforschung, die ebenfalls die Erforschung kausaler Zusammenhänge zwischen Ereignissen zum Ziel hat. Auch die Art der argumentativen Darstellung der Ergebnisse ist ähnlich. Allerdings bezieht sich die Geschichtsforschung per definitionem nur auf die Vergangenheit, während Fallstudienforschung besonders gut für die Untersuchung von gegenwärtigen Phänomenen geeignet ist. Schließlich ist noch der Forschungsansatz der statistischen Erhebung zu betrachten. Diese birgt zwar für die vorliegende Untersuchung einige methodische Probleme (z.B. Beschränkung nur auf bekannte Variablen, Korrelationen vs. Kausalitäten), ist andererseits aber gut geeignet, ein Manko des Fallstudienansatzes auszugleichen, nämlich die Verallgemeinerung von Fallstudienergebnissen auf eine größere Anzahl von lokalen Partnerschaften.

Aus der Diskussion der verschiedenen Forschungsansätze folgt, dass für die vorliegende Untersuchung nach Möglichkeit eine Kombination von Ansätzen verwendet werden soll. Besonders geeignet sind dazu der Fallstudienansatz in Kombination mit der statistischen Erhebung sowie Elemente der Evaluierungs- und Geschichtsforschung. Wie diese Kombination in der vorliegenden Arbeit konkret erfolgte, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

2.4. Ansatz und Ablauf der Untersuchung

Der methodische Ansatz einer Untersuchung sollte immer aus den Forschungszielen bzw. Forschungsfragen abgeleitet sein – und nicht andersherum die Methoden die inhaltliche Ausrichtung einer Untersuchung bestimmen. Die in Kapitel 1 dargelegten Ziele dieser Arbeit beziehen sich zwar alle auf lokale Partnerschaften in ländlichen Regionen, sie beinhalten jedoch unterschiedliche Herangehensweisen an das Thema. So sollen lokale Partnerschaften bezüglich ihrer Entstehung, Struktur und Funktionsweise erkundet und beschrieben werden, die kausalen Zusammenhänge zwischen diesen Faktoren und den besonderen Wirkungen von lokalen Partnerschaften erklärt und schließlich überprüft werden. Insofern muss die Untersuchung deskriptive, explorative und erklärende Elemente enthalten. Die zu Beginn dieses Kapitels formulierten Forschungsfragen machen zudem deutlich, dass der inhaltliche Schwerpunkt auf der Erforschung der Wirkungszusammenhänge liegt und dass es nicht nur um die besonderen Wirkungen der konkret zu untersuchenden Partnerschaften geht, sondern auch grundsätzlich um den Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes an sich. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Untersuchungsschritte so angelegt sein müssen, dass sie

eine Verallgemeinerung der Ergebnisse erlauben. Daraus folgt insgesamt, dass (a) unterschiedliche Forschungsansätze miteinander kombiniert werden müssen und (b) diese Methodenkombination sehr sorgfältig geplant und intern konsistent sein muss.

Schaubild 2.1 zeigt den aus diesen Überlegungen resultierenden Ablauf der Untersuchung. Dieser soll im Folgenden in groben Zügen skizziert werden:

In der ersten Phase der Untersuchung wurden *inhaltliche und methodische Vorbereitungen* unternommen. Es wurde eine Literaturlauswertung vorgenommen, die Forschungsfragen und der konzeptionelle Ansatz der Untersuchung wurden konkretisiert, Hypothesen aufgestellt und die Methoden der nachfolgenden Untersuchungsphasen entworfen.

Dem schloss sich eine umfangreiche *statistische Erhebung* lokaler Partnerschaften in ländlichen Regionen Deutschlands an. Insgesamt wurden 128 lokale Partnerschaften bezüglich ihrer Entstehung, Ziele, Mitglieder, Organisationsstruktur, Funktionsweise und Ergebnisse befragt und die Ergebnisse statistisch ausgewertet.

Auf dieser Grundlage erfolgte dann die *Auswahl von Partnerschaften für Fallstudien*. Unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien wurden drei Partnerschaften ausgewählt, die in den darauf folgenden zwei Untersuchungsphasen intensiv untersucht werden sollten.

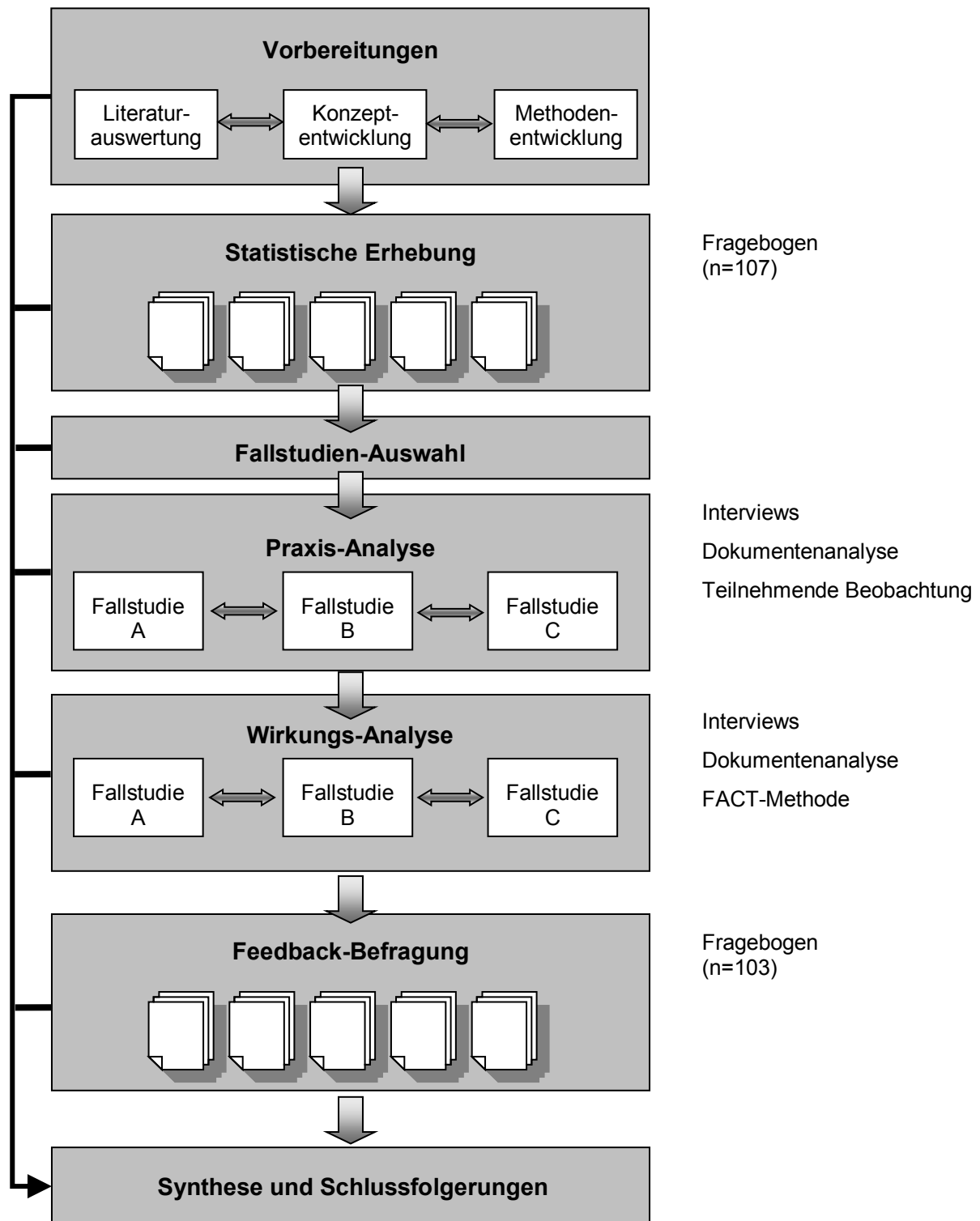
Während der *Praxis-Analyse* wurden für jede Fallstudie eine Vielzahl von lokalen Akteuren interviewt und Dokumente gesammelt und anschließend ausgewertet. Im Kern ging es in dieser Phase um die konkrete Ausgestaltung der Partnerschaften und die verschiedenen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse.

Die *Wirkungs-Analyse* umfasste ebenfalls Interviews und Dokumentenanalyse, verwendete aber eine speziell entwickelte, auf kausale Wirkungsketten ausgerichtete Methodik. Auf diese Weise sollten die besonderen Wirkungen der untersuchten Partnerschaften bzw. der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes eruiert werden.

Auf dieser Grundlage wurde dann eine *Feedback-Umfrage* durchgeführt. Alle eingangs untersuchten Partnerschaften wurden im Rahmen einer schriftlichen Befragung aufgefordert, ihrerseits die wesentlichen Wirkungen und Einflussfaktoren zu identifizieren – und dadurch die Ergebnisse der Fallstudien-Analysen zu überprüfen.

In der anschließenden *Synthese* wurden die Ergebnisse aller Untersuchungsphasen zusammengezogen und auf Übereinstimmungen bzw. Widersprüche überprüft. Auf dieser Basis wurden schließlich Schlussfolgerungen für ländliche Förderpolitik, für die Praxis lokaler Partnerschaften und für die Forschung entwickelt.

Schaubild 2.1: Ablauf der Untersuchung



Der Großteil der empirischen Erhebungen fand im Rahmen des EU-finanzierten Forschungsprojektes PRIDE (FAIR-Programme CT98-4445) in Zeitraum 1999-2001 statt.¹¹

¹¹ Für die Entwicklung und Koordinierung der übergreifenden Methodik des PRIDE-Projektes und die Wirkungsanalyse im Speziellen war der Autor zusammen mit Prof. Dr. Günter Kroës verantwortlich. Für eine umfassende Zusammenfassung des Projektes siehe Moseley 2003a sowie Kroës/Lückenkötter 1999.

Inhaltliche und methodische Vorbereitungen

Eine systematische *Literaturauswertung* stand am Beginn der hier vorliegenden Arbeit. So weit wie möglich wurden alle deutschsprachigen wissenschaftlichen Veröffentlichungen, die sich mit dem Thema „lokale Partnerschaften im ländlichen Raum“ auseinandersetzen, ausgewertet. Darüber hinaus wurden auch die wichtigsten internationalen Veröffentlichungen einbezogen. Dabei kam der Untersuchung zugute, dass sie im größeren Rahmen eines europäischen Forschungsprojektes stattfand und insofern über englischsprachige Literatur hinaus (die direkt ausgewertet wurde) indirekt auch spanische, italienische, schwedische und finnische Literatur bzw. entsprechende Literaturauswertungen einbezogen werden konnte. Darüber hinaus wurden alle verfügbaren Evaluationen von Förderprogrammen auf EU-, Bundes- und Länderebene ausgewertet, die einen partnerschaftlichen Förderansatz verfolgen. Und schließlich wurden auch die wichtigsten theoretischen Veröffentlichungen ausgewertet, die sich mit dem übergeordneten Thema ‚regional governance‘ auseinandersetzen bzw. zu diesem in Beziehung gesetzt werden können. Als Ergebnis dieser Literaturauswertungen wurden zusammenfassende Texte verfasst, und zwar (a) zum politischen Hintergrund der Entstehung und weiteren Entwicklung von lokalen Partnerschaften in ländlichen Regionen, (b) zur Rezeption und Erklärung lokaler Partnerschaften in Gesellschafts- und Planungstheorien und (c) zu empirischen Ergebnissen hinsichtlich der besonderen Wirkungen von lokalen Partnerschaften (siehe Kapitel 3-5).

Auf dieser Grundlage wurde der *konzeptionelle Ansatz*, welcher der Arbeit von Beginn an zugrunde lag, nämlich das Konzept des ‚Mehrwertes‘ des partnerschaftlichen Ansatzes, weiter durchdacht, ausdifferenziert und ausformuliert. Dieses Konzept bildet den inhaltlichen Kern der Untersuchung: Die Literaturauswertung, die statistische Erhebung und die Praxis-Analyse (auch wenn sie weitere, eigenständige Ziele verfolgten) sind in gewisser Weise als Vorbereitungen für die mehrwertbezogene Wirkungsanalyse zu verstehen, deren Ergebnisse anschließend durch die Feedback-Umfrage überprüft wurden. Aus dem konzeptionellen Ansatz und der Literaturauswertung wurden schließlich auch die zentralen Hypothesen der Untersuchung entwickelt (siehe Kapitel 5).

Die *Methodik* der Untersuchung wurde in seinen Grundzügen ganz zu Beginn entwickelt, d.h. die Abfolge von statistischer Erhebung, Praxis-Analyse, Wirkungsanalyse und Feedback-Umfrage sowie die jeweiligen Ziele und groben Bearbeitungsphasen. Während der vorbereitenden Phase der Untersuchung wurden die einzelnen Phasen dann parallel zur Literaturauswertung und Konzeptentwicklung näher spezifiziert und in einem übergreifenden Methoden-Dokument zusammengefasst, welches als Richtschnur für den weiteren Ablauf der Untersuchung diente. Aufbauend auf diesem Dokument wurden kurz vor einer neuen Untersuchungsphase die jeweiligen Methoden im Detail ausgearbeitet bzw. operationalisiert. Nur in einem Fall wurde dabei in nennenswerter Weise von der ursprünglichen Planung abgewichen, und zwar im Fall der Wirkungs-Analyse. Diese war anfänglich ‚klassischer‘ konzipiert und hätte zu einem Großteil aus einer maßgeschneiderten Nutzwertanalyse bestanden. Allerdings enthielt die ursprüngliche Konzeption der Wirkungsanalyse

bereits Teilelemente, die in eine andere, stärker wirkungskettenbezogene Richtung wiesen.¹² Diese Elemente wurden schließlich zu einer umfassenden und differenzierten Methode weiterentwickelt, der FACT- Methode (Focussed Assessment through Cause-effect Tracing), welche in Kapitel 7 im Detail dargestellt ist.

Statistische Erhebung

Ziele dieser zweiten Untersuchungsphase waren (a) die systematische und umfassende Erhebung möglichst aller lokalen Partnerschaften in ländlichen Regionen Deutschlands, (b) die statistische Analyse der Erhebungsdaten hinsichtlich Entstehung, Organisation, Funktionsweise und Wirkungen von Partnerschaften sowie (c) die Vorbereitung der Auswahl von Fallstudien für die nachfolgenden Forschungsphasen.

Die Erhebung basierte auf einer pragmatischen *Definition von lokalen Partnerschaften*. Demnach sind Partnerschaften auf Freiwilligkeit gründende Zusammenschlüsse von Personen oder Organisationen aus mindestens zwei Gesellschaftsbereichen (z.B. Lokalpolitiker, Unternehmer, Vereine usw.) mit einer eindeutigen Organisationsstruktur, aktuellen und langfristigen Aktivitäten, welche mehr als nur ein Einzelprojekt umfassen und einen integrierten Ansatz zur Entwicklung einer ländlichen Region mit nicht mehr als 100.000 Einwohnern verfolgen.

Inhalt und Struktur des *Fragebogens* ergaben sich aus den zentralen Forschungsfragen und der bereits durchgeführten Literaturlauswertung. Insgesamt setzte sich der Fragebogen aus 20 geschlossenen und offenen Fragen zu folgenden Inhalten zusammen: Entstehung der Partnerschaft (drei Fragen), Partner (zwei Fragen), Ziele der Partnerschaft (drei Fragen), Organisation der Partnerschaft (sechs Fragen), Funktionsweise (drei Fragen), Ergebnisse (drei Fragen) und Selbsteinschätzung der Partnerschaft (vier Fragen). Der vollständige Fragebogen ist in Anhang 2 wiedergegeben. Ein erster Entwurf des Fragebogens wurde mit Unterstützung von zwei lokalen Partnerschaften getestet und anschließend leicht modifiziert.

Die *Durchführung der Erhebung* verlief in drei Phasen. Zunächst musste jedoch ein methodisches Grundproblem behandelt werden. Die in dieser Arbeit verwendete Definition von lokalen Partnerschaften ist nämlich einerseits sehr weit, d.h. sie umfasst vermutlich eine sehr große Zahl von Partnerschaften. Andererseits gibt es kein offizielles ‚Melderegister‘ von lokalen Partnerschaften. Auch wenn der Versuch unternommen wurde, möglichst flächendeckend lokale Partnerschaften zu identifizieren, so bleibt das Grundproblem im Prinzip bestehen, dass man nicht sicher weiß, wie viele lokale Partnerschaften in ländlichen Gebieten Deutschlands existieren. Dies ist besonders für statistische Verfahren problematisch, da somit die statistische Grundgesamtheit ungewiss ist.

¹² Die folgenden Begriffe bzw. methodischen Ansätze wurden bereits im Methoden-Handbuch des PRIDE Projektes im vom Autor und Günter Kroes verantworteten Abschnitt über die Wirkungsanalyse erwähnt und jeweils kurz erläutert: „objectives-impacts modelling“, „output-impact follow-up“ „following chains of consequences“ (Kroes/Lückenköter 1999, 32).

- Vor diesem Hintergrund wurden in der ersten Phase alle 282 Landkreise und 16 kreisfreien Städte in ländlichen Gebieten Deutschlands sowie 136 staatliche und 113 nicht-staatliche Organisationen und Experten angeschrieben und um die Zusendung von Adressen von ländlichen Entwicklungspartnerschaften gebeten.
- In der zweiten Phase wurden dann Fragebögen an alle in der ersten Phase identifizierten 391 Partnerschaften geschickt, die auf Grundlage der vorhandenen Informationen der Definition lokaler Partnerschaften zu entsprechen schienen.
- In der dritten Phase wurden aus den eingegangenen 195 Fragebögen nochmals solche Partnerschaften aussortiert, die bei genauerer Analyse diese Kriterien doch nicht erfüllten. Dies bezog sich insbesondere auf (a) die öffentlich-private Zusammensetzung, (b) die bereits erfolgte Umsetzung von mehreren Projekten, (c) die Lage und Ausrichtung auf eine ländliche Region und (d) die Einwohnerzahl des Bezugsraumes. Bezüglich der Kriterien a-c wurde streng und ohne Ausnahmen aussortiert. Das vierte Kriterium wurde allerdings etwas gelockert, da in Deutschland anscheinend viele Partnerschaften auf der Ebene von Landkreisen operieren und dadurch die Grenze von 100.000 Einwohnern schnell überschritten wird. In der Wahrnehmung vor Ort handelt es sich immer noch um lokale Partnerschaften, da die Partnerschaften und ihre Akteure in der Bevölkerung eines Landkreises gut bekannt sind. Daher wurde beschlossen, die Einwohner-Obergrenze bis auf 250.000 Einwohner anzuheben, aber in der Analyse klar zu unterscheiden nach Partnerschaften bis zu 100.000 Einwohnern und Partnerschaften von 100.001 bis 250.000 Einwohner. So verblieben in der ersten Gruppe 56 Partnerschaften und in der zweiten Gruppe weitere 51 Partnerschaften. Für eine Übersicht der insgesamt 107 untersuchten Partnerschaften siehe Anhang 3.

Für die *statistische Auswertung* der Erhebung wurden zunächst die Antworten der offenen Fragen kodiert und die Antworten aller Fragen in entsprechende Datentabellen übertragen. Anschließend wurden mit Hilfe der Statistik-Software SPSS verschiedene Analyseverfahren der deskriptiven und multivariaten Statistik durchgeführt und interpretiert (hauptsächlich Häufigkeitsverteilungen, Kreuztabellen und einfache Korrelationsanalysen). Die statistischen Ergebnisse wurden schließlich interpretiert und in einem ausführlichen Bericht zusammengefasst. In der vorliegenden Arbeit werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchungsphase in den Kapiteln 8 und 9 dargestellt und diskutiert.

Fallstudien-Auswahl

Gerade für eine explorative Untersuchung, welche die Funktionsweise von Partnerschaften und die Entstehung von bestimmten Wirkungen erforschen will, sind statistische Erhebungen nicht optimal geeignet (siehe Abschnitt 2.2). Deshalb wurde für die vertiefte Untersuchung lokaler Partnerschaften der Fallstudien-Ansatz gewählt und mit unterschiedlichen inhaltlichen und methodischen Schwerpunkten in zwei Untersuchungsphasen angewendet (siehe unten). Dazu mussten jedoch zunächst eine kleine Anzahl von Partnerschaften ausgewählt werden.

Folgende *Kriterien* wurden für die Auswahl herangezogen: (1) Alter der Partnerschaft: Die ausgewählten Partnerschaften sollten bereits mehrere Jahre existieren, damit sie organisatorisch gefestigt und lokal etabliert sind und schon eine Vielzahl von Maßnahmen durchgeführt und somit Ergebnisse erzielt hatten. (2) Zusammensetzung der Partner: Die Partnerschaften sollten nicht nur formal öffentlich-private Partnerschaften sein, sondern ein ausgewogenes Verhältnis von öffentlichen und privaten Partnern besitzen. (3) Inhaltliche Vielfalt von Maßnahmen: Die auszuwählenden Partnerschaften sollten sich durch eine große Anzahl, hohe Qualität und vielfältige Ausrichtung von Maßnahmen auszeichnen, d.h. die Partnerschaften sollten nicht nur in ihrer Zielsetzung, sondern auch in konkreten Maßnahmen ökonomische, kulturelle, soziale und ökologische Ziele verfolgen. (4) Lokale Beteiligung: Die Fallstudien-Partnerschaften sollten ein hohes Maß an Beteiligung der lokalen Bevölkerung und Einbindung lokaler Entscheidungsträger demonstrieren. (5) Einwohnerzahl: Die Fallstudien sollten auf jeden Fall die ‚strenge‘ Einwohner-Obergrenze von höchstens 100.000 Einwohnern im Einzugsgebiet der Partnerschaft einhalten. (6) Kooperationsbereitschaft: Die zu untersuchenden Partnerschaften bzw. vor allem ihre hauptamtlichen Mitarbeiter sollten einer intensiven Fallstudien-Untersuchung kooperativ gegenüber stehen und nicht nur bereit sein, Daten zur Verfügung zu stellen, sondern auch den Zugang zu wichtigen Akteuren zu ermöglichen bzw. zu unterstützen.

Warum sollten diese *hohen Standards* erfüllt werden? Hätte man nicht besser nach dem Zufallsprinzip eine kleine Anzahl der in Frage kommenden 56 Partnerschaften auswählen sollen? Wären diese Partnerschaften nicht ‚typischer‘ gewesen und hätten ‚repräsentativere‘ Ergebnisse ergeben? Vermutlich ja. Aber im Rahmen dieser Untersuchung wurde mit den Fallstudien ein anderes Ziel verfolgt. Mit den Fallstudien sollten die in Kapitel 5 dargelegten Hypothesen im Detail untersucht und getestet werden. Eine solche Untersuchung hätte man natürlich auch mit Partnerschaften durchführen können, welche die oben beschriebenen hohen Standards nicht erfüllt hätten, d.h. die den partnerschaftlichen Ansatz nicht in besonders hohem Maße umgesetzt hätten. Doch dann wäre zu erwarten gewesen, dass sie einen nicht so hohen oder vielleicht auch gar keinen Mehrwert gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz hervorbringen würden. Dieses hätte man dann mit den nicht optimal ausgeprägten Merkmalen des partnerschaftlichen Ansatzes begründen können. Man hätte dann zu dem (unbewiesenen) Schluss kommen können, dass der Ansatz eigentlich einen (höheren) Mehrwert erzeugen kann, wenn nur eine Partnerschaft noch partnerschaftlicher wäre. Mit anderen Worten, die Hypothesen hätte man im Kern nicht widerlegen können.

Stattdessen wurden in der vorliegenden Arbeit *kritische Fallstudien* ausgewählt. Das heißt, die ausgewählten Partnerschaften sollten sich durch einen nahezu optimal ausgeprägten partnerschaftlichen Ansatz auszeichnen. Die Fallstudien-Partnerschaften sollten also so lokal verwurzelt wie möglich, so breit und ausgewogen zusammengesetzt wie möglich, so institutionell gefestigt wie möglich und so vielseitig und multisektoral operierend wie möglich sein (vergleiche die Definition von lokalen Partnerschaften in Kapitel 5). Mit anderen Worten, die auszuwählenden Partnerschaften sollten den partnerschaftlichen Ansatz nach Möglichkeit *par excellence* verkörpern und umsetzen. Sie wären damit im Hinblick auf die

Hypothesen insofern ‚kritische Fallstudien‘, als dass man sagen könnte: Wenn die Hypothesen nicht in diesen besonders vorbildlichen Partnerschaften bestätigt werden können, dann vermutlich auch in keiner anderen Partnerschaft. Im Grunde liegt der Fallstudien-Untersuchung dieser Arbeit also das Poppersche Falsifikationsprinzip zugrunde. Es wird der Versuch unternommen, die Hypothesen zum partnerschaftlichen Ansatz an den besten Beispielen lokaler Partnerschaften zu widerlegen. Denn wenn sie tatsächlich widerlegt werden, könnte man mit gewisser Zuversicht auch von der Widerlegung des partnerschaftlichen Ansatzes an sich sprechen. Wenn die Falsifikation allerdings trotz entsprechender Bemühungen nicht gelingt, könnte man ebenfalls mit gewisser Zuversicht davon ausgehen, dass die Hypothesen (vorerst) aufrechterhalten werden können. Vorerst deshalb, weil nachfolgende Untersuchungen vielleicht nachweisen könnten, dass die positiven Ergebnisse der Untersuchung nicht auf den partnerschaftlichen Ansatz, sondern auf andere begünstigende Faktoren zurückzuführen sind. Aber auch das soll in der vorliegenden Arbeit so weit wie möglich überprüft werden.¹³

Aufbauend auf diese Überlegungen beschränkte sich die Auswahl nur noch auf wenige Partnerschaften. Aus pragmatischen Gründen konnten für die intensive Fallstudien-Untersuchung nur maximal drei Partnerschaften ausgewählt werden. Für die letzte Stufe der Auswahl wurde dann auf eine möglichst hohe *Variationsbreite* hinsichtlich der folgenden Kriterien geachtet: (1) Finanzierung: Die ausgewählten Partnerschaften sollten möglichst unterschiedliche Finanzierungsquellen haben, z.B. nicht alle durch das gleiche Förderprogramm finanziert werden. (2) Organisationsform: Die drei Partnerschaften sollten unterschiedliche Organisationstypen vertreten, z.B. eingetragener Verein, GmbH oder ohne eigenständigen juristischen Status. (3) Geografische Lage: Die drei Partnerschaften sollten in unterschiedlichen Teilen Deutschlands bzw. Bundesländern liegen. (4) Entstehungshintergrund: Die Fallstudien-Partnerschaften sollten auf unterschiedliche Weise entstanden bzw. initiiert worden sein.

Die auf diese Weise ausgewählten *Fallstudien-Partnerschaften* sind der Verein Region Kassel-Land (Hessen), die Jura 2000 Partnerschaft in der Oberpfalz (Bayern) und das Modellvorhaben PLENUM in Oberschwaben (Baden-Württemberg). Auf eine Beschreibung sei an dieser Stelle verzichtet und auf die entsprechenden Abschnitte in den Kapiteln 8 bis 10 verwiesen.

Praxis-Analyse

Die *Ziele* dieser Untersuchungsphase waren, (a) die Praxis der drei ausgewählten Partnerschaften, d.h. ihren organisatorischen Aufbau, ihre Entscheidungsprozesse und die Umsetzung von Maßnahmen im Detail zu analysieren, um dadurch zugleich (b) die Grundlage für die anschließende Wirkungsanalyse zu schaffen, welche aus den Strukturen und Prozessen der Partnerschaften heraus deren besondere Wirkungen erklären sollte.

¹³ Zur ‚kritischen Fallstudie‘ siehe Eckstein 1975. Zu anderen Auswahlstrategien von Fallstudien siehe Miles/Huberman 1994, 28; Gerring 2007, 86-150.

Qualitative *Interviews* bildeten den methodischen Kern der Praxis-Analyse. Ausgehend von den zentralen Forschungsfragen, den Erkenntnissen aus der Literaturlauswertung und der statistischen Erhebung wurde ein grober Interview-Leitfaden entwickelt. Dieser enthielt offene Fragen zu den Themenbereichen Entstehung der Partnerschaft, Mitglieder, eigene Rolle des Befragten in der Partnerschaft, Ziele, Organisation, Planung, Entscheidungsprozesse, Ergebnisse und Wirkungen der Partnerschaft (siehe Anhang 4). Dieser Interview-Leitfaden diente jedoch nur als grobes Gerüst bzw. als ‚Steinbruch‘ für die konkreten Fragen, die in einem Interview gestellt wurden. Abhängig von der Dauer eines Interviews, der Funktionen des Befragten bzw. seines Kenntnisstandes über die Partnerschaft wurde jeweils eine Auswahl von Fragen gestellt bzw. neue, nachforschende oder kritisch hinterfragende Fragen hinzugefügt. Die Interviews dauerten im Schnitt 80-90 Minuten und hatten in der Regel den Charakter von intensiven und fachlich anregenden Diskussionen. Alle Interviews wurden mit einem Aufnahmegerät (Mini-Disc-Rekorder) aufgezeichnet.

Die Auswahl der *Interview-Partner* ergab sich zum einen aus dem Aufbau und der Zusammensetzung der Partnerschaften. Alle hauptamtlichen Mitarbeiter und möglichst viele Partner der Partnerschaft wurden interviewt. Dabei wurde darauf geachtet, die verschiedenen Gesellschaftsbereiche, die in der Partnerschaft vertreten waren, abzudecken (Politik, öffentliche Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft). Es wurden nicht nur die zentralen Partner, sondern bewusst auch weniger aktive Partner befragt. Außerdem wurden Mitarbeiter verschiedener Behörden auf unterschiedlichen Ebenen interviewt, die in die Förderung bzw. administrative Abwicklung der Fördergelder für die Partnerschaften involviert waren. Zudem wurden Personen ausgewählt, die nicht an den partnerschaftlichen Gremien, aber an der Umsetzung einzelner Projekte der Partnerschaften beteiligt waren. Außerdem wurden auch gezielt aus der Partnerschaft ausgeschiedene Personen interviewt sowie außenstehende Personen, die die Partnerschaften z.B. im Rahmen einer wissenschaftlichen Arbeit kurzzeitig kennen gelernt hatten. Insgesamt wurden für die Praxis-Analyse 73 Interviews geführt. (siehe Anhang 5 für eine Liste bzw. detaillierte Aufschlüsselung der Interviews). Dies erforderte pro Partnerschaft in dieser Phase der Untersuchung je zwei Wochen Aufenthalt vor Ort.

Außer Interviews wurden noch *weitere Erhebungsmethoden* eingesetzt. Zum einen ergab sich während der Aufenthalte vor Ort die Gelegenheit, an verschiedenen Veranstaltungen bzw. Sitzungen der Partnerschaften teilzunehmen. Unter Anwendung von Methoden der teilnehmenden Beobachtung wurden Projektvorstellungen, Zwischenpräsentationen, Seminare und Arbeitskreissitzungen beobachtet und analysiert. Aufgrund der vielen Interviews und relativ kurzen Aufenthaltsdauer vor Ort handelte es sich aber nur um wenige und zufällige Gelegenheiten der Datenerhebung. Wesentlich umfangreicher, gezielter und systematischer wurden Dokumente zu Aufbau und Funktionsweise der Partnerschaften gesammelt. Die gesammelten Dokumente umfassten Satzungen, Geschäftsordnungen, Organigramme, Entwicklungskonzepte, Planungsunterlagen, Jahresberichte, Evaluierungen, Tagesordnungen, Sitzungsprotokolle, Projektübersichten, administrative Unterlagen und Zeitungsartikel.

Die *Auswertung* der erhobenen Daten erfolgte auf Grundlage eines systematischen Kodierungssystems. Dazu wurden die Interviews verschriftlicht und anschließend die wichtigsten Passagen kodiert. Mit den gleichen Kodierungsschlüsseln wurden auch die gesammelten Dokumente ausgewertet. Die kodierten Textbausteine wurden dann geordnet bzw. mit Hilfe der qualitativen Analyse-Software NVivo im Quervergleich ausgewertet. Dieses Vorgehen wurde zunächst für jede Partnerschaft einzeln durchgeführt und resultierte jeweils in einem umfassenden Bericht. Auf dieser Grundlage wurden die drei Partnerschaften miteinander verglichen und ein übergreifender Auswertungsbericht erstellt. Die wichtigsten Bestandteile der Fallstudien bzw. Ergebnisse der Praxis-Analyse sind in der vorliegenden Arbeit in den Kapiteln 8 und 9 dargestellt.

Wirkungs-Analyse

Das *Ziel* der Wirkungsanalyse war zu untersuchen, (a) ob der partnerschaftliche Ansatz ländlicher Regionalförderung einen Mehrwert im Vergleich zum herkömmlichen Ansatz der Regionalförderung erzeugt, (b) wie und durch welche besonderen Merkmale von lokalen Partnerschaften dieser Mehrwert verursacht wird und (c) welche Art von Wirkungen erzielt werden.

Für diese Untersuchungsphase wurde eine spezielle Methodik, die *FACT-Methode* (Focussed Assessment through Cause-effect Tracing) entwickelt. Im Kern fokussiert diese Methode auf logische Wirkungsketten, die von den besonderen Merkmalen lokaler Partnerschaften ausgehen und über mehrere Zwischenschritte zu bestimmten Wirkungen führen. Nur solche Wirkungen können als Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes bezeichnet werden, die anhand der Wirkungsketten auf die besonderen Merkmale des partnerschaftlichen Ansatzes zurückgeführt werden können. Der konzeptionelle Rahmen dieser Methode wird in Kapitel 5 erläutert. Die Methode selbst wird im Detail in Kapitel 7 dargelegt.

Für die *Datenerhebung* wurden im Prinzip die gleichen Methoden wie für die Praxis-Analyse verwendet. Zum einen wurden weitere Dokumente und quantitative Daten gesammelt, die sich vor allem auf Ergebnisse und Wirkungen von Maßnahmen bezogen. Hauptsächlich wurden jedoch qualitative Interviews eingesetzt, die in dieser Untersuchungsphase einerseits sehr systematisch und zielgerichtet, andererseits aber auch ganz offen und explorativ waren. Im Mittelpunkt standen die Wirkungsmechanismen, Ergebnisse und Wirkungen der untersuchten lokalen Partnerschaften. In den meisten Interviews wurden als heuristisches Mittel grafische Darstellungen von Wirkungsketten verwendet, um das Interview auf die Überprüfung von kausalen Zusammenhängen zu fokussieren bzw. diese gemeinsam zu modifizieren und zu ergänzen (siehe detaillierter Kapitel 7). Diese intensive und kollaborative Art der Interviews war unter anderem möglich und sehr effektiv, da bereits durch die Praxis-Analyse ein breites Vorwissen bestand und größtenteils die gleichen Interviewpartner interviewt wurden. Insgesamt wurden über einen längeren Zeitraum weitere 40 Interviews durchgeführt (siehe Anhang 5).

Die *Auswertung* der Daten erfolgte ebenfalls ähnlich wie in der vorhergehenden Praxis-Analyse. Die wesentlichen Passagen der Interviews und die zusätzlichen Dokumente wurden

kodiert, geordnet und qualitativ ausgewertet. Hinzu kam jedoch die Analyse der gemeinsam mit den Interview-Partnern geänderten und ergänzten Wirkungsketten-Diagramme. Auf dieser Grundlage wurden zunächst für jede Partnerschaft die wesentlichen kausalen Zusammenhänge und Wirkungen identifiziert, beschrieben und ausgewertet. Anschließend erfolgte ein Vergleich der drei Fallstudien-Partnerschaften. Die Ergebnisse dieses Vergleiches sowie die wesentlichen Erkenntnisse und Wirkungsketten aus den drei Fallstudien sind in der vorliegenden Arbeit in Kapitel 10 dargestellt.

Feedback-Befragung

Die *Ziele* dieser Untersuchungsphase waren (a) die qualitativen Ergebnisse der Fallstudien im Rahmen einer statistischen Befragung aller eingangs untersuchten Partnerschaften zu überprüfen und dabei (b) die bisherigen Ergebnisse und Hypothesen zu Wirkungen, wesentlichen Ursachen und den entsprechenden kausalen Zusammenhängen quantitativ zu testen.

Inhalt und Struktur des *Fragebogens* wurden aus der Wirkungsanalyse abgeleitet. Er enthielt im Wesentlichen zwei Fragenkomplexe: Erstens wurden die Befragten aufgefordert, mit Bezug auf ihre lokale Partnerschaft die wesentlichen Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes zu identifizieren, indem sie für zwölf Wirkungsbereiche jeweils die Ausprägung der Wirkungen auf einer Skala von +2 bis -2 bewerteten. Zweitens wurde ihnen eine Liste von 16 typischen Merkmalen von lokalen Partnerschaften präsentiert. Aus dieser Liste sollten die Befragten dann für jede der 12 bewerteten Wirkungsbereiche die zwei wichtigsten Einflussfaktoren angeben (siehe Feedback-Fragebogen in Anhang 8). Auch dieser Fragebogen wurde vorab von zwei Partnerschaften getestet und anschließend leicht modifiziert.

Die *Umfrage* verlief in mehreren Wellen. Zunächst wurden alle 107 Partnerschaften, die im Rahmen der statistischen Erhebung untersucht worden waren, angeschrieben. Insgesamt reagierten 70 Partnerschaften, wobei die Fragebögen ausschließlich von hauptamtlichem Personal oder den Vorsitzenden der Partnerschaften ausgefüllt wurden. Zusätzlich wurden weitere 112 Organisationen und Personen angeschrieben, die professionell mit der Förderung oder Begleitung von lokalen Partnerschaften in ländlichen Regionen zu tun haben. Diese sollten als ‚Kontrollgruppe‘ zu den Antworten der Partnerschaften fungieren. Insgesamt gingen 43 ausgefüllte Fragebögen ein, davon 17 von Bundes- und Landesbehörden, 11 von kommunalen Behörden (Landratsämtern und Kommunen), 12 von Wissenschaftlern, Beratern und Evaluatoren sowie 3 Fragebögen von Verbänden bzw. Stiftungen. Es wurde darauf geachtet, dass die Befragten Erfahrungen mit mehreren Partnerschaften hatten und nicht eine bestimmte Partnerschaft bewerteten.

Die *Auswertung* der Fragebögen erfolgte wiederum mit dem Statistik-Programm SPSS und beinhaltete Häufigkeitsberechnungen, Kreuztabellen und einfache Korrelationsanalysen. Dabei wurden die Fragebögen der Partnerschaften, der Kontrollgruppe und der Fallstudien getrennt voneinander ausgewertet. Die Ergebnisse wurden in einem Bericht zusammengefasst, dessen wesentliche Ergebnisse in Kapitel 10 der vorliegenden Arbeit zu finden sind.

Synthese und Schlussfolgerungen

In der letzten Phase wurden schließlich die Ergebnisse aller Untersuchungsphasen zusammengezogen und zueinander in Beziehung gesetzt. Insbesondere wurden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse der drei Fallstudien-Partnerschaften mit den statistischen Ergebnissen der Feedback-Umfrage verglichen und auf Übereinstimmung bzw. Widersprüche überprüft. Zudem wurden die Ergebnisse der Feedback-Umfrage mit ausgewählten Variablen der statistischen Erhebung in Beziehung gesetzt und auf statistische Zusammenhänge untersucht. Anschließend wurden die Ergebnisse schriftlich zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen bezüglich der Wirkungen bzw. des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes und der dafür hauptverantwortlichen Erfolgsfaktoren von lokalen Partnerschaften. In der vorliegenden Arbeit werden die Quervergleiche zwischen den Untersuchungsphasen, insbesondere bezüglich der besonderen Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes, in Kapitel 10 und die Schlussfolgerungen in Kapitel 11 dargestellt und erörtert.

2.5. Wissenschaftliche Prüfkriterien und -maßnahmen

Um eine möglichst hohe Qualität der Ergebnisse zu gewährleisten, wurden mit Blick auf die klassischen wissenschaftlichen Prüfkriterien eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, die im Folgenden näher beschrieben werden.¹⁴

Interne Validität

Unter Validität versteht man allgemein die Gültigkeit einer Aussage, d.h. ob eine Aussage tatsächlich richtig oder tatsächlich falsch ist. Mit letzter Sicherheit lässt sich dies meistens nicht beweisen, und es geht vielmehr darum, sich der Wahrheit so weit wie möglich anzunähern. Dies gelingt am besten, indem man versucht auszuschließen, unwahre Aussagen zu machen. Zum einen ist die bewusste Manipulation von Daten oder Informanten abzulehnen und auszuschließen. Schwieriger, weil subtiler, ist es allerdings, sich vor unbewusster Selbsttäuschung zu schützen. Diese kann dadurch verursacht sein, dass falsche, verzerrende oder unzuverlässige Methoden verwendet werden, dass falsche oder von anderen manipulierte Daten verwendet werden, dass man selbst unbewusst manipuliert (z.B. durch rhetorische Interviewfragen) oder einfach voreilige, unbegründete Schlussfolgerungen zieht. Um in diesem Sinne die innere Gültigkeit der Untersuchungsergebnisse zu erhöhen, wurden in der vorliegenden Arbeit folgende Maßnahmen ergriffen:¹⁵

- *Definition zentraler Begriffe bzw. Präzisierung des konzeptionellen Ansatzes:* In mehreren Schritten wurde darauf geachtet, dass der Untersuchungsgegenstand (der

¹⁴ Zu den wissenschaftlichen Prüf- bzw. Gütekriterien siehe ausführlicher Silverman et al. 1990, Lincoln 1995.

¹⁵ Zur Validität bzw. internen Validität siehe allgemein Campbell 1979, 37f., Reason/Rowan 1981, Kvale 1989 und 1995. Zu grundsätzlichen ‚Fehlerquellen‘ von Untersuchungen siehe grundlegend Campbell 1969 sowie 2001. Zu Ansätzen zur Erhöhung der Validität siehe z.B. Campbell 1978, Yin 1984, Miles/Huberman 1994, Danner 1979, Becker/Geer 1979, 183; Mayring 1990, 104.

Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes) und die für seine Erklärung wichtigen Elemente und Prozesse konzeptionell klar bestimmt sind (siehe Kapitel 5 und 7).

- *Verwendung unterschiedlicher Erhebungs- und Analysemethoden:* Um nicht den methodischen Schwächen einer einzelnen Methode unterworfen zu sein, wurden in der Untersuchung statistische Befragungen, Interviews und Dokumentenanalyse eingesetzt. Dementsprechend wurden auch unterschiedliche Datentypen verwendet.
- *Befragung möglichst unterschiedlicher Personen:* Im Rahmen der Fallstudien wurde wie oben dargestellt darauf geachtet, ein möglichst breites Spektrum von Personen bzw. Organisationen in die Untersuchung einzubeziehen. Dadurch konnten unterschiedliche Perspektiven eingefangen und die gemachten Aussagen auf Übereinstimmung bzw. Widersprüche überprüft werden.
- *Testen der Fragebögen:* Die Fragebögen beider statistischer Erhebungen wurden vor der eigentlichen Erhebung mit freundlicher Unterstützung der Regionalmanager von zwei Partnerschaften getestet, um unklare bzw. zu komplexe Fragen zu vermeiden und somit die Qualität der erhobenen Daten zu erhöhen.
- *Offenlegung der Argumentation:* Durch verbale und grafische Darstellung der Informationen und identifizierten Kausalzusammenhänge soll dem Leser ermöglicht werden, den Grad der Plausibilität der Schlussfolgerungen selbst zu beurteilen.
- *Suche nach Gegenbeweisen bzw. Prüfung von alternativen Erklärungsansätzen:* Im Rahmen der FACT-Analyse wurden aktiv und systematisch Informationen und Erklärungsansätze gesucht und geprüft, die den ursprünglichen Hypothesen der Untersuchung bzw. den Erklärungen der Interviewpartner widersprachen.
- *Validierung durch die Interviewpartner:* Die im Rahmen der FACT-Analyse erarbeiteten Wirkungsketten einschließlich der zugrunde liegenden Informationen wurden den diesbezüglich befragten Personen und zur Kontrolle weiteren Personen zur Überprüfung zugeschickt und telefonisch besprochen (siehe Kapitel 7).

Externe Validität

Bezieht sich die interne Validität auf die ‚innere Richtigkeit‘ einer Aussage, so fragt die externe Validität nach der Verallgemeinerungsfähigkeit einer Aussage. Es gilt also zu prüfen, ob und - falls ja - auf welche anderen als die untersuchten Partnerschaften die Ergebnisse dieser Untersuchung übertragen werden können. Die folgenden Maßnahmen wurden eingesetzt um sicherzustellen, dass eine solche Verallgemeinerung möglich ist:¹⁶

- *Deduktiver Ansatz:* Auch wenn die empirische Erhebung während der Fallstudienaufenthalte im Sinne des induktiven Ansatzes mit großer Offenheit für neue Informationen und Erklärungsansätze durchgeführt wurde, so liegt der Untersuchung insgesamt und der FACT-Analyse im Speziellen ein deduktiver Ansatz zugrunde. Von

¹⁶ Die meisten in der Fußnote zur internen Validität benannten Veröffentlichungen gehen zugleich auch auf externe Validität ein. Siehe zusätzlich Schofield 2002.

vornherein wurden wichtige Begriffe und Zusammenhänge definiert und der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes konzeptionell gefasst. Darauf basierten die Hypothesen zur Entstehung des Mehrwertes bzw. die hypothetischen Wirkungsketten der FACT-Methode (siehe Kapitel 7). Durch diesen deduktiven Ansatz sollte erreicht werden, dass bei der Untersuchung nicht nur ‚interessante Geschichten‘ über die untersuchten Fallbeispiele herauskamen, sondern durch die Fallbeispiele Hypothesen mit allgemeingültigem Anspruch geprüft wurden.

- *Systematische Auswahl der Fallbeispiele:* Ebenfalls der möglichen Verallgemeinerung der Ergebnisse diene die Auswahl von ‚kritischen‘ Fallstudien, d.h. von solchen Partnerschaften, die den partnerschaftlichen Ansatz auf möglichst vorbildliche Weise umsetzen. Denn wenn die Thesen zum Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes sogar im Falle der ‚besten‘ Partnerschaften *nicht* aufrechterhalten werden können, dann könnte man daraus auch allgemeingültigere Schlussfolgerungen ziehen.
- *Umfangreiche und vielfältige Stichprobe:* Auch die relativ umfangreiche Stichprobe der statistischen Erhebung (107 Partnerschaften) sollte allgemeinere Aussagen ermöglichen. Es handelt sich jedoch nicht um eine zufällige oder repräsentative Stichprobe, denn (a) ist die Grundgesamtheit N aller lokalen Partnerschaften in ländlichen Regionen nicht bekannt und (b) konnten nur die Partnerschaften einbezogen werden, die von sich aus auf die Erhebung reagierten. Nichtsdestotrotz ist es eine für diese Art der Untersuchung relativ umfangreiche Stichprobe, die unterschiedliche Typen von Partnerschaften umfasst (verschiedene Größe, Ziele, Organisationsform, Finanzierungsgrundlage usw.). Dies ist insbesondere wichtig im Zusammenhang mit der Feedback-Befragung.
- *Feedback-Befragung:* Im Rahmen der Feedback-Befragung wurden wie oben beschrieben alle eingangs befragten Partnerschaften ein zweites Mal angeschrieben, um die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zu überprüfen. Auch dieses Verfahren trug dazu bei, die Endergebnisse der Untersuchung abzusichern und auf andere Fälle übertragbar zu machen.

Reliabilität

Das Kriterium der Reliabilität oder Zuverlässigkeit prüft, ob jemand (idealerweise ein anderer Forscher) eine Untersuchung wiederholen könnte und zu denselben Ergebnissen käme. Eine solche Wiederholung der Untersuchung ist im vorliegenden Fall höchst unwahrscheinlich und teilweise auch nicht möglich (man kann ein Interview nicht in identischer Weise wiederholen). Dies stellt hohe ethische und praktische Anforderungen an einen Forscher, denn er weiß, dass die Untersuchung vermutlich niemals im Detail überprüft werden wird. Nichtsdestotrotz wurden entsprechende Vorkehrungen getroffen, um eine Überprüfung möglich zu machen. Wichtiger war allerdings, sich stets der Einmaligkeit der Untersuchung bewusst zu sein und wirklich jeden kleinsten Untersuchungsschritt durchzuführen, als wenn einem jemand ständig kritisch über die Schulter schauen würde. Diese

Bewusstseinshaltung oder innere Zuverlässigkeit des Forschers ist entscheidend, und die äußeren Maßnahmen sind nur ein Ausdruck von ihr:¹⁷

- *Systematische Dokumentation und Ablage der Untersuchungsdaten:* Alle Korrespondenz, Fragebögen, Interviewaufzeichnungen und -niederschriften, Gesprächsprotokolle, Fallstudien dokumente und statistischen Daten wurden nach einer einheitlichen Systematik kodiert und abgelegt. Dies war für die eigene Organisation der Forschung notwendig, ermöglicht aber auch jeder anderen Person einen unbeschränkten und zielgerichteten Zugang zu den verwendeten Daten.
- *Ausführliche Darstellung der Methodik:* Eine Untersuchung kann nur dann wiederholt bzw. ihre Gründlichkeit und Zuverlässigkeit nur dann eingeschätzt werden, wenn man genau weiß, wie die Untersuchung abgelaufen ist. Zu diesem Zweck wurden die einzelnen Untersuchungsschritte in diesem Kapitel und in Kapitel 7, in dem die FACT-Methode dargestellt wird, offen und im Detail erläutert – und zwar nicht nur methodisch-technisch, sondern einschließlich der Beweggründe, die zur Auswahl und Anwendung der verschiedenen Erhebungs- und Analysetechniken geführt haben.

2.6. Fazit

Ausgangspunkt dieses Kapitels war die Darstellung der zentralen Forschungsfragen der Arbeit. Sie bestimmen unter anderem, welche Methoden sinnvollerweise anzuwenden sind. Zu diesem Zweck wurden die wesentlichen sozialwissenschaftlichen Forschungsansätze dargestellt und erörtert. Schließlich wurde für die vorliegende Arbeit ein Methodenmix entwickelt, der quantitative und qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung miteinander verbindet. Der genaue Ablauf der Untersuchung und die einzelnen Methoden wurden dann detailliert beschrieben. Anschließend wurden Maßnahmen dargestellt, welche die wissenschaftliche Qualität der Ergebnisse gewährleisten sollen.

Zu beachten ist, dass die Methodik der Wirkungsanalyse auf der konzeptionellen Grundlage von Kapitel 5 basiert und folglich erst in Kapitel 7 im Detail dargestellt wird. Ferner ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die empirischen Kapitel der Arbeit (Kapitel 8 bis 10) nicht methodisch entlang der Hauptphasen der Untersuchung gegliedert sind, sondern thematisch angelegt sind und jeweils Ergebnisse der verschiedenen Methoden zusammenführen.

¹⁷ Zur Reliabilität siehe allgemein Volmerg 1983, 129; Yin 1984, 64ff; Mayring 1990, 104; Bogumil/Immerfall 1985, 71.

Teil II

**Theorie und Praxis lokaler Partnerschaften
in der ländlichen Regionalentwicklung**

Kapitel 3

Lokale Partnerschaften in der ländlichen Förderpolitik

Lokale Partnerschaften als Instrument ländlicher Regionalentwicklung gibt es noch nicht lange. In Deutschland wurden erst Anfang der 1990er Jahre partnerschaftliche Ansätze zur Entwicklung ländlicher Regionen erprobt. Doch dann entstand im Zuge entsprechender Förderung durch die Europäische Union innerhalb weniger Jahre eine Vielzahl von lokalen Partnerschaften, so dass dieser Ansatz inzwischen schon teilweise als *Mainstream* angesehen werden kann. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden Kapitel auf die hinsichtlich lokaler Partnerschaften relevanten Förderprogramme eingegangen werden. Dazu werden die maßgeblichen Politikansätze und Programme auf europäischer Ebene (3.1), Bundesebene (3.2) und Länderebene (3.3) untersucht. Dabei werden jeweils die historischen Entwicklungslinien herausgearbeitet und anschließend ein beispielhaftes Förderprogramm im Detail dargestellt. Im abschließenden Fazit (3.4) werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und kritisch reflektiert. Sie sind zugleich eine Grundlage für den empirischen Teil IV dieser Arbeit.

3.1. EU-Förderpolitik für ländliche Regionalentwicklung

Ursprünglich war die europäische Förderpolitik rein wirtschaftlich und sektoral ausgerichtet. Für ländliche Regionen bedeutete dies vor allem Förderung der Landwirtschaft, wofür über 50% des Budgets der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aufgewendet wurden. Erst Mitte der 1970er Jahre etablierte die EWG angesichts der eklatanten wirtschaftlichen Rückständigkeit bestimmter Regionen eine eigenständige Regionalpolitik und -förderung. Im Jahre 1988 wurden die bis dahin relativ unkoordinierten Förderprogramme reformiert: Im Mittelpunkt der Reform stand die Ausrichtung der Fördermittel auf fünf vorrangige Aufgabenfelder und bestimmte regionale Zielgebiete – unter anderem ländliche Gebiete mit starken Entwicklungsrückständen.

Im gleichen Jahr veröffentlichte die Europäische Kommission eine programmatische Schrift unter dem Titel „Die Zukunft des ländlichen Raumes“. Hierin legte die Kommission auf Grundlage der Strukturfonds-Reform die Leitlinien ihrer zukünftigen Förderpolitik für den ländlichen Raum dar. Ihren neuen Förderansatz beschrieb die Kommission u.a. wie folgt:

“Die *Diversifizierung* der ländlichen Wirtschaft auf der Grundlage ihres *endogenen Potentials* bedeutet jedoch, dass Maßnahmen bezüglich ländlicher Entwicklung auf den *lokalen Bedingungen* aufgebaut und entwickelt werden müssen. Die grundlegenden Strategien müssen daher in jedem Fall auf die besonderen wirtschaftlichen und sozialen Umstände der jeweiligen Regionen zugeschnitten sein“ (Europäische Kommission 1988, 8; eigene Übersetzung und Hervorhebungen).

Und unter der Überschrift „Planung, Dialog und Partnerschaft“ hieß es weiter:

„Ländliche Entwicklung muss sowohl *interdisziplinär* im Ansatz als auch *multi-sektoral* in der Umsetzung sein. Zudem müssen solche Programme in enger Kooperation mit nationalen, regionalen und lokalen Behörden entwickelt werden; die Programme sollten bestehen aus gemeinsamen Vorbereitungs-, Nachbereitungs- und Evaluierungsphasen und dadurch eine echte Partnerschaft begründen. Der letzte Punkt ist entscheidend. Erfahrungen haben gezeigt, dass regionale oder ländliche Entwicklungspläne nicht erfolgreich sein können ohne die direkte *Beteiligung* der betroffenen Interessengruppen. *Dialog und Partnerschaft* sind umso wichtiger, als der ländliche Niedergang unter ganz unterschiedlichen Bedingungen stattfindet, die während der Aufstellung und Umsetzung von Programmen nicht ignoriert werden können.

Als Ergänzung zu den lokalen Behörden werden im ländlichen Raum immer mehr halbstaatliche Organisationen oder *private Vereine* gegründet, die wirtschaftliche oder soziale Ziele verfolgen. Sie entstehen direkt aus dem ländlichen Kontext heraus, ergreifen Initiativen oder organisieren gemeinsame Maßnahmen. Wenn sie gut genutzt werden, können sie ein entscheidendes Werkzeug für die Förderung ländlicher Entwicklung sein und als Katalysatoren und organisierende Kräfte dienen, worauf sich Maßnahmen der [Europäischen] Gemeinschaft in einem stärkeren Maße verlassen sollten.

Es könnte sogar wünschenswert sein, einen Prozess mit vielen Akteuren in Gang zu bringen, in dem die Vorsitzenden solcher Vereine und lokale Vertreter eine zentrale Rolle spielen. Im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen könnten deshalb auf lokaler Ebene entsprechende *Organisations- und Beratungseinrichtungen* geschaffen werden. Dies könnten auch die oben genannten ländlichen Vereine sein. Operationelle Unterstützung wäre in den Programmen inbegriffen.“ (ibid., 36; eigene Übersetzung und Hervorhebungen)

Die Kommission entwarf damit in vieler Hinsicht einen neuen förderpolitischen Ansatz. Zum einen erkannte sie, dass sie ihre Förderprogramme stärker als zuvor auf bestimmte Zielregionen ausrichten musste. Fördergelder sollten direkt in die von strukturellen Veränderungen bzw. wirtschaftlichem Niedergang betroffenen Regionen geleitet werden. Zum anderen räumte die Europäische Kommission den betroffenen Regionen ein stärkeres Mitspracherecht bei der Gestaltung und Umsetzung der Förderprogramme ein. Dies sollte nicht zuletzt dazu führen, dass Förderrichtlinien und geförderte Maßnahmen an den spezifischen Problemen der betroffenen Regionen ausgerichtet wurden. In diesem sowohl inhaltlichen wie prozeduralen Sinne sollte es zu einer ‚Regionalisierung der Regionalpolitik‘ kommen.¹⁸

Darüber hinaus leitete die Kommission einen Wandel in Richtung endogener Regionalentwicklung ein. Bis dahin bestand der europäische Förderansatz (der auch von den meisten Mitgliedstaaten verfolgt wurde) darin, wirtschaftliche Impulse und davon ausgehende Breitenwirkungen auf die Entwicklung ländlicher Regionen in erster Linie von externen finan-

¹⁸ Zur ‚Regionalisierung der Regionalpolitik‘ siehe z.B. Mose 1993, 27 f.

ziellen Hilfen zu erwarten. Ein anderer Ansatz wurde z.B. von experimentellen Förderprogrammen in Österreich verfolgt, wo Regionen seit Ende der 1970er Jahre zu mehr Eigeninitiative und einer von unten entwickelten eigenständigen Entwicklung angeregt wurden.¹⁹ Mit zeitlicher Verzögerung fanden die Modelle und Erfahrungen eigenständiger Regionalentwicklung nun Eingang in die strategische Ausrichtung europäischer Förderpolitik. Fortan sollten Förderprogramme verstärkt auf die Nutzung bzw. Aktivierung der endogenen Potenziale der Regionen ausgerichtet sein.

Damit ging auch ein Wandel zu einer integrierten Förderung ländlicher Entwicklung einher. Wie eingangs beschrieben war die Förderung ländlich geprägter Regionen vorher fast ausschließlich auf den Agrarsektor beschränkt. Auch wenn diese Förderlinie (bis heute) nicht aufgegeben wurde, so kamen (nicht zuletzt aufgrund des wirtschaftlichen Bedeutungsrückgangs der Landwirtschaft) neue Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes hinzu: zum Beispiel Infrastrukturprojekte in den Bereichen Verkehr und Telekommunikation, Schul- und Berufsbildungsmaßnahmen sowie Förderung von ländlichen Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben. Diese Maßnahmen sollten zudem nicht mehr isoliert gefördert, sondern stärker miteinander verknüpft werden. Dies erforderte auch eine verstärkte Kooperation der weiterhin sektoral organisierten Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Die ressortübergreifende Kooperation, die Verknüpfung von Einzelmaßnahmen und der Wandel von einem landwirtschaftlichen zu einem umfassenderen Verständnis ländlicher Entwicklung sind Kennzeichen des neuen integrierten Ansatzes ländlicher Regionalförderung.

Und schließlich entwickelte die Kommission einen explizit partnerschaftlichen Förderansatz. Zum Teil ergab sich dies aus den bereits angesprochenen Punkten Regionalisierung (Kooperation mit den Regionen) und integrierte Entwicklung (Kooperation zwischen Ressorts). Die bedeutendsten Implikationen ergaben sich jedoch aus der Umorientierung auf endogene Regionalentwicklung. Diese konnte – auch rein praktisch – nur gelingen, wenn die in einer Region ansässigen Institutionen, Initiativen und Bewohner von Anfang an in Planung und Umsetzung von Maßnahmen einbezogen würden. Förderprogramme müssten also auf lokaler Ebene für eine Vielzahl von Akteuren geöffnet werden. Dass solche Prozesse einer neuen Art von Steuerung und die lokalen Akteure wahrscheinlich auch entsprechender Beratung bedürfen würden, kommt in dem Dokument der Kommission ebenfalls zum Ausdruck.

Im Folgenden soll gezeigt werden, wie die in dem programmatischen Dokument „Die Zukunft des ländlichen Raumes“ entworfene neue Ausrichtung der ländlichen Förderpolitik der Europäischen Kommission exemplarisch im Konzept des Förderprogramms LEADER umgesetzt wurde.

¹⁹ Zur Entstehung und weiteren Entwicklung der österreichischen Förderprogramme zur eigenständigen Regionalentwicklung siehe Scheer 1987, Mose 1993, 52-92 sowie umfassend Gerhardtter/Gruber 2001.

Das EU-Förderprogramm LEADER

Das LEADER-Programm war von vorneherein als experimentelles Förderprogramm konzipiert. Das unter der Abkürzung LEADER bekannte Programm „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“ (Vernetzung von Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft) wurde im März 1991 als ‚Gemeinschaftsinitiative‘ der Europäischen Kommission beschlossen. Als Gemeinschaftsinitiative war es nicht an die förderrechtlichen Vorgaben der regulären Strukturfonds gebunden. Dies erlaubte eine größere Flexibilität in der Mittelvergabe bzw. in der gesamten Organisation der Programmumsetzung. Diesen Spielraum nutzte die Kommission bzw. die für das Programm zuständige Generaldirektion VI (Landwirtschaft) für die Erprobung einer Reihe inhaltlicher und verfahrensbezogener Neuerungen. Der innovative Anspruch und Charakter von LEADER wurde schon in seiner Ankündigung als „Initiativprogramm mit exemplarischem Wert für die ländliche Entwicklung“ deutlich (Europäische Kommission 1991, C 73/33).

Die besonderen Merkmale von LEADER bezogen sich vor allem auf folgende Punkte:

- *Lokaler Ansatz:* Im Unterschied zu anderen Förderprogrammen sollten ausschließlich kleinräumige Gebiete gefördert werden. Diese sollten unterhalb der europäischen Gebietseinheit NUTS 3 liegen²⁰, welche in den meisten Mitgliedstaaten etwa Regierungsbezirken, in Deutschland dagegegen Landkreisen entspricht. Dabei ging LEADER von einer maximalen Bevölkerungszahl von 100.000 Einwohnern aus. Den konkreten Zuschnitt der Fördergebiete überließ das Programm aber ausdrücklich den lokalen Antragstellern.
- *Beteiligung:* Die „Beteiligung der örtlichen Bevölkerung und Wirtschaft an der Planung und Durchführung der Maßnahmen“ war explizites Ziel von LEADER und Kriterium für die Bewilligung von Fördergeldern (ibid., C 73/37). Die lokale Beteiligung, das wurde im Weiteren deutlich, sollte sich nicht nur auf Einzelmaßnahmen beziehen, sondern auch auf die projektübergreifenden Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse.
- *Lokale Aktionsgruppen:* Für diese projektübergreifenden Aufgaben forderte LEADER eine sogenannte *Lokale Aktionsgruppe*, die aus staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Vertretern bestehen musste. Zur genauen Zusammensetzung der Aktionsgruppen gab es zunächst keine Vorgaben. Es war auch freigestellt, ob auf eine bestehende Organisation zurückgegriffen (und diese eventuell weiterentwickelt) oder eine neue Organisation geschaffen würde. Die Lokale Aktionsgruppe könnte auch die finanzielle Abwicklung der Fördergelder übernehmen – oder eine andere kompetente Organisation, z.B. eine örtliche Behörde. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere bezüglich Planung und Umsetzung von Maßnahmen, sah LEADER Fördermittel für Personal- und Betriebskosten vor.
- *Eigenständige Entwicklungsstrategie:* Wichtiges Kriterium für die Förderung einer Region war „ein entschiedenes eigenständiges, örtliches Konzept“ (ibid., C 73/33). Ein solches Konzept oder „Entwicklungsprogramm“ sollte in Form eines mehr-

²⁰ NUTS = Nomenclature des unités territoriales statistiques (Systematik der Gebietseinheiten für Statistik)

- jährigen Geschäftsplans die Ziele und Durchführungsverfahren festlegen. Dadurch sollte zugleich eine sinnvolle Verknüpfung von Maßnahmen sichergestellt werden.
- *Innovation*: LEADER strebte nicht nur wie oben beschrieben innovative Planungs- und Umsetzungsverfahren an. Ganz eindeutig wurde von LEADER auch ein „innovativer Charakter der Maßnahmen“ gefordert (ibid., C 73/37). Worin dieser innovative Charakter von Verfahren und Maßnahmen bestehen sollte, wurde nicht genau spezifiziert, lediglich dass „neuartige Lösungen mit exemplarischem Wert für alle ländlichen Gebiete unter optimaler Integration der sektoriellen Maßnahmen“ anzustreben seien (ibid., C 73/33).
 - *Integrierte Globalzuschüsse*: Die förderungsfähigen Maßnahmen deckten ein breites inhaltliches Feld ab: Berufliche Bildung und Einstellungsbeihilfen, ländlicher Fremdenverkehr, Förderung von Kleinbetrieben, Handwerk und ortsnahe Dienstleistungen, Verwertung und Vermarktung örtlicher Agrar-, Forst- und Fischereierzeugnisse sowie Maßnahmen zur projektbezogenen und projektübergreifenden Planung. Zur Finanzierung von Maßnahmen wurden den Lokalen Aktionsgruppen ‚globale Zuschüsse‘ zur Verfügung gestellt. Das heißt, dass die Aktionsgruppen (entsprechende nationale bzw. lokale Kofinanzierung vorausgesetzt) die bewilligten Gelder relativ frei zwischen den förderfähigen Maßnahmen aufteilen konnten. Es gab keine ‚sektoralen Vorgaben‘ bezüglich der Mittelverteilung.
 - *Nationale und internationale Vernetzung*: Schließlich beinhaltete LEADER als europäisches Förderprogramm auch eine Vernetzungskomponente: Sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene sollte der Erfahrungsaustausch zwischen den Aktionsgruppen durch entsprechende Maßnahmen der Kommission bzw. der Mitgliedstaaten gefördert werden. Dies sollte nicht nur der Programmdurchführung dienen, sondern auch die lokalen Kapazitäten weiterentwickeln und die Grundlage dafür schaffen, dass die angestrebten Innovationen weitergegeben und weiterentwickelt würden.

Dieser Förderansatz wurde in den folgenden 15 Jahren konsequent umgesetzt. Zunächst war LEADER nur für einen Förderzeitraum von drei Jahren angelegt. So wurden in den Jahren 1991 bis 1994 mit 442 Mio. ECU europaweit 217 kleinräumige ländliche Regionen mit LEADER-Mitteln gefördert. Nicht alles lief sofort wie geplant. Dies war angesichts der weitreichenden fördertechnischen und organisatorischen Neuerungen auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene zu erwarten. Mit kleinen Veränderungen sowie einem größeren Budget wurde daher 1994 das Folgeprogramm LEADER II aufgelegt. Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurden europaweit 906 Regionen mit insgesamt 1,76 Mrd. ECU gefördert. Im Jahre 1999 wurden sämtliche Förderinstrumente der Europäischen Union reformiert und im Zuge der sogenannten „Agenda 2000“ in einen kohärenten Rahmen eingebettet. Davon relativ unbeschadet konnte das weiterhin als Gemeinschaftsinitiative Sonderrechte genießende LEADER-Programm um eine weitere Förderperiode verlängert und ausgebaut werden. Unter der Bezeichnung „LEADER+“ wurden zwischen den Jahren 2000 und 2006 europaweit 893 Regionen insgesamt 2,1 Mrd. Euro für ländliche Entwicklungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt (alle Angaben GD Landwirtschaft bzw. IÖR 2006).

Ab 2007 wurde der LEADER-Ansatz Teil der Regelförderung für ländliche Entwicklung. Sämtliche auf die ländliche Entwicklung zielende (nicht landwirtschaftsbezogene) Fördermittel wurden in dem eigens dafür eingerichteten Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) zusammengefasst. In der entsprechenden Verordnung heißt es: „Die LEADER-Initiative ist nach drei Programmplanungsperioden so weit ausgereift, dass die ländlichen Gebiete das LEADER-Konzept in den Hauptprogrammen für die Entwicklung des ländlichen Raumes anwenden können“ (Europäische Kommission 2005, L 277/6). Quer zu den drei thematischen Förderachsen von ELER wurde eine methodische Achse, die sogenannte LEADER-Achse, eingerichtet. Somit können Ziele der anderen Förderachsen gemäß der LEADER-Methodik umgesetzt werden. Des Weiteren können Kooperationsprojekte sowie die Arbeit der Lokalen Aktionsgruppen bzw. der Regionalmanagements über die LEADER-Achse gefördert werden. LEADER ist somit kein eigenständiges Programm mehr, aber es ist als Bestandteil des regulären Förderprogramms für ländliche Entwicklung einer größeren Zahl von Gebieten zugänglich und mit allen Maßnahmen des Programms kombinierbar.²¹

Mit diesem *Mainstreaming* von LEADER sind allerdings auch einige Nachteile verbunden. So ist die LEADER-Achse nur fakultativ, d.h. sie muss nicht in Anspruch genommen werden – weder allein für sich noch in Kombination mit den thematischen Achsen. Zudem ist das inhaltliche Spektrum von Maßnahmen, die mit Hilfe der LEADER-Methodik umgesetzt werden können, auf die drei thematischen Achsen von ELER beschränkt. Im Gegensatz zu früher ist damit z.B. die Kombination mit sozial ausgerichteten Maßnahmen, die aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert werden, ausgeschlossen.

Der grundsätzliche LEADER-Ansatz ist jedoch erhalten geblieben.²² Zum einen wurde „das Konzept der lokalen Entwicklungspartnerschaft“ übernommen, und auch die Ausführungen bezüglich Zusammensetzung und Aufgaben der lokalen Aktionsgruppen sind kaum verändert gegenüber den früheren LEADER-Programmen (ibid., L 277/26). Zum anderen werden in ELER die Grundprinzipien von LEADER explizit aufgeführt:

- „gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien [...],
- lokale öffentlich-private Partnerschaften [...],
- ein *Bottom-up*-Konzept mit Entscheidungsbefugnis für die lokalen Aktionsgruppen bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien,
- eine multisektorale Konzeption und Umsetzung der Strategie, [...]
- die Umsetzung innovativer Konzepte,
- die Umsetzung von Kooperationsprojekten,
- die Vernetzung lokaler Partnerschaften“ (ibid., L 277/25).

²¹ Für Erläuterungen zur Umsetzung von ELER in Deutschland siehe Lange 2008 und (aus Sicht des BELV) siehe Bartelt 2006.

²² Zur Frage der Bewahrung des LEADER-Ansatzes während der Verhandlungen zu ELER siehe Drewes 2004

Zusätzliche Stärkung erhielt der LEADER-Ansatz durch die 2006 vom Europarat verabschiedeten *Strategischen Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raumes*. Schwerpunkt 4 der Leitlinien, „der auf den Erfahrungen mit dem LEADER-Programm beruht“, führt Möglichkeiten für eine „innovative Verwaltung durch lokale Partnerschaften ein, die auf *Bottom-up*-Konzepten für die Entwicklung des ländlichen Raumes beruhen“ (EU 2006, L55/22). Zur Übernahme in ihre jeweiligen nationalen Strategiepläne wird den Mitgliedstaaten mit explizitem Hinweis auf das LEADER-Programm Folgendes empfohlen: „Aufbau lokaler Kapazitäten für Partnerschaften“, „Förderung der öffentlich-privaten Partnerschaft“ sowie „Förderung von Zusammenarbeit und Innovation“ (ibid., L55/28).

Im Rückblick lässt sich die Entwicklung des LEADER-Ansatzes wie folgt zusammenfassen: Aufbauend auf tief greifende Reformen der EU-Strukturpolitik Ende der 1980er Jahre (,Regionalisierung der Regionalpolitik’) und eine programmatische Hinwendung zu einer integrierten endogenen Entwicklung (,Zukunft des ländlichen Raumes’) wurde 1991 das erste LEADER-Programm gestartet. Von vornherein war es als „Experimentierstätte“ für eine innovative Förderung des ländlichen Raumes konzipiert (Europäische Kommission 2000, C139/6). Über die nächsten 15 Jahre wurde LEADER über drei Förderperioden hinweg umgesetzt und kontinuierlich ausgebaut.²³ Der methodische Kern des LEADER-Ansatzes (lokaler Bezug, sektorübergreifende Integration, Strategieentwicklung mit breiter Beteiligung, Planung und Umsetzung über lokale Partnerschaften) blieb dabei allen operationellen Problemen der Programm-Umsetzung²⁴ und den vielen Reformen der EU-Förderpolitik²⁵ zum Trotz weitestgehend unangetastet. Schließlich wurde im Jahr 2007 die LEADER-Methodik im Kern intakt in die EU-Regelförderung für ländliche Entwicklung aufgenommen. So wurde das Experiment zur Regel – wenn auch nicht verpflichtend für sämtliche Fördermaßnahmen.

3.2. Förderprogramme des Bundes für kooperative ländliche Entwicklung

Auf den ländlichen Raum bezogene Förderprogramme des Bundes gibt es viele.²⁶ Sie fallen in die Zuständigkeit verschiedener Ministerien und werden zudem in vielen Fällen gemeinsam mit den Bundesländern im Rahmen der sogenannten Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben finanziert. Im Folgenden soll kurz auf die wichtigsten vom Bund (mit)finanzierten Förderprogramme und Modellvorhaben eingegangen werden, welche kooperative Elemente auf lokaler bzw. regionaler Ebene beinhalten. Anschließend soll ein besonders relevantes Programm, das Modellvorhaben „Regionen Aktiv“, ausführlicher dargestellt werden.

²³ Zu internationalen Erfahrungen mit LEADER siehe u.a. Westholm et al. 1999 und Esparcia et al. 1999, bzgl. deutscher Erfahrungen besonders Bruckmeier 2000.

²⁴ Bezüglich der Umsetzungs-Schwierigkeiten der verschiedenen LEADER-Programme siehe die jeweiligen Evaluationsberichte sowie z.B. für Deutschland Stöhr/Schenk 1997, Geissendörfer et al. 1998.

²⁵ Wie z.B. die im Text nicht näher behandelte Agenda 2000, die GAP-Reformen von 2003 und 2005 sowie die im Zuge der Osterweiterung noch komplizierteren (und kontroversen) EU-Haushaltsverhandlungen.

²⁶ Für eine Übersicht entsprechender Förderprogramme siehe z.B. BMELF 2000, sowie BMELV 2007 & 2008.

Die meisten auf den ländlichen Raum bezogenen Förderinstrumente mit kooperativen Elementen sind Teil der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), welche im Zuständigkeitsbereich des Landwirtschaftsministeriums liegt. Da sind zum einen die klassischen Instrumente der Flurneuordnung, Dorferneuerung und agrarstrukturellen Entwicklungsplanung. In unterschiedlichem Maße erfordern diese in der Umsetzung auf lokaler Ebene die Beteiligung der Bevölkerung, der Kommune(n) und der lokalen Wirtschaft. Dazu müssen in der Regel umfassende Beteiligungsstrukturen aufgebaut werden, die in vielen Fällen einen über die eigentlichen Maßnahmen hinausgehenden langfristigen Entwicklungsprozess in Gang setzen. In ähnlicher Weise wirkt auch der alle drei Jahre ausgeschriebene Bundeswettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden – Unser Dorf hat Zukunft“.²⁷

Aufbauend auf den Erfahrungen dieser klassischen Instrumente als auch von LEADER und Regionen Aktiv wurden im Jahre 2004 zwei neue Instrumente in den Förderkatalog der GAK aufgenommen.²⁸ Im Rahmen des neu eingerichteten Fördergrundsatzes „Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung“ wird zum einen die Erarbeitung integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte gefördert. Diese lokalen Entwicklungskonzepte sind als Rahmen und verbindendes Element für alle weiteren Planungen, Projekte und Maßnahmen gedacht. Bei der Entwicklung dieser Konzepte „sollen die Bevölkerung und die relevanten Akteure der Region in geeigneter Weise einbezogen werden“ (GAK-Rahmenplan 2004-2007, 3). Zu diesen Akteuren sollen „in der Regel“ die öffentlichen Gebietskörperschaften, landwirtschaftlichen Verbände, Industrie-, Handels- oder Handwerkskammern, Verbraucherverbände, Umweltverbände und Träger öffentlicher Belange gehören (ibid.). Die Art der Beteiligung ist jedoch nicht vorgeschrieben, es ist also keine formelle Partnerschaft wie bei LEADER oder Regionen Aktiv gefordert. Allerdings, und dies ist das zweite neue Instrument, wird ein „Regionalmanagement zur Initiierung, Organisation und Umsetzungsbegleitung der ländlichen Entwicklungsprozesse“ gefördert (ibid., 1). Die bereits genannten Akteure sind ebenfalls „in geeigneter Weise in die Arbeit des Regionalmanagements einzu beziehen“ (ibid., 4). Auch wenn diese beiden Instrumente also hinsichtlich der Verbindlichkeit von Beteiligungsstrukturen nicht ganz den Standards von LEADER und RegionenAktiv

²⁷ Zur Funktionsweise der GAK und ihren Wirkungen siehe OECD 2007, 99-106.

²⁸ Der Aufnahme der integrierten und partizipativen Instrumente in die GAK gingen langjährige politische Diskussionen voraus. In dem Bericht der Bundesregierung „Politik für ländliche Räume“ (Deutscher Bundestag 2000) heißt es bezüglich Leitlinien und Ansätzen zur Weiterentwicklung:

„Nachhaltige Entwicklung bedarf deshalb einer intensiven Diskussion auf regionaler Ebene sowie einer Identifikation und Mitwirkung der Beteiligten bei der Problemanalyse und Problemlösung“ (ibid., 7) Ferner sei es Aufgabe der Regionen selbst, „über Partizipation der betroffenen Bevölkerung mit Hilfe integrierter sektorübergreifender Strategien die vorhandenen endogenen Potenziale zu mobilisieren“ (ibid., 8).

Siehe auch die Veröffentlichungen der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung, bezüglich kooperativer Instrumente insbesondere 1998, 11.

entsprechen, so kann man dennoch von einem *Mainstreaming* des integrierten und kooperativen Ansatzes sprechen.²⁹

Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie fördert kooperative Entwicklungsprozesse in ländlichen Regionen. Zusammen mit den Wirtschaftsministerien der Länder finanziert es die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW).³⁰ In diesem Rahmen wird schon seit 1995 die Erarbeitung sogenannter „Integrierter regionaler Entwicklungskonzepte“ gefördert, die „auf einer breiten Zustimmung in der Region“ beruhen sollen. Vorgaben, welche Akteure dazu zu beteiligen sind und wie dies geschehen soll, gibt es jedoch nicht. Seit dem Jahr 2000 konnten zusätzlich sogenannte „Regionalmanagements“ gefördert werden - zunächst als Modellprojekt, ab 2007 als Teil der Regelförderung. Strukturschwachen Regionen soll damit die Möglichkeit gegeben werden, integrierte Entwicklungskonzepte zu erstellen und umzusetzen, „regionale Konsensprozesse in Gang zu setzen“ und „regionale Netzwerke, Bündnisse, Verbundprojekte, Innovationscluster“ aufzubauen (BMWi 2007, 52).

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beschäftigt sich seit Ende der 1980er Jahre verstärkt mit kooperativer Regionalentwicklung. Im Rahmen von experimentellen Forschungs- und Modellvorhaben wurden z.B. Städtetze im ländlichen Raum, regionale Entwicklungskonzepte, Regionalkonferenzen und andere interkommunale Kooperationen erprobt und beforscht. In einem umfassenden Bericht über „Strategien für periphere ländliche Räume“ wurden u.a. diese kooperativen Ansätze untersucht und Empfehlungen hinsichtlich integrierter Regionalkonzepte, partizipativer und aktivierender Planungsmethoden sowie des Aufbaus von regionalen Beratungs- und Betreuungsorganisationen gegeben (BfLR 1994).³¹ In ähnlicher Weise wurden diese Ansätze 1997 vom Bundesbauministerium in einem umfangreichen Bericht mit raumordnerischen Handlungsempfehlungen für strukturschwache ländliche Räume rezipiert und deren Einsatz und Weiterentwicklung empfohlen.³² Zur gleichen Zeit wurde schließlich der bundesweite Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ ausgelobt und im Jahre 2000 abgeschlossen. Aus den 87 Bewerbungen wurden 25 Modellregionen ausgewählt, die sich durch innovative Ansätze zur nachhaltigen Regionalentwicklung einschließlich besonderer „regionaler Dialog- und Kooperationsprozesse“ auszeichneten (BBR 2001). Der Wettbewerb mündete schließlich in den Aufbau eines Netzwerkes zum fachlichen Austausch zwischen den Regionen.³³

Ähnlich entwickelte sich ein Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Im Jahre 1997 lobte das Ministerium den Wettbewerb „InnoRegio“ mit

²⁹ Die neuen Förderinstrumente werden von den einzelnen Bundesländern unterschiedlich intensiv eingesetzt. Siehe hierzu die Jahresstatistiken der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung z.B. BLE 2008, 1. Für weitergehende Einschätzungen bezüglich der neuen GAK-Instrumente siehe auch Knickel/Dosch 2004.

³⁰ Zur Rolle der GRW für die ländliche Entwicklung siehe OECD 2007, 106f.

³¹ Siehe besonders das Kapitel zu Strategien, Konzepten und Instrumenten von Schäfer/Schmidt (1994, 23-27).

³² Siehe „Strategien für strukturschwache ländliche Räume“, BMB 1997.

³³ Der Wettbewerb wurde federführend vom BBR umgesetzt und in Kooperation mit dem IÖR und IFOK wissenschaftlich begleitet. Entsprechend gibt es eine Vielzahl von wissenschaftl. Veröffentlichungen (siehe www.zukunftsregionen.de), zu Kooperationsstrukturen insbesondere Banthien/Meyer 2001 und IÖR 2002.

dem Ziel aus, in den neuen Bundesländern die wirtschaftliche Innovationstätigkeit anzuregen. Der Wettbewerb war thematisch offen, gefordert waren jedoch Kooperationen und ‚innovative Allianzen‘ auf regionaler Ebene zwischen Unternehmen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie der öffentlichen Verwaltung. Aus insgesamt 444 Bewerbungen gingen schließlich 23 regionale Innovationsnetzwerke hervor, die dann im Zeitraum von 2000 bis 2006 gefördert wurden. Die positiven Ergebnisse des Wettbewerbs bewogen das Ministerium dazu, eine „Gesamtinnovationsoffensive Unternehmen Region“ zu starten, die mehrere auf regionale Vernetzung ausgelegte Förderprogramme enthält. Auch wenn die Akteure der InnoRegio-Netzwerke ein schmaleres Spektrum als die bereits dargestellten Beispiele abdecken, so handelt es sich doch ganz klar um einen dezidiert regionalen und kooperativen Entwicklungsansatz einschließlich der Bildung öffentlich-privater Partnerschaften.³⁴

Das Modellvorhaben Regionen Aktiv

Das Modellvorhaben „Regionen Aktiv“ entstand vor dem Hintergrund einer agrarpolitischen Wende. Im Januar 2001 trat der damalige Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Zuge des BSE-Skandals von seinem Amt zurück. Seine Nachfolgerin wurde Renate Künast, bis dahin Fraktionsvorsitzende von Bündnis90/Die Grünen im Deutschen Bundestag. Aufbauend auf Vorarbeiten des Umweltbundesamtes entwickelte das nun in „Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft“ (BMVEL) umbenannte Ministerium ein öffentlichkeitswirksames Förderprogramm, mit dem die neue politische Ausrichtung des Ministeriums demonstriert werden sollte. Im Ausschreibungstext des wenige Monate später als Wettbewerb organisierten Modellvorhabens Regionen Aktiv heißt es hierzu: „Hintergrund des Wettbewerbs ist die Neuausrichtung der Verbraucher- und Agrarpolitik“, die gekennzeichnet sei durch mehr Transparenz in der Nahrungsmittelherzeugung und -vermarktung, eine ökologisch verträgliche Landwirtschaft sowie „eine moderne, an den Wünschen der Bevölkerung ausgerichteten Struktur in den ländlichen Räumen“ (BMVEL 2001, 1). Die Hinwendung zu Verbrauchern, der ländlichen Bevölkerung und zu ökologischen Landbau fördernden Betrieben und Verbänden ließ es für die Umsetzung von Regionen Aktiv zugleich ratsam erscheinen, offene Mitwirkungsverfahren vorzusehen. Schließlich sollte verhindert werden, dass Regionen Aktiv von den traditionellen Verbänden und Behörden der Landwirtschaft dominiert würde.

Der Wettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ setzte diese politischen Ziele in den Jahren 2001 bis 2007 konsequent um. Knapp sechs Monate nach Amtsantritt von Renate Künast wurde der Wettbewerb bundesweit ausgelobt. Regionen jeglichen Zuschnitts (es gab keine Größenbegrenzungen) konnten Anträge einreichen, deren Zukunftsvision innovative Strategien zur Erreichung der vier Ziele von Regionen Aktiv aufzeigen mussten: Verbraucherorientierung, natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung, Stärkung ländlicher Räume mit Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen sowie Stärkung der Stadt-Land-Beziehungen. Zusätzlich war gefordert, dass die Anträge gemeinsam mit den „maßgeblichen

³⁴ Bezüglich Aufbau und Auswertung von InnoRegio siehe besonders BMBF/DIW 2005 und BMBF 2006, 3-7.

Interessengruppen und Akteuren“ der Region in den Bereichen Gesellschaft, Politik, öffentliche Verwaltung, Land- und Forstwirtschaft, Umwelt, Handwerk, Gewerbe, Gesundheit sowie Bildung und Wissenschaft zu erarbeiten wären. Trotz dieser gewiss nicht einfachen Vorgaben war die Resonanz gewaltig: 208 Regionen reichten innerhalb von zwei Monaten einen Antrag ein. Aus diesen Anträgen wurden von einer ebenfalls gemischt besetzten Jury 33 Anträge ausgewählt, die anschließend aufgefordert wurden, ein detaillierteres regionales Entwicklungskonzept auszuarbeiten. Auf dieser Grundlage wurden schließlich im Frühjahr 2002 18 Modellregionen ausgewählt, welche anschließend drei Jahre lang mit Hilfe einer Förderung von insgesamt 50 Mio. Euro Bundesmitteln ihre Projekte umsetzen konnten. Für die Jahre 2006 und 2007 gab es schließlich noch einmal 8,5 Mio. Euro für eine ursprünglich nicht vorgesehene Verlängerungsphase.³⁵

Die wesentlichen Merkmale des von Regionen Aktiv verfolgten Förderungsansatzes lassen sich wie folgt zusammenfassen:³⁶

- *Regionalität*: Die Bewerberregionen konnten die Abgrenzung ihrer Region unabhängig von administrativen Grenzen selbst bestimmen. Das dem Antrag und der späteren Umsetzung zugrunde liegende Entwicklungskonzept bezog sich auf diese selbst definierten Regionen (entsprach also z.B. nicht einem regionalen Entwicklungsplan der Raumordnung). Die Modellregionen erhielten Regionen-Aktiv-Fördergelder, die ihnen als regionale Budgets für die Umsetzung ihrer Projekte zur Verfügung standen. Auch die finanztechnische Verwaltung wurde von einem regionalen Akteur (in der Regel Kreis- oder Kommunalverwaltung) übernommen.
- *Partnerschaft*: Der partnerschaftliche Ansatz von Regionen Aktiv zeigte sich zum einen auf der Programmebene (zwischen dem BMVEL, der Jury bzw. dem Beirat und den Modellregionen), zum anderen auf der Umsetzungsebene, d.h. auf regionaler Ebene: In jeder Modellregion musste sich eine „regionale Partnerschaft“ konstituieren mit regionalen Akteuren aus den bereits oben genannten Bereichen. Dabei war verlangt, dass mindestens 50% der Mitglieder nicht-öffentliche Akteure sein mussten (also nicht aus Politik oder Verwaltung stammen durften). Die regionale Partnerschaft fungierte als zentrales Entscheidungsgremium bezüglich Projektauswahl und Mittelvergabe. Ihr zugeordnet war das „Projektmanagement“, welches Geschäftsführungsaufgaben übernahm und die einzelnen Projekte in der Umsetzungsphase begleitete und beriet.
- *Integration*: Die Maßnahmen jeder Modellregion sollten aufeinander abgestimmt und z.B. in Form von Wertschöpfungsketten oder Cluster-Bildung Synergie-Effekte erzielen. Es ging also nicht um integrierte Entwicklung im Sinne einer umfassenden Berücksichtigung aller Sektoren, sondern um eine „selektive Integration in Bezug auf die spezifischen Bedürfnisse und Potentiale [sic]“ einer Region (Elbe et al. 2007, 23).

³⁵ Zur ‚Geschichte‘ von Regionen Aktiv siehe die zahlreichen Informationen und Dokumente unter www.modellregionen.de. Zur inhaltlich und fördertechnisch leicht modifizierten ‚Verlängerungsphase‘ siehe Elbe et al. 2007, 13.

³⁶ Soweit nicht anders angegeben wurden die Systematik der Merkmale sowie die der Beschreibung zugrunde liegenden Detailinformationen den offiziellen Wettbewerbsdokumenten bzw. der Begleitforschung entnommen. Siehe vor allem BMVEL 2001a und Elbe et al. 2007.

- *Reflexivität*: Im Sinne einer ‚lernenden Region‘ wurde jede Modellregion dazu angeregt bzw. verpflichtet, den eigenen Planungs- und Umsetzungsprozess zu reflektieren (z.B. über obligatorische Selbstevaluierungen) und immer wieder an den selbst gesteckten Zielen auszurichten. Dazu dienten die zahlreichen Treffen und Schulungen, die im Rahmen von Regionen Aktiv stattfanden.
- *Wettbewerb*: Der Wettbewerbsansatz wurde auf mehreren Ebenen eingesetzt. Zum einen wurde die Auswahl der Modellregionen wie oben beschrieben in einem zweistufigen Wettbewerbsverfahren durchgeführt. Zum anderen wurden die ausgewählten Modellregionen untereinander durch verschiedene Anreizmechanismen weiterhin in einen Wettstreit um die besten Projekte bzw. den größten Fortschritt belassen (z.B. programmübergreifende Wahl eines ‚Projektes des Monats‘ und Gewährung einer leistungsgebundenen Zusatzfinanzierung für die besten Projekte).

Im Vergleich zu LEADER weist Regionen Aktiv viele Gemeinsamkeiten, aber auch einige Unterschiede auf:³⁷

Erstens bauen beide Programme auf einem Wettbewerbsansatz auf: Sowohl bei LEADER als auch bei Regionen Aktiv werden auf Grundlage von Ausschreibungen und eingereichten Anträgen Gewinner- und Verlierer-Regionen bestimmt. Auch wenn diese Auswahl in beiden Fällen nicht vollkommen frei von politischem Einfluss ist, so scheint der Wettbewerb bei Regionen Aktiv etwas transparenter und konsequenter umgesetzt zu sein. Das betrifft auch den oben beschriebenen internen Wettbewerb zwischen den Gewinner-Regionen, den es bei LEADER nicht gibt.

Zweitens ist Regionen Aktiv wie LEADER ein Förderprogramm mit explizit regionalem Ansatz. Allerdings sind die Regionen bei LEADER an gewisse Ober- und Untergrenzen hinsichtlich ihrer Bevölkerungszahl gebunden (z.B. maximal 100.000 Einwohner). Regionen Aktiv hatte keine derartigen Vorgaben, weshalb größere Regionen definiert werden konnten. Dies hatte den Vorteil, dass ländliche Regionen einschließlich des nächsten Oberzentrums (als wichtigem Verbrauchermarkt bzw. und Wohnort von Naherholungssuchenden) gefördert wurden.

Drittens verfolgen beide Programme einen fast identischen partnerschaftlichen Ansatz, angefangen von der Konzeption und Ausprägung der ‚Partnerschaft‘ an sich bis hin zur Institution des Regionalmanagements. Allerdings ist in diesem Fall LEADER etwas weniger restriktiv, da bei Regionen Aktiv vorgeschrieben ist, dass sich die Partnerschaft als eigenständige juristische Person konstituiert.

Viertens wird in beiden Programmen den ausgewählten Regionen ein Budget für die Umsetzung von Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Dies trifft im Falle von LEADER (abhängig vom jeweiligen Bundesland) jedoch teilweise nur eingeschränkt zu. Denn die Mittelverwaltung wurde in der Regel von den Ländern nachgeordneten Behörden ausgeführt, die zum Teil sehr kleinteiligen Einfluss auf die Bewilligung und Auszahlung von Förder-

³⁷ Dieser Vergleich folgt in wesentlichen Punkten Elbe et al. 2007, 20, siehe auch Böcher 2006, 130f.

geldern nahmen. Bei Regionen Aktiv war die Mittelverwaltung stärker regionalisiert, und es gab auch weniger Restriktionen beim Einsatz der Mittel.

Fünftens sind beide Programme auf die Förderung bzw. Anregung eines nachhaltigen endogenen Entwicklungsprozesses ausgerichtet. Doch auch hier gibt es Unterschiede: Zum einen war Regionen Aktiv großzügiger z.B. was die 100%-Förderung des Regionalmanagements während der gesamten Laufzeit angeht. Dies erschwerte die Umstellung auf eine allein aus der Region finanzierte Fortsetzung der Partnerschaft. Andererseits gab es (abgesehen von der einmaligen und kurzen Verlängerungsphase) bei Regionen Aktiv keine Möglichkeit der Wiederbewerbung wie sie bei LEADER über mehrere Förderperioden möglich ist.

Bei Betrachtung dieser Gemeinsamkeiten und Unterschiede wird deutlich, dass LEADER und Regionen Aktiv – auch im Vergleich zu den anderen dargestellten Förderprogrammen und Modellprojekten – sehr nah verwandte Förderkonzepte beinhalten.

3.3. Länderprogramme für integrierte ländliche Entwicklung

Auf Ebene der Bundesländer ist die Vielfalt an Förderprogrammen, die sich auf den ländlichen Raum beziehen, zwangsläufig noch größer. Dies liegt unter anderem an den unterschiedlichen (und wechselnden) politischen Konstellationen und Ausrichtungen der jeweiligen Landesregierungen, dem unterschiedlichen administrativen Aufbau, dem unterschiedlichen Einfluss von relevanten Lobbygruppen und nicht zuletzt an der unterschiedlichen Struktur und Problemlage ländlicher Räume. Beispielsweise erfordern Länder mit relativ wohlhabenden und touristisch erfolgreichen ländlichen Regionen eine andere Förderpolitik als Länder mit von Abwanderung und Arbeitslosigkeit geprägten ländlichen Regionen (siehe unten).

Andererseits ist eine gewisse Standardisierung ländlicher Förderprogramme zu erkennen. Grund dafür ist unter anderem der sogenannte ‚goldene Zügel‘ von EU- und Bundesmitteln. Diese können nur eingesetzt werden, wenn die Länder eine entsprechende Kofinanzierung bereitstellen. Vor dem Hintergrund allgemein angespannter öffentlicher Haushalte können es sich die Länder in der Regel nicht leisten, die Fördermittel der EU und des Bundes nicht in Anspruch zu nehmen. Dadurch sind bereits ein Großteil, wenn nicht gar sämtliche für ländliche Entwicklung bestimmte Landesmittel gebunden. Völlig eigenständige Förderprogramme der Länder sind daher zunehmend seltener. Stattdessen werden die Zielsetzungen, die Struktur und detaillierten Förderbestimmungen z.B. von ELER (EU) oder der GAK (Bund) weitestgehend übernommen und lediglich etwas angepasst. Im Quervergleich sehen sich die Länderprogramme heute zunehmend ähnlicher.

Dennoch enthalten die Länderprogramme unterschiedliche finanzielle Schwerpunkte. Beispielsweise setzen Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt ihre kombinierten EU-Bundes-Landesmittel vor dem Hintergrund der Struktur- und Abwanderungsprobleme ihrer ländlichen Gebiete hauptsächlich im Förderschwerpunkt „Verbesserung der Lebensqualität und wirtschaftliche Diversifizierung“ ein. Dagegen wollen Bayern und Baden-Württemberg mit ihren wohlhabenderen und stärker touristisch geprägten ländlichen

Regionen über die Hälfte der Fördermittel für Umweltschutz und Landschaftspflege einsetzen. Das große Agrarland Niedersachsen schließlich konzentriert die kombinierten Fördermittel auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft.³⁸

Auch bezüglich der Förderung lokaler Partnerschaften gibt es länderbezogene Unterschiede. Zum Beispiel verlangen Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, dass die nach ELER geförderten ‚Lokalen Aktionsgruppen‘ als eigenständige juristische Person organisiert sind, während die anderen Bundesländer keine Vorgaben machen. Bezüglich der Größe des Fördergebietes einer Partnerschaft gibt es ebenfalls Unterschiede: Viele Länder setzen eine Obergrenze von maximal 100.000 Einwohnern, andere erlauben bis zu 150.000 Einwohner, Bayern in Ausnahmefällen noch mehr, und das Saarland akzeptiert schließlich bis zu 250.000 Einwohner. Des Weiteren gibt es unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Budgets, die den lokalen Partnerschaften zur Verfügung gestellt werden. Zum Beispiel erhalten in Bayern, Niedersachsen und in Sachsen-Anhalt alle Lokalen Aktionsgruppen ein einheitliches Budget. Im Unterschied dazu gibt es in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern nach Einwohnerzahl gestaffelte Fördermittel. In den meisten Bundesländern hängt dagegen die Höhe der Finanzierung von den Anträgen ab. Darüber hinaus ist z.B. das Verfahren der Auswahl der Partnerschaften, die finanztechnische Abwicklung bzw. der Einfluss der Förderstellen auf die Projektauswahl sehr unterschiedlich. Schon diese Beispiele zeigen, dass allen Ähnlichkeiten der Länderprogramme zum Trotz in der Umsetzung länderspezifische Rahmenbedingungen für lokale Partnerschaften existieren.

Im Folgenden soll am Beispiel Hessen gezeigt werden, wie ein auf ländliche Räume zugeschnittenes Förderprogramm entstanden ist und wie es sich im Laufe der Zeit veränderte.

Das Beispiel Ländliches Regionalprogramm des Landes Hessen

Das hessische Ländliche Regionalprogramm entstand aufgrund veränderter politischer Machtverhältnisse Anfang der 1980er Jahre. Bei den hessischen Landtagswahlen im Jahr 1983 verlor die SPD die absolute Mehrheit und sah sich gezwungen, mit den Grünen zunächst in Tolerierungsverhandlungen zu treten, die schließlich 1984 zur ersten rot-grünen Koalition auf überörtlicher Ebene in Deutschland führten. Die hessischen Grünen hatten zunächst keine klaren Vorstellungen bezüglich einer hessischen Agrarpolitik bzw. der Entwicklung des ländlichen Raumes. Sie wandten sich daher an eine alternative agrarpolitische Gruppe, den „Arbeitskreis junger Landwirte“, der für die Grünen ein politisches Konzept ausarbeitete. Dieses beinhaltete unter anderem Vorschläge zum Ausbau der ökologischen Landwirtschaft und zur Einrichtung eines Aktionsfonds für eine eigenständige Regionalentwicklung. Mit diesem sollten neuartige Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen sowie Regionalberater für eine aktivierende „Entwicklungsarbeit“ auf dem Land finanziert werden. Dabei wurde auf den konzeptionellen Ansatz der österreichischen eigenständigen Regionalentwicklung zurückgegriffen, welcher sich weitgehend mit den Vorstellungen des Arbeitskreises deckte, „Gelder vom Staat für ein Gegengewicht zur landwirt-

³⁸ Zu den Förderschwerpunkten der Länder im Vergleich sowie detaillierteren Länderdarstellungen siehe die Ausgabe 1/2008 von LandInForm sowie besonders Lange 2008, 13.

schaftlichen Wachstumspolitik und den Zentralisierungen in der Landwirtschaft nachgelagerten Bereichen zu verwenden – und dies vor allem dadurch, dass Ideen der Betroffenen selbst aufgegriffen und unterstützt werden“ (Bartnick/Steinhäuser 1987, 66).³⁹

Das 1984 verabschiedete Ländliche Regionalprogramm setzte diese Ideen weitgehend um. Förderungsfähige Maßnahmen umfassten z.B. die Direktvermarktung ländlicher Produkte, regionsspezifische handwerkliche und kleingewerbliche Produktion, dezentrale Energieversorgung, regionsangepassten Tourismus sowie die Erprobung von Naturschutzkonzepten bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen. Auch die Förderkriterien machten den alternativen Ansatz des Programms deutlich. So sollte jedes Projekt unter anderem darauf geprüft werden, inwieweit es „gesundheitsfördernd und dauerhaft ökologisch verträglich ist, sowie zur Verbesserung der sozialen Beziehungen im Dorf und zwischen Stadt und Land beiträgt“ (HMLFN 1984, 1). Schließlich sollten Projektanträge nur von Erzeuger-Verbraucher-Gemeinschaften oder sonstigen Personenzusammenschlüssen und nur in begründeten Ausnahmefällen von Einzelbetrieben gestellt werden können. Das Programm lief dementsprechend schleppend an. Dies änderte sich erst, als 1985 eine vorher nicht angenommene Forderung der Grünen umgesetzt wurde: Aus Mitteln des Regionalprogramms wurde eine unabhängige Regionalberatung eingerichtet. Hiermit wurde der im gleichen Jahr konstituierte „Verein zur Förderung der Eigenständigen Regionalentwicklung in Hessen“ beauftragt, der fünf Regionalberater einstellte. Binnen kurzer Zeit nahm die Zahl der Anträge zu, so dass schließlich innerhalb der dreijährigen Laufzeit 61 Projekte gefördert wurden.⁴⁰

Dieses Förderprogramm wurde 1987 nach erneutem Regierungswechsel ersatzlos gestrichen, da es als rot-grünes ‚Pilotprogramm‘ nicht mit der Politik der neuen CDU-FDP-Landesregierung übereinstimmte. Dessen ungeachtet fanden einige Fördertatbestände in abgewandelter und teilweise erweiterter Form Eingang in die regulären Förderprogramme des Landwirtschaftsministeriums. Auch das Dorferneuerungsprogramm, das bis dahin stark städtebaulich ausgerichtet war, wurde „zum umfassenden Strukturförderungsprogramm für die Dörfer des ländlichen Raumes ausgebaut“ (Schüttler 1996a, 825). So wurde beispielsweise im Jahre 1989 die Zielsetzung dieses Programms um die Punkte „Selbstorganisation und Eigenverantwortung stärken“ sowie „wirtschaftliche und kulturelle Impulse auslösen“ ergänzt. Fortan waren auch Investitionen zur Existenzgründung und Erweiterung von Handwerks- und Gewerbebetrieben sowie der Aufbau sozialer und kultureller Projekte förderfähig. Und schließlich entstanden ab 1986 auf Initiative des Wirtschaftsministers und moderiert von den Regierungspräsidenten auf Ebene der Planungsregionen strukturpolitische Gesprächsrunden mit Beteiligung der Landräte, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Hochschulen und der Regionalplanung. Diese Gesprächsrunden entwickelten sich in einigen Landesteilen zu informellen Regionalkonferenzen.⁴¹

Nach dieser Übergangsphase kam es 1992 zu einer ‚Neuaufgabe‘ des ländlichen Regionalprogramms. Hintergrund waren abermals Landtagswahlen, die zu einer neuen rot-grünen

³⁹ Zu den Ursprüngen des hessischen Regionalprogramms siehe ABL 1985, VER 1986, Mose 1993, 92-94.

⁴⁰ Zum ersten Regionalprogramm siehe Mose 1993, 94-123 sowie die Evaluierung von Ipsen et al. 1999.

⁴¹ Zur ‚Übergangsphase‘ und den Gesprächsrunden siehe vor allem Schüttler 1996a und 1996b.

Landesregierung führten. Das „Programm zur ländlichen Entwicklung in Hessen“ war viel ausdifferenzierter als sein Vorläufer, aber in seiner Zielsetzung diesem recht ähnlich. Als Oberziel wurde „die Erhaltung und Entwicklung wirtschaftlicher und kultureller Vielfalt in ökologisch verträglichen Formen“ genannt. Dazu wolle das Programm, „eine eigenständige regionale Entwicklung unterstützen und zur Bewältigung regionaler Probleme beitragen“ (HMLW 1993, 1308). Wichtige Unterziele bezogen sich auf regionale Identität, innovative regionale Wirtschaftsentwicklung, ökologische Umstrukturierung, Erhaltung der Kulturlandschaft und die Stärkung von Fraueninteressen sowie: „Motivation, Eigeninitiative und Selbstverantwortung der Bürger und Bürgerinnen sollen durch entbürokratisierte Mitwirkungsmöglichkeiten in der Entwicklung ihres Lebensraumes unterstützt werden“ (ibid.). Zur Umsetzung des Programms wurde folgende Organisationsstruktur entwickelt:⁴²

- *Regionales Entwicklungskonzept*: Jede Region musste ein „integriertes Entwicklungskonzept“ erarbeiten, auf dessen Grundlage Entscheidungen zur Förderung von Einzelprojekten erfolgten (ibid., 1309).
- *Regionale Entwicklungsgruppe*: Unter Beteiligung aller „gesellschaftlich relevanten Kräfte der Region“ und durch „offene Mitwirkungsverfahren für Bürgerinnen und Bürger“ sollte in jeder Region eine Entwicklungsgruppe gebildet werden (ibid.). Diese sollte auf Grundlage des regionalen Entwicklungskonzeptes die eigenständige Entwicklung der Region koordinieren und über die Förderungswürdigkeit von Projektanträgen beraten.
- *Aktivierende Beratung, Organisations- und Konzeptentwicklung*: In der Regel angegliedert an die regionalen Entwicklungsgruppen sollten unabhängige (außerhalb der öffentlichen Verwaltung angesiedelte) Berater eingestellt werden. Sie sollten der Entwicklungsgruppe zuarbeiten, Einzelpersonen, Unternehmen und Verbände zur Teilnahme animieren sowie Informations-, Bildungs- und Beratungsdienstleistungen erbringen.

Auf dieser organisatorischen Grundlage wurden in den Jahren 1992-1999 insgesamt zehn Entwicklungsgruppen und rund 1.000 Projekte gefördert.⁴³

In der Folgezeit wurde das hessische Regionalprogramm kontinuierlich weiterentwickelt. Dies geschah auf der politischen Grundlage, dass seit 1999 in Hessen die CDU regiert - zunächst in Koalition mit der FDP, dann mit absoluter Mehrheit allein und seit Januar 2008 als Minderheitsregierung. In dieser Zeit wurden das Ländliche Regionalprogramm bzw. die entsprechenden Förderrichtlinien dreimal neu aufgelegt, und zwar 2002, 2005 und 2008. Die Inhalte und Ziele des Programms haben sich mehr oder weniger stark verändert. Unter anderem wurden existierende Förderbereiche in das Programm integriert (z.B. Dorferneuerung, Tourismusförderung), und andere Bereiche kamen vollkommen neu hinzu (z.B. Breitbandversorgung). Der ursprünglich ‚eigenständige Entwicklung‘ genannte Förderbereich heißt im aktuellen Programm ‚Regionale Wertschöpfung und Lebensqualität‘ und soll die „wirtschaftliche Kompetenz“, „allgemeine Lebensqualität“ und die „regionale Zusammengehörigkeit“ stärken (HMULV 2008, 10). Trotz dieser inhaltlichen Schwerpunktverschie-

⁴² Zu Organisationsstruktur und Ansatz des Programms siehe auch Schüttler 1996a, 828-831.

⁴³ Für einen Überblick bzw. Ergebnisse der Evaluierung des zweiten Regionalprogramms siehe HMWV 2002.

bungen sind die Bestimmungen bezüglich der Regionalgruppen (jetzt Regionalforen genannt) und des Regionalmanagements im Grundsatz unverändert. Es wurden lediglich einige diesbezügliche Passagen des Programms mit den Förderrichtlinien der GAK bzw. GRW in Einklang gebracht bzw. wörtlich übernommen.⁴⁴ Allerdings lassen die Ausführungen zu Informations- und Beteiligungsverfahren eine leicht geänderte politische Ausrichtung erkennen „Durch Binnenmarketing wird die kontinuierliche Information in der Region insbesondere in Bezug auf den *Bottom-up*-Ansatz gewährleistet. Das Wissen über regionale Entscheidungsprozesse soll größere Akzeptanz in der Region schaffen und weitere lokale Akteure zur Mitwirkung gewinnen“ (ibid., 8). Neu hinzugekommen ist schließlich die Förderung von Schulungen für leitende Akteure der Regionalforen, und zwar sowohl in fachlicher Hinsicht als auch für „Coaching, Prozessmanagement und Controlling“ (ibid.). Alles in allem hat sich außer den veränderten inhaltlichen Schwerpunkten des Regionalprogramms für die ländlichen Entwicklungspartnerschaften in Hessen in den letzten 10 Jahren in punkto institutionelle Förderung wenig geändert.

3.4. Fazit

Ziel dieses Kapitels war es, den förderpolitischen Hintergrund der Entstehung und weiteren Entwicklung von lokalen Partnerschaften in der ländlichen Regionalentwicklung zu untersuchen. Dazu wurden die diesbezügliche Förderpolitik der EU, des Bundes und der Länder dargestellt und beispielhafte Förderprogramme (Stand Juli 2008) näher untersucht. Im Folgenden sollen zusammenfassend und übergreifend wesentliche förderpolitische Entwicklungen und ihre Auswirkungen für lokale Partnerschaften herausgearbeitet werden.

1. Schwerpunkt: Von der ‚hardware‘ zur ‚software‘ ländlicher Entwicklung

Ländliche Entwicklungsförderung bedeutete früher Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen, (städte)bauliche Nachbesserung bzw. Förderung einzelbetrieblicher Investitionen. Diese Förderlinien bestehen weiterhin und machen in ihrer finanziellen Ausstattung auch weiterhin einen großen bis überwiegenden Teil der für den ländlichen Raum bestimmten Fördermittel aus. Doch wenn man die inhaltliche Entwicklung der Förderprogramme betrachtet, so sind bedeutende Neuerungen vor allem hinsichtlich der ‚weichen‘ Faktoren ländlicher Entwicklung zu erkennen. So sind in den letzten 15 Jahren als neue Fördertatbestände dazu gekommen bzw. ausgeweitet worden: (a) die Erarbeitung von regionalen Konzepten, Analysen und Plänen, (b) der Aufbau und laufende Betrieb von kooperativen Institutionen wie Aktionsgruppen, Netzwerken oder Partnerschaften und (c) Informations-, Beteiligungs- und Beratungsdienstleistungen. Ländliche Förderprogramme investieren heute zunehmend in (neue) Institutionen und die Akteure ländlicher Entwicklung.

⁴⁴ Z.B. wurde die Aufgabenbeschreibung des Regionalmanagements wörtlich der GRW-Rahmenregelung entnommen: „integrierte regionale Entwicklungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen, regionale Konsensbildungsprozesse in Gang zu setzen, regionale Netzwerke, Bündnisse, Verbundprojekte, Innovationscluster u.ä. aufzubauen, regionale Beschäftigungs- und Wachstumspotenziale zu mobilisieren und zielgerichtete Projekte zu identifizieren und entwickeln“ (HMULV 2008, 10).

2. Ziele: Von alternativ zu marktkonform

Historisch betrachtet sind integrierte und partizipative Ansätze der ländlichen Regionalentwicklung meistens aus einer alternativen gesellschaftlichen Bewegung heraus entstanden. Verbunden mit einem Überschuss an Ideologie und Pathos forderten (meist grüne) Gruppen und Parteien die Förderung alternativer, nachhaltiger Wirtschaftsformen und Beteiligungsstrukturen. Aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen plötzlich an die Regierungsmacht gekommen, setzten diese alternativen und basisdemokratischen Parteien ihre Ideen unter anderem auch im Bereich der ländlichen Entwicklung um. Denn hier konnten sowohl Naturschutzmaßnahmen als auch eine ökologische Umorientierung der rein wirtschaftlich ausgerichteten Landwirtschaft in Szene gesetzt werden. Aufgrund wieder wechselnder politischer Verhältnisse und des zunehmenden Standardisierungsdruckes von der nächst höheren politischen Ebene wurden die unkonventionellen, alternativen Ziele in den Förderprogrammen immer stärker zurückgedrängt. Die Programme wurden ideologisch entschlackt bzw. ideologisch umorientiert. Heute finden sich in den Förderprogrammen für ländliche Entwicklung fast ausnahmslos marktgängige Ziele bzw. Fördertatbestände. Aber die partizipativen Beteiligungsstrukturen haben überlebt – und funktionieren anscheinend auch für die neuen Ziele.

3. Maßnahmen: Von landwirtschaftlich zu integriert

Ländliche Förderpolitik war traditionell auf die Entwicklung der Landwirtschaft ausgerichtet. Doch seit spätestens den 1960er Jahren ging die Bedeutung der Landwirtschaft in Wirtschaft und gesellschaftlichem Leben ländlicher Regionen kontinuierlich zurück. Heute lebt nur noch ein geringer Anteil der ländlichen Bevölkerung von der Land- und Forstwirtschaft bzw. nachgelagerten Wirtschaftszweigen. Dennoch bestimmten und bestimmen deren Verbände maßgeblich die auf den ländlichen Raum bezogene Förderpolitik (vielleicht nicht zuletzt, da sie über den Großteil des Grundeigentums des Landes verfügen). Im Laufe der letzten 20 Jahre ist diesbezüglich jedoch ein deutlicher Wandel in der inhaltlichen Ausrichtung der Förderprogramme eingetreten: von einem land- und forstwirtschaftlichen Ansatz zu einem multisektoralen, integrierten Ansatz. Dieser Wandel ist eng mit dem Entstehen der neuen kooperativen Verfahren und Strukturen der ländlichen Regionalentwicklung verbunden. Denn ohne inhaltliche Erweiterung hätten auf Dauer keine nicht-landwirtschaftlichen Gruppen und Institutionen an den Beteiligungsverfahren und lokalen Partnerschaften teilgenommen.

4. Status: Vom Experiment zum Regelprogramm

Auf EU-, Bundes- und Länderebene hatte der integrierte, partnerschaftliche Förderansatz zunächst den Status eines Experimentes oder Modellvorhabens. Dies erleichterte möglicherweise die Einführung des neuen Ansatzes und schaffte zudem auf allen Ebenen den für Innovationen nötigen Spielraum (einschließlich einer gewissen Großzügigkeit gegenüber Fehlern). Zugleich ermöglichte der Sonderstatus die

Freistellung von zum Teil wesentlich restriktiveren Regelungen der Regelförderprogramme, was ebenfalls gute Bedingungen für die Weiterentwicklung innovativer Ansätze schaffte. Wenn die politischen und finanziellen Umstände es zuließen, wurden die Experimente verlängert. Die Aspirationen bzw. der Druck auf Integration in die regulären Programme nahmen allerdings zu. Und schließlich erfolgte dieses *mainstreaming* auch. Dabei wurden zwar nicht alle Bestandteile der experimentellen Programme übernommen, aber erstaunlicherweise blieb der partnerschaftliche Ansatz an sich intakt. Allerdings wurde er nicht verpflichtend, sondern nur eine (methodische) Option neben den üblichen Verfahrensweisen. Wie stark von dieser Option im Fördervollzug Gebrauch gemacht werden wird und ob das *mainstreaming* die neuen Ansätze trotzdem nicht aus ihrer Randlage herausführen wird, ist momentan noch nicht klar.

5. Steuerungsmodus: Vom Ausgleich zum Wettbewerb

Bis in die 1980er Jahre hinein waren die Förderprogramme für den ländlichen Raum von der Philosophie des Ausgleichs bestimmt: Das strukturelle Gefälle zwischen Stadt und Land sollte gemildert oder aufgehoben werden. Zunächst wurde für ländliche Regionen Förderung nach dem Gießkannenprinzip verteilt, später wurden insbesondere Regionen mit starken Entwicklungsrückständen unterstützt, um sie an ein durchschnittliches Entwicklungsniveau heranzuführen. Dieser ‚nivellierende‘ Ansatz wurde dann allmählich aufgegeben, und es gab eine entwicklungspolitische Umorientierung: Nicht mehr ein einheitliches Niveau, sondern die besonderen Potenziale und Besonderheiten von Regionen standen nun im Vordergrund und sollten weiter entwickelt werden. Die Einführung eines ‚Wettbewerbs der Regionen‘ auch in der ländlichen Entwicklungsförderung unterstützte den neuen, auf endogene Potenziale ausgerichteten Ansatz. Jede Region musste ihre besonderen Merkmale, Stärken und Potenziale erkennen und diese in entsprechenden Konzepten und Anträgen darstellen. Man musste sich von den anderen Regionen unterscheiden, sich positiv abheben und die Anträge mussten ‚besser‘ sein als die der anderen Regionen. Da man aber weiterhin auf Fördermittel angewiesen war und die Ziele und Maßnahmenkataloge der Förderprogramme immer klarer und ausdifferenzierter wurden, bedeutete ein besserer Antrag eben immer auch, dass er besser auf die Ziele des Programms ausgerichtet war. Paradoxe Weise führte der Wettbewerb um Fördermittel damit auch (aber nicht nur) zu einer inhaltlichen Angleichung der Entwicklungskonzepte der Regionen. Der Wettbewerb hatte also nicht nur stimulierende, sondern auch nivellierende Wirkungen.

Außerdem stellte sich die Frage, wer denn nun durch die Wettbewerbe gefördert wurde und wer nicht. Die Antwort lag auf der Hand: Die gut organisierten, innovativen Regionen gingen erfolgreich aus den Wettbewerben hervor, während die Regionen mit den defizitären institutionellen Strukturen, die eigentlich der Unterstützung bedurften, leer ausgingen. Allerdings besteht die Hoffnung, dass durch die Anstrengungen im Rahmen eines Wettbewerbes auch diese Regionen ihre institutionelle

„Software“ verbessern und sich so positive Nebeneffekte einstellen. Der Wettbewerbsansatz könnte in diesem Sinne also in *allen* Regionen die lokale bzw. regionale Zusammenarbeit befördern und die Grundlagen schaffen bzw. sogar direkt zur Bildung von lokalen/regionalen Partnerschaften führen.

6. Raumbezug: Von egal zu lokal zu regional

Wie oben erwähnt waren Förderprogramme früher nicht oder kaum räumlich differenziert. Besonders im Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftsministerien stand die Einzelförderung von Betrieben im Vordergrund. Die neuen, auf integrierte ländliche Entwicklung abzielenden Förderprogramme beinhalteten dagegen einen explizit ‚territorialen Ansatz‘. Antragsteller waren Zusammenschlüsse von Organisationen, die selbst ein bestimmtes Gebiet definieren konnten, für das sie Förderung beantragten. Der Gebietszuschnitt konnte auf geographische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale, institutionelle oder politische Zusammenhänge gegründet sein. In der Regel gaben die Förderprogramme jedoch Vorgaben bezüglich der Größe dieser Gebiete, im Falle von LEADER sollten die Gebiete beispielsweise 5.000 bis maximal 100.000 Einwohner haben. Das entsprach Gebieten unterhalb oder auf der Ebene von deutschen Landkreisen. Man konnte also von einem lokalen Ansatz sprechen, da die Gebiete nicht annähernd Regionen im Sinne von Planungsregionen oder Landschaftsregionen entsprachen.

Dieser lokale Ansatz ermöglichte zum einen eine umfassende und direkte Beteiligung der lokalen Bevölkerung und auch die Zusammenarbeit der Institutionen, da sich die jeweiligen Akteure zumeist bereits persönlich kannten. Andererseits bedeutete für die Förderbehörden der Umgang mit vielen kleinen Partnerschaften einen nicht unbedeutenden administrativen Aufwand. Zudem sind wirtschaftliche Zusammenhänge auch nicht nur oder nicht vor allem kleinräumig strukturiert. Deshalb ist in jüngster Zeit vielfach eine Hinwendung zu größeren Gebietszuschnitten zu beobachten. Wirklich regionale Partnerschaften haben unter anderem den Vorteil, dass nicht nur eine ländliche Region, sondern auch das dazugehörige Oberzentrum und damit die Stadt-Land-Verbindungen mit einbezogen werden können. Andererseits werden damit auch die in einer Partnerschaft vertretenen Interessen heterogener und der Abstand zur lokalen Bevölkerung nimmt ebenfalls ab.

7. Partnerschaft: Vom Netzwerk zur festen Institution

Lokale Partnerschaften gründen zunächst meistens auf informellen, netzwerkähnlichen persönlichen oder institutionellen Zusammenhängen. Um von einer Partnerschaft sprechen zu können, bedarf es jedoch einer gewissen Verfestigung zu verlässlicheren Strukturen. Diese können weiterhin informell sein und müssen nicht unbedingt formal oder gar juristisch geregelt sein. Vor diesem Hintergrund haben Förderprogramme mit einem partnerschaftlichen Ansatz die Schwelle zur Bildung von Partnerschaften meistens niedrig gehalten und keine oder nur geringfügige Vorgaben bezüglich der Institutionalisierung von Partnerschaften gemacht. In

neueren Förderprogrammen bzw. der aktuellen fördertechnischen Umsetzung von Programmen ist jedoch zu erkennen, dass festere Strukturen oder gar der Zusammenschluss zu juristischen Personen erwartet oder explizit gefordert wird. Zum Teil hat dies mit fördertechnischen Vereinfachungen zu tun. Zudem verlangt eine Institutionalisierung von den lokalen Akteuren auch ein klareres Bekenntnis und damit eine stärkere Identifikation mit der Partnerschaft. Andererseits sind Partnerschaften als feste Institutionen weniger offen für neue oder andere Gruppen und Personen. Partnerschaften laufen somit auch Gefahr, zu geschlossenen Veranstaltungen zu werden. Vermutlich ist die institutionelle Form von Partnerschaften aber weniger wichtig als die gelebte Form der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren.

8. Personal: Vom aktivierenden Berater zum moderierenden Manager

Ursprünglich waren Berater im ländlichen Raum Landwirtschaftsberater, die landwirtschaftliche Betriebe bezüglich Anbaumethoden, Betriebsführung und Vermarktung berieten. Mit den neuen Förderprogrammen entstand ein neuer Typus von ländlichen Beratern: der Regionalberater – oder Regionalmanager, wie er später meist genannt wurde. Hinter dieser Begriffsveränderung steckt auch eine Verschiebung im Selbstverständnis und in der inhaltlichen Ausrichtung der Berater. In den Anfängen der ländlichen Regionalentwicklung stand die Beratung und Aktivierung von Initiativen, Bewohnergruppen und alternativen Unternehmern im Vordergrund. Heute sind die Regionalmanager stärker auf die Partnerschaft an sich bezogen, z.B. als Geschäftsführer, der Entscheidungen vorbereitet, Förderanträge schreibt und das Budget der Partnerschaft verwaltet. Zugleich halten sie den partnerschaftlichen Prozess in Gang, koordinieren Aktivitäten bzw. moderieren zwischen den unterschiedlichen Interessen und Akteuren. Die stärkere Management-Ausrichtung und Professionalisierung der Regionalberater hat dabei sicherlich auch mit den höheren und komplexeren Budgets der Partnerschaften (siehe unten), der größeren Zahl von geplanten und umgesetzten Projekten und einem insgesamt gestiegenen Effizienzdruck zu tun. Die zentrale Rolle der Regionalmanager für eine erfolgreiche Umsetzung von Fördermitteln ist auch den Förderstellen und Ministerien bewusst, weswegen die Finanzierung als auch Fortbildung der Regionalmanager immer mehr zentraler Bestandteil der Förderprogramme wurde.

9. Beteiligung: Von punktuell zu institutionalisiert

Systematische Beteiligung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Organisationen sowie Einzelpersonen an Entscheidungen über die Vergabe von Fördermitteln für ländliche Entwicklung gab es früher nicht. Allerdings entwickelten sich die klassischen Dorferneuerungsmaßnahmen im Laufe der Zeit immer mehr zu längerfristigen Planungs- und Umsetzungsprozessen mit immer ausgeprägterer Beteiligung der Dorfbewohner. Auf den Erfahrungen dieser kleinräumigen Beteiligungsverfahren bauten die ersten partnerschaftlichen Förderprogramme auf, welche ‚Regionalgruppen‘ oder ‚Aktionsgruppen‘ mit breiter gesellschaftlicher Mitwirkung vorsahen.

Die Teilnahme an diesen Diskussions- und Entscheidungsgremien bildet den Kern des partnerschaftlichen Ansatzes und ist auch über mehrere Förderperioden hinweg in den Förderprogrammen als wichtiges Förderkriterium beibehalten worden. In der Regel sind in den Programmen nicht die Form, aber die wesentlichen zu beteiligenden Organisationen und Gruppen explizit genannt. Vermutlich ließ sich nur so ein integrierter Entwicklungsansatz lokalpolitisch durchsetzen, da dadurch eingespielte (z.B. landwirtschaftlich orientierte) Seilschaften ersetzt oder ergänzt werden konnten durch inhaltlich breitere öffentliche Diskussionen. Allerdings bleibt entscheidend, welche Gruppen wie eingebunden werden und wie die (Macht)Strukturen innerhalb des partnerschaftlichen Ansatzes geartet sind. Doch dies können auch die Förderprogramme nicht regeln, was Thema des vierten Teiles dieser Arbeit ist.

10. Finanzierung: von externer Abhängigkeit zu lokaler Verantwortung

Der Aufschwung des partnerschaftlichen Ansatzes in der ländlichen Regionalentwicklung wäre nicht zustande gekommen ohne entsprechende Förderprogramme, die lokalen Partnerschaften Mittel zur Verfügung stellten. Partnerschaften, für die eine grundsätzliche Förderentscheidung gefallen war, hatten anschließend für mehrere Jahre ausreichend Mittel für Projekte und den Aufbau und Betrieb der Partnerschaft. Allerdings begaben sich die Partnerschaften damit auch in die Abhängigkeit der Förderrichtlinien bzw. der mit der Finanzabwicklung betrauten Behörden. Diese Abhängigkeit wurde spätestens deutlich, wenn die Förderung auslief und sich möglicherweise keine Anschlussfinanzierung aus dem Nachfolge-Programm (sofern dieses existierte) ergab. Die extern geförderten Partnerschaften für eine eigenständige ländliche Regionalentwicklung sind in der Regel nämlich selbst nicht eigenständig. So kommt oft der kritische Punkt der Entscheidung, ob die lokalen Partner bereit und in der Lage sind, die Partnerschaft komplett aus eigenen Mitteln weiterzufinanzieren. Damit begeben sich Regionalmanager und die Partnerschaft als Ganzes möglicherweise in eine neue Abhängigkeit von finanzkräftigen lokalen Akteuren. Denn die Finanzierung von außen ermöglichte eben auch eine gewisse Unabhängigkeit von lokalen Kräften. Insofern kann der Übergang zu lokaler Verantwortung auch ein Übergang in lokale Abhängigkeit bedeuten.

Die hier zusammengefassten Entwicklungen sind wichtige Voraussetzung zum übergreifenden Verständnis der in Teil IV dieser Arbeit untersuchten lokalen Partnerschaften. Zugleich dienen sie als Grundlage für Kapitel 5, in dem der spezifische Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes konzeptionell und empirisch herausgearbeitet werden soll. Zunächst muss dafür jedoch im folgenden Kapitel auch auf theoretischer Ebene das Besondere des partnerschaftlichen Ansatzes untersucht werden.

Kapitel 4

Lokale Partnerschaften in Gesellschafts- und Planungstheorien

Wie im letzten Kapitel gezeigt ist der Einsatz lokaler Partnerschaften im Rahmen der ländlichen Regionalentwicklung ein relativ neues Phänomen. Ziel dieses Kapitels ist es, lokale Partnerschaften als neuen Organisationstyp in die allgemeine theoretische Diskussion über neue Institutionen und Planungsverfahren einzubetten. Nach einem kurzen Überblick über diesbezügliche Ansätze in Soziologie, Ökonomie und Politikwissenschaften werden einige ausgewählte sozialwissenschaftliche Theorien detaillierter dargestellt und hinsichtlich lokaler Partnerschaften reflektiert (4.1). In ähnlicher Weise werden anschließend klassische und aktuelle Planungstheorien dahingehend untersucht, ob und wie lokale Partnerschaften in idealtypischen Planungsverfahren konzeptualisiert werden (4.2). In den Zwischenfazit und im abschließenden Fazit werden die wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet und für die weitere Arbeit nutzbar gemacht (4.3).

4.1 Lokale Partnerschaften in ausgewählten Gesellschaftstheorien

Lokale Partnerschaften werden zumeist in Zusammenhang mit dem theoretischen Konzept der ‚*regional governance*‘ diskutiert. Darunter werden allgemein neue gesellschaftliche Steuerungsformen zwischen Staat, Markt und Gesellschaft verstanden - meist in Form von netzwerkartigen, auf Verhandlungen basierenden institutionellen Arrangements. Doch so unterschiedlich diese Arrangements sein können, so unterschiedlich sind auch die Definitionen und Erklärungsansätze derjenigen, die den Begriff *regional governance* verwenden. Es muss daher zum jetzigen Zeitpunkt konstatiert werden, dass *regional governance* ein flexibles, oftmals nützliches Konzept zur Beschreibung bestimmter gesellschaftlicher Phänomene ist, aber keinesfalls den Status einer Theorie oder zumindest eines theoretischen Ansatzes hat. „Eine ‚Theorie der Governance‘ gibt es nicht – und wird es wegen der Vielfalt der Erscheinungsformen auch nicht geben können“, schreibt selbst der als ausgesprochener Befürworter und Förderer des Konzeptes bekannte Dietrich Fürst (2006, 46). Deshalb verwenden auch Fürst und andere Vertreter des *regional governance* Konzeptes eine Vielzahl von etablierten Gesellschaftstheorien, die eindeutiger und tragfähigere Konzepte sowie ein kohärentes System zur Erklärung von neuen gesellschaftlichen Steuerungsformen im Allgemeinen und intermediären Organisationen im Besonderen liefern.⁴⁵

Bei genauer Betrachtung stellt man fest, dass in den Gesellschaftswissenschaften seit einigen Jahren eine ‚institutionelle Wende‘ stattfindet. Spätestens seit Anfang der 1990er Jahre ist eine zunehmende Aufmerksamkeit bzw. allmähliche Entdeckung von sozialen Institutionen und deren Bedeutung für die wirtschaftliche und politische Entwicklung zu beobachten. So schreiben March und Olsen als Vertreter des ‚*new institutionalism*‘ in den Politikwissenschaften:

⁴⁵ Zum Konzept des ‚*regional governance*‘ siehe umfassend die Aufsätze in Kleinfeld et al. 2006, Band 1 & 2.

„Absichtsvolles, kalkulierendes Handeln ist eingebettet in Regeln und Institutionen, die im politischen System geschaffen, erhalten und interpretiert werden. [...] Politische Akteure handeln und organisieren sich gemäß Regeln und Praktiken, die gesellschaftlich konstituiert, öffentlich bekannt, vorhersehbar und akzeptiert sind. Handlungen von Individuen und kollektiven Einheiten finden innerhalb dieser gemeinsamen Bedeutungszusammenhänge und Praktiken statt, die man Institutionen und Identitäten nennen kann.“ (March/Olsen 1996, 249; eigene Übersetzung)

Ähnliche institutionentheoretische Konzepte und Zusammenhänge liegen einer Vielzahl neuer soziologischer und politikwissenschaftlicher Ansätze zugrunde, die sich mit „new state spaces“, „new institutional spaces“, „new regionalism“ und „urban regimes“ beschäftigen.⁴⁶ Diese Fokussierung auf institutionelle Arrangements geht teilweise auch auf reale Veränderungen im Aufbau und Handeln des (lokalen) Staates zurück, die häufig unter dem Stichwort ‚from government to governance‘ subsumiert werden.

Auch in den Wirtschaftswissenschaften wird zunehmend institutionell argumentiert, so z.B. in der neuen Institutionenökonomie oder in dem Konzept der „institutional thickness“.⁴⁷ Mit Letzterem wird eine Konzentration von intensiv miteinander interagierenden Organisationen bezeichnet, die partiell gemeinsame Ziele verfolgen, ihre Kosten teilen und durch gemeinsame Projekte die lokale bzw. regionale Wirtschaftsentwicklung vorantreiben. Überhaupt gibt es eine wachsende Zahl von regionalwirtschaftlichen Theorieansätzen und Studien, die wirtschaftliche Unterschiede zwischen Regionen durch unterschiedliche institutionelle Konstellationen zu erklären suchen. Zu erwähnen sind vor allem die Ansätze des „creative milieu“ und der „learning regions“.⁴⁸

Doch eigentlich hat die Auseinandersetzung mit Institutionen schon eine lange Tradition. Bereits die Arbeiten von Karl Marx über die Etablierung der kapitalistischen Wirtschaftsweise und den Klassenkampf beinhalten im Kern einen (strukturalistischen) Institutionalismus. Institutionentheoretische Vorarbeiten finden sich auch in Max Webers Untersuchungen über die kulturellen, ökonomischen und staatlichen Institutionen, die er als wichtige Voraussetzungen für die Entstehung des Kapitalismus charakterisierte. Doch erst der amerikanische Soziologe und Ökonom Thorstein Veblen entwickelte eine explizit institutionenbasierte Theorie, die er aufgrund seines dynamischen Verständnisses von Institutionen als ‚evolutionäre Ökonomie‘ bezeichnete.⁴⁹ Und schließlich ist in dieser Reihe großer Theoretiker der Ökonom Karl Polanyi zu erwähnen. Er betrachtete Institutionen nicht als lediglich wichtige Elemente, sondern als Grundlage und Grundstruktur der Wirtschaft und folgte, dass die „Ökonomie ein institutionalisierter Prozeß ist“ (Polanyi 1957, 34).

⁴⁶ Zu „new state spaces“ siehe Brenner 1999, zu „new institutional spaces“ siehe Jones 1999, zu „new regionalism“ siehe MacLeod 2001 und Deas/Ward 2000, zu „urban regimes“ Stone 1989, Stoker 1995.

⁴⁷ Zur Neuen Institutionenökonomie siehe vor allem North 1990 und Williamson 1990. Zum Konzept der ‚institutional thickness‘ siehe Amin/Thrift 1995.

⁴⁸ Zur Theorie des kreativen Milieus siehe Aydalot 1986, Camagni 1991, Mailat 1998. Zu ‚learning regions‘: Morgan 1997, Asheim 1996, Hudson 1999, Maskell/Malmberg 1999a und b, Maskell 2000 und 2001.

⁴⁹ Zu Veblen bzw. zur evolutionären Ökonomie siehe vor allem Veblen 1919.

Im Folgenden werden ausgewählte Theorien ausführlicher behandelt, die für eine theoretische Einbettung von lokalen Partnerschaften als intermediäre Organisationen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft besonders geeignet erscheinen. Dabei geht es zum einen darum, die Entstehung bzw. Notwendigkeit von intermediären Organisationen zu verstehen. Zum anderen werden die Theorien auf Einschätzungen bezüglich der Leistungsfähigkeit bzw. der Grenzen lokaler Partnerschaften untersucht.

Systemtheorie

Die Systemtheorie ist ein interdisziplinäres Wissenschaftsparadigma, welches sich mit Systemen beschäftigt, die aus einer Vielzahl von miteinander verbundenen Teilen bestehen. Bezüglich fortgeschrittener Gesellschaftssysteme erklärt die Systemtheorie, wie zur Erhöhung der Komplexität und Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems verschiedene Subsysteme wie z.B. Staat oder Wirtschaft gebildet werden. Diese Teilsysteme entwickeln ihre eigenen (sprachlichen wie nichtsprachlichen) Steuerungsprozesse und sind in der Lage, alles selbst zu erzeugen, was sie zu ihrer eigenen Erhaltung benötigen.⁵⁰ Diese Autonomie eines Teilsystems kann jedoch zu Rücksichtslosigkeit gegenüber den anderen Teilsystemen führen, die dadurch möglicherweise existenziell gefährdet sind - und damit auch das Überleben des Gesamtsystems. Die notwendige Koordinierung der Teilsysteme ist aber aufgrund der unterschiedlichen Logiken und ‚Sprachen‘ der Teilsysteme schwierig. Auch ist der Staat (nur noch) gleichberechtigtes Teilsystem und hat keine Vormachtstellung gegenüber den anderen Gesellschaftsbereichen.⁵¹

Angesichts dieses Dilemmas wird von einigen Systemtheoretikern eine Strategie der ‚dezentralen Kontextsteuerung‘ vorgeschlagen: In einer Art Supervisionsprozess thematisiert der Staat die systemimmanenten blinden Flecken und Kurzsichtigkeiten aller Teilsysteme und regt diese an, dezentral auch die überlebensnotwendigen Kontextbedingungen der anderen Teilsysteme zu beachten bzw. zu schaffen. Als sogenannter ‚Supervisionsstaat‘ initiiert und moderiert der Staat also ein Verfahren, in dem alle Teilsysteme ihre Operationsweisen im Hinblick auf das Gesamtsystem reflektieren und entsprechende Selbstveränderungsprozesse einleiten.^{52 53}

In diesem Sinne lassen sich auch lokale Partnerschaften für integrierte ländliche Entwicklung systemtheoretisch erfassen. So erklärt die Systemtheorie zunächst die Ursachen und Folgen der Abkapselung gesellschaftlicher Teilsysteme und die Notwendigkeit einer integrierten Perspektive. Vor diesem Hintergrund kann eine lokale Partnerschaft als vom Staat auf lokaler Ebene initiiertes und institutionalisiertes Verständigungsprozess zwischen den

⁵⁰ Zur Selbstproduktion und Selbstreferentialität von Systemen: Luhmann 1984; Willke 1984, 33 ff. und 1987, 300 f.

⁵¹ Zu Steuerungsproblemen funktional ausdifferenzierter Gesellschaften siehe Willke 1987 und 1993, 214 ff; Habermas 1992, 405 ff.

⁵² Zum Begriff des Supervisionsstaates siehe Willke 1992, 335.

⁵³ Zur Steuerung durch Reflexion bzw. zur dezentralen Kontextsteuerung siehe Luhmann 1973, 172 ff; 1975, 86 und Willke 1987, 306. Zu den Unterschieden zu reiner Evolution und zu Planung siehe vertiefend Willke 1984, 40 ff.; 1987, 275 und 1992, 340f.

gesellschaftlichen Teilsystemen verstanden werden. Ganz im Sinne der Systemtheorie ist auch die Teilnahme an lokalen Partnerschaften freiwillig und lässt die Autonomie der beteiligten Organisationen intakt. Damit wird zugleich auf den systemimmanenten Selbstbehauptungswillen der Teilsysteme und die intersystemaren Verständigungsschwierigkeiten hingewiesen, welche jederzeit zum Scheitern lokaler Partnerschaften führen können. Ferner werden die beschränkten Möglichkeiten der staatlichen Akteure thematisiert, die in Partnerschaften im Prinzip nur als Supervisoren oder Moderatoren fungieren können. Nichtsdestotrotz wird ihnen eine besondere Rolle zur Wahrung der gesamtgesellschaftlichen Interessen zugeschrieben.

Allerdings muss gemäß der Systemtheorie gewährleistet sein, dass die Spezialisierung und Funktion der Teilsysteme nicht aufgeweicht oder in Frage gestellt werden. So führe es zum Beispiel zu einem Kurzschluss des politisch-administrativen Systems, wenn im Rahmen lokaler Partnerschaften direkte Bürgerbeteiligung betrieben würde: Denn damit würden das effizientere Verfahren demokratischer Wahlen und die klare Aufgabentrennung zwischen Politik und Verwaltung aufgehoben. Auch würden bei direkten Beteiligungsangeboten aufgrund begrenzter Ressourcen und Engagierbarkeit bestimmte Bevölkerungsgruppen faktisch ausgeschlossen. Somit drohe direkte Partizipation durch politisch potente Gruppen Vereinnahmung und dadurch einseitiger Interessenbegünstigung Vorschub geleistet zu werden. Diese Möglichkeit besteht in lokalen Partnerschaften grundsätzlich, wenn diese nicht als ‚intersystemarer Dialog‘, sondern als Beteiligung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure an staatlicher Entscheidungsfindung und -umsetzung eingesetzt werden. Zudem bedeute rein sprachliche Kommunikation in *face-to-face* Versammlungen insbesondere bei großer Anzahl von Teilnehmern und komplexen Problemstellungen einen erheblichen Zeitaufwand. Insofern liefert die Systemtheorie zwar einerseits Erklärungen und Begründungen für vom Supervisionsstaat moderierte gesamtgesellschaftliche Verständigungsprozesse, ist andererseits aber skeptisch, was die Kommunikations- und Problemlösungsfähigkeit solcher Prozesse angeht, und warnt vor Effizienzverlusten und der Rücknahme bereits geleisteter funktionaler Differenzierungen.⁵⁴

Akteurszentrierter Institutionalismus

Der akteurszentrierte Institutionalismus ist ein politikwissenschaftlicher Theorieansatz mit Anleihen bei der Netzwerk- und Spieltheorie. Grundlage allen politischen Handelns ist hiernach der ‚institutionelle Kontext‘. Dieser umfasst alle rechtlichen Regeln wie z.B. Verfassungsrecht, Wahlrecht oder Arbeitsrecht sowie alle informellen Regeln wie soziale Normen, Konventionen und Erwartungen. Diese Regelsysteme strukturieren die Interaktionen von gesellschaftlichen Akteuren, da sie z.B. deren Wahrnehmungen und Präferenzen beeinflussen und den Einsatz ihrer Handlungsressourcen einschränken oder zulassen. Diese institutionelle Vorstrukturierung gilt nicht nur für die einzelnen Akteure, sondern auch

⁵⁴ Zum niedrigen Komplexitätsbewältigungspotential von Interaktionssystemen bzw. Partizipation siehe Luhmann 1975, 15 sowie 1971a, 77. Zur diesbezüglichen Überlegenheit demokratischer Wahlen siehe Luhmann 1969, 159-173. Zu Demokratie und Komplexität auch Luhmann 1971b auch Naschold 1980.

für eine ‚Akteurskonstellation‘, d.h. eine Konstellation mehrerer Akteure, die in einem bestimmten Politikbereich miteinander in Beziehung stehen. Diese Beziehungen können, abhängig von der Art des behandelten Problems und der Kompatibilität oder Inkompatibilität der Akteure, ganz unterschiedlich ausgeprägt sein – von harmonischen Koordinations-Konstellationen über eine Vielzahl von Mischformen bis hin zu antagonistischen Konflikt-Konstellationen. All diese Faktoren wirken schließlich ein auf die konkreten Interaktionen zwischen den Akteuren. Hier werden vier grundlegende Interaktionsformen identifiziert: einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung. Letztere sei eigentlich am besten geeignet, um wohlfahrtsmaximierende Entscheidungen (teilweise auf Kosten einzelner Akteure) zu erreichen und umzusetzen. Allerdings sei hierarchische (staatliche) Steuerung durch nicht-normgerechtes Verhalten (z.B. Korruption) sowie Informationsüberlastung bei gleichzeitigem Informationsmangel gefährdet. Aus diesen Gründen würde der Staat in vielen Fällen lediglich den institutionellen Rahmen setzen für ansonsten frei verhandelbare Lösungen zwischen den anderen gesellschaftlichen Akteuren. Doch manchmal bringe sich der Staat auch selbst als Mitspieler in Verhandlungen ein und würde so zum ‚verhandelnden Staat‘.⁵⁵

In diesem Sinne wird die Teilnahme staatlicher Akteure an lokalen Partnerschaften verstanden: Vertreter des verhandelnden Staates bilden gemeinsam mit lokal- bzw. regional-basierten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren eine Netzwerk-Konstellation, deren Ziel die umfassende Koordinierung der Entwicklung eines bestimmten Teilraumes ist. Ein solches dauerhaftes oder semipermanentes Policy-Netzwerk strukturiert die Interaktion zwischen den Akteuren und schafft mit der Zeit gegenseitiges Vertrauen und belastbare Beziehungsstrukturen. Das Verhalten der anderen wird dadurch besser verständlich und vorhersehbar. Letztlich ermöglicht dies kooperative Verhandlungs-Spiele und erhöht die kollektive Handlungsfähigkeit. Da diese Verhandlungen sozusagen im Schatten des Staates stattfinden (der jederzeit mit einseitiger staatlicher Intervention drohen könnte) erhöht sich der Einigungsdruck bzw. verschiebt sich der Einigungspunkt vom Status quo in die staatlich intendierte Richtung.⁵⁶

Allerdings weist der akteurszentrierte Institutionalismus auch auf die Probleme und Gefahren von Netzwerk-Verhandlungen hin: Zum einen tendieren Verhandlungen und insbesondere auch Netzwerke dazu, nur diejenigen zu beteiligen, die entweder etwas beisteuern können, das andere Akteure als wertvoll erachten, oder die z.B. aufgrund von Eigentumsrechten eine gewisse Vetomacht besitzen – auch und besonders wenn sie nicht an den Verhandlungen teilnehmen. Diese Tendenz zur Selektivität der Teilnehmer verweist damit auf die Gefahr der reinen Reproduktion vorhandener Machtverhältnisse. Aufgrund unterschiedlicher Ressourcenausstattung und bestehender politischer Verbindungen haben nicht alle Akteure gleiche Machtpositionen, was sich unweigerlich auch in den Verhandlungsergebnissen widerspiegeln wird. Des Weiteren werden Verhandlungen in vielfacher Hinsicht sehr aufwendig; die Transaktionskosten steigen zudem mit zunehmender Anzahl der

⁵⁵ Zum akteurszentrierten Institutionalismus siehe grundlegend Scharpf/Mayntz 1995 und Scharpf 2000.

⁵⁶ Zum ‚verhandelnden Staat‘ siehe Scharpf 2000, 114ff.

beteiligten Akteure exponentiell an. Dennoch ist nicht gewährleistet, dass wirklich schwierige Probleme, die z.B. Kollektivgüter, negative Externalitäten oder die Verteilung von Nutzen und Lasten politischer Entscheidungen betreffen, auf dem Verhandlungswege gelöst werden können. Insofern besteht bei Verhandlungen in Policy-Netzwerken wie lokalen Partnerschaften für ländliche Entwicklung immer auch die Möglichkeit, dass diese scheitern oder (falls man alle schwierigen Fragen außen vor lässt) irrelevant werden. Ob und wie dies zu verhindern ist, wird vom akteurszentrierten Institutionalismus allerdings nicht eindeutig beantwortet.⁵⁷

Regulationstheorie

Die Regulationstheorie vereint politökonomische und institutionelle Theorieansätze. Ihr konzeptioneller Ausgangspunkt ist die kapitalistische Kapitalakkumulation, deren ökonomische Grundmechanismen im sogenannten ‚Akkumulationsregime‘ geregelt seien. Dieses ist jedoch nicht in der Lage, die im Kapitalismus immanenten sozialen Widersprüche (Klassenkampf) und den fortschreitenden Strukturwandel der Wirtschaft (z.B. Globalisierung) zu regulieren. Daher braucht das Akkumulationsregime komplementäre Institutionen und Normen, welche das Verhalten der wirtschaftlichen Akteure und der Bürger konditionieren. Dieser als ‚Regulationsmodus‘ bezeichnete soziokulturelle und politische Überbau beinhaltet beispielsweise das Rechtssystem, Tarifverhandlungen, Wettbewerbsregeln, aber auch kulturelle Werte, ideologische Normen sowie staatliche Organisationen und Interventionen. Letztlich diene der Regulationsmodus dazu, ein reibungsloses Funktionieren der kapitalistischen Wirtschaft zu garantieren. Wenn tief greifende wirtschaftliche Veränderungen auftreten, komme es jedoch zu Spannungen mit den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Um Krisen zu vermeiden bzw. sie zu lösen, muss der Regulationsmodus verändert werden, wodurch (zumindest vorübergehend) wieder für Ordnung und wirtschaftliches Wachstum gesorgt wird.⁵⁸

Lokale Partnerschaften sind als intermediäre Institutionen dem Regulationsmodus zuzuordnen. Schließlich ist explizites Ziel lokaler Partnerschaften, durch gemeinsames Handeln von staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren die wirtschaftliche Entwicklung einer Region zu steuern. Die Regulationstheorie versucht zu erklären, warum solche neuen Organisationstypen entstehen: Nach der Phase des Fordismus, in der der Regulationsmodus durch umfangreiche Staatsinterventionen und staatliche Daseinsfürsorge für seine Bürger geprägt war, ist die Phase des Post-Fordismus gekennzeichnet durch die Flexibilisierung, Ökonomisierung und generelle Aushöhlung des Staates. Dazu passt, dass der Staat im Bereich der ländlichen Regionalentwicklung weniger auf öffentliches Verwaltungshandeln und mehr auf *public-private partnerships* setzt, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen verbessern sollen. Dieser Entwicklung stehen Regulationstheoretiker

⁵⁷ Zu Problemen und Gefahren von Verhandlungen in Netzwerken siehe z.B. Scharpf 2000.

⁵⁸ Zur Regulationstheorie siehe grundlegend Aglietta 1979, Boyer 1990, Lipietz 1987 und 1993, Jessop 1990, Krätke 1999, Jessop/Sum 2006. Mit besonderem Bezug zu Stadtpolitik und Planung siehe insbesondere Goodwin et al. 1993, Feldman 1995, Danielzyk 1998, Le Galès 1998, Painter 1997.

jedoch kritisch gegenüber und sehen lokale Partnerschaften als Mittel zur Durchsetzung bzw. Sicherung wirtschaftlicher Interessen. Allerdings ist die Regulationstheorie nicht mehr einseitig deterministisch (à la „die Wirtschaft schafft sich ihre Rahmenbedingungen“), sondern erkennt auch, dass es zugleich Kausalbeziehungen in die Gegenrichtung gibt: So bewirken oder beeinflussen unterschiedliche institutionelle Gefüge (Regulationsmodi) in verschiedenen Regionen andersartige wirtschaftliche Entwicklungen (Akkumulationsregime). Wie solche institutionellen Variationen entstehen bzw. wie diese intern funktionieren und sich verändern, erklärt die Regulationstheorie jedoch nicht. Schließlich überwiegen für die Regulationstheorie die strukturellen Faktoren. Lokalen oder gar personalen Einflüssen wird letztlich nur begrenzter Spielraum bzw. Erklärungsgehalt eingeräumt.

Neue Institutionenökonomik

Grundlage der Neuen Institutionenökonomik sind dagegen rational agierende Individuen. Aufbauend auf der neoklassischen Wirtschaftstheorie gehen auch die Vertreter der Neuen Institutionenökonomik grundsätzlich vom marktformigen Wettbewerb um knappe Güter aus. Allerdings sei die Annahme vollkommener Information über alle Preise, Produkte und Anbieter nicht aufrechtzuerhalten. Individuen hätten in Wirklichkeit nur begrenzte Informationen und sähen sich daher einer überkomplexen und unsicheren Umwelt gegenüber. Um diese Komplexität und Unsicherheit zu reduzieren, müssten sie Strategien verfolgen, um an Wissen und Informationen zu gelangen. Die dafür notwendigen Ressourcen (und entgangene Nutzen, da zeitgleich keine anderen Aktivitäten verfolgt werden können), werden als ‚Transaktionskosten‘ bezeichnet. Um diese Transaktionskosten zu minimieren, gebe es zwei grundsätzliche Optionen: Zum einen können Individuen kooperieren und Organisationen bilden. Organisationen werden dabei definiert als Zusammenschluss von Individuen zur Verfolgung bestimmter gemeinsamer Ziele. Abhängig von den Inhalten entstehen so Organisationen wie z.B. Firmen, Kooperativen, Gewerkschaften, Parteien, Parlamente, Behörden, Vereine oder Kirchen. Ein Vorteil von solchen Organisationen ist, dass Transaktionsaktivitäten intern gebündelt bzw. arbeitsteilig aufgeteilt werden können.⁵⁹

Die zweite Option zur Transaktionskostenreduzierung ist die Bildung von Institutionen. Darunter werden die gesellschaftlichen Spielregeln verstanden, die menschliche Interaktion regulieren. Zum einen gibt es formale Regeln wie z.B. Gesetze und zum anderen informelle Beschränkungen wie Normen oder allgemein anerkannte Gewohnheitsregeln. Diese Institutionen sollen Sicherheit und Vorhersehbarkeit schaffen, wodurch bestimmte Transaktionskosten entfallen bzw. sinken. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn diese Regeln (im Zweifelsfall auch gegen Widerstand) durchgesetzt werden. Diese Aufgabe kommt in besonderer Weise dem Staat mit seinem Gewaltmonopol zu. Zugleich spielt der Staat aber auch eine wichtige Rolle bei der Festlegung oder Änderung von formalen Regeln sowie bei der Stützung von gesellschaftlichen Werten und Normen.

⁵⁹ Zur Neuen Institutionenökonomik siehe grundlegend North 1990, North 1995, Harriss et al. 1995, Williamson 1990. Mit Bezug zur räumlichen Entwicklung siehe auch Held 1996, 1997a und 1997b.

Insgesamt hänge die (nicht nur wirtschaftliche) Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft von der Qualität der Institutionen – und ihrer Durchsetzungsfähigkeit – sowie von der Fähigkeit der Individuen und Organisationen ab, sich schnell und effizient an die sich ändernden Umweltbedingungen anzupassen. Letzteres würde durch dezentrale Entscheidungsprozesse (sowohl innerhalb von Organisationen als auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene) gefördert. Nur so könne eine möglichst große Zahl von alternativen Strategien und Lösungen entwickelt werden, von denen sich dann die effektivste und effizienteste (d.h. transaktionskostenärmste) Variante im gesellschaftlichen Wettbewerb durchsetzen würde.⁶⁰

Intermediäre Organisationen wie lokale Partnerschaften wären gemäß der Institutionenökonomik Organisationen höherer Ordnung, insbesondere da sie Einzelorganisationen aus mehreren Gesellschaftsbereichen mit ganz unterschiedlichen Regeln und Normen enthalten. Dass in lokalen Partnerschaften gemeinsam Entscheidungen getroffen werden, die früher allein vom Staat verantwortet wurden, entspricht sowohl der Forderung nach dezentralen, im Wettbewerb stehenden Entscheidungsprozessen als auch der Überzeugung, dass sich der Staat vor allem auf die Wahrung von gesetzlich garantierten Rechten (vor allem Eigentumsrechten) konzentrieren soll. Gemäß der Neuen Institutionenökonomik kommen lokale Partnerschaften aber nur zustande, wenn sie für jeden Akteur nützlich sind, d.h. wenn dadurch Transaktionskosten gespart werden können. Dies kann sich zum einen ergeben aus dem Zugang zu gebündelten Informationen über relevante wirtschaftliche, staatliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen bzw. aus den Intentionen und Aktivitäten anderer maßgeblicher lokaler Akteure. Zum anderen können innerhalb lokaler Partnerschaften oder von ihnen ausgehend gemeinsame Ziele verfolgt und gemeinsame Projekte umgesetzt werden. Und nicht zuletzt können in lokalen Partnerschaften besonders auch die informellen, kulturellen Grundlagen lokaler Entwicklung identifiziert und gestärkt bzw. problematisiert und verändert werden.

Kreative Milieutheorie

Auch die kreative Milieutheorie will die neoklassische Wirtschaftstheorie um institutionelle Aspekte erweitern. Ähnlich wie die Neue Institutionenökonomik geht dieser Theorieansatz davon aus, dass Märkte nicht automatisch effizient funktionieren. Denn Unternehmen fehlten sowohl notwendige Marktinformationen als auch die Ressourcen zur Behebung dieses Informationsmangels, weshalb sie mit großen Unsicherheiten konfrontiert seien. Aus diesem Grund würden sich (zumeist auf lokaler bzw. regionaler Ebene) Unternehmensnetzwerke bilden. Nur in solchen Netzwerken – und nicht in Einzelunternehmen – würden Produkt- und Verfahrensinnovationen entstehen. Auf diese Weise könne mit der Zeit ein innovatives und meist auch spezialisiertes ‚territoriales Produktionssystem‘ entstehen. Doch dieses Produktionssystem und seine Unternehmensnetzwerke könnten nicht allein bestehen. Sie benötigen ein bestimmtes wirtschaftliches, kulturelles und politisches Umfeld oder Milieu, um optimal und nachhaltig zu funktionieren. Unter einem ‚kreativen Milieu‘ wird ein Netzwerk lokaler oder regionaler Akteure verstanden, die im Rahmen eines kollektiven Lernprozesses ein

⁶⁰ Zur Rolle des Staates und ‚anpassungsfähigen Effizienz‘ von Organisationen siehe North 1995, 24 ff.

besonderes Zusammengehörigkeitsgefühl, eine gemeinsame Vision und eine spezielle Innovationskultur entwickeln. Ein solches Netzwerk besteht z.B. aus Unternehmern, Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Vertretern von verschiedenen Berufsgruppen, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Politikern und Verwaltungsangehörigen. Merkmale eines kreativen Milieus sind häufige und intensive face-to-face-Kontakte, schneller Informationsfluss, gegenseitiges Vertrauen und kooperative Umgangsformen. Dies wird auch durch die räumliche Nähe der Akteure befördert, wodurch zugleich ein gemeinsamer kultureller, psychologischer und oft auch politischer Hintergrund besteht. Durch die Konzepte des territorialen Produktionssystems und des kreativen Milieus liefert die Milieutheorie eine raumbezogene und institutionelle Weiterentwicklung neoklassischer Ökonomie.^{61 62}

Lokale Partnerschaften können als zentraler Bestandteil eines kreativen Milieus gesehen werden. Sowohl was die Zusammensetzung, die inhaltliche Ausrichtung als auch die Funktionsweise und interne Dynamik von lokalen Partnerschaften anbelangt, findet sich eine weitgehende Übereinstimmung mit der Milieutheorie. Auch weist die Milieutheorie darauf hin (und dies entspricht ebenfalls der Realität von lokalen Partnerschaften), dass ein Milieu nicht zwangsläufig innovativ sein muss, sondern dass seine regionalen Netzwerke auch zu Verfestigung und Stagnation führen können. Unklar ist allerdings, ob der Milieuansatz auch auf durchschnittliche, nicht besonders spezialisierte ländliche Regionen angewendet werden kann, denn die bekannten Fallbeispiele beziehen sich meist auf dicht besiedelte Regionen oder Städte mit spezialisiertem (und meist auch erfolgreichem) territorialen Produktionssystem.

Urban Regime Theory

Regime-Theorie beschäftigt sich mit einflussreichen und dauerhaften politischen Arrangements – ursprünglich vor allem auf internationaler Ebene.⁶³ Ein abgeleiteter, aber inzwischen eigenständiger Theorieansatz konzentriert sich auf sogenannte ‚urbane Regime‘: Als urbanes Regime wird ein stabiles informelles Netzwerk von Politikern und nicht-gewählten Akteuren bezeichnet, welche gemeinsam über Jahre oder Jahrzehnte die Entwicklung einer Stadt bestimmen. Hintergrund sei die starke Abhängigkeit der Stadtpolitik von der lokalen Wirtschaft (insbesondere im US-amerikanischen Kontext). Städte seien zur Finanzierung von Infrastruktur und anderen öffentlichen Dienstleistungen auf hohe Grundstückssteuern sowie für das Wohlergehen ihrer Bürger auf eine gut florierende lokale Wirtschaft angewiesen. Andererseits versuchten örtliche Geschäftsleute Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, welche die wirtschaftlichen und physischen Rahmenbedingungen ihrer Unternehmen betreffen. Zivilgesellschaftliche Lobbygruppen versuchten ebenfalls, (auch außerhalb demokratischer Wahlen) ihre Interessen aktiv in städtische Politik einzubringen.

⁶¹ Zur Theorie des kreativen Milieus siehe Aydalot 1986, Camagni 1991, Maillat 1991 und 1998, mit Bezug zur Entwicklung altindustrieller Regionen auch Ache 2000.

⁶² Der Theorie kreativer Milieus sehr ähnlich ist der Theorieansatz der ‚learning regions‘. Siehe Morgan 1997, Asheim 1996, Hudson 1999, Maskell/Malmberg 1999a und b.

⁶³ Zur allgemeinen Regime-Theorie (bezogen auf internationale Beziehungen) siehe grundlegend Krasner 1983.

So könnten, z.B. organisiert von charismatischen Bürgermeistern, jenseits demokratischer Verfahren informelle Koalitionen entstehen, in denen politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Organisationen auf Dauer zusammenarbeiten und eine Vielzahl von politischen Projekten vorbereiten und umsetzen. Diese Projekte sind kennzeichnend für eine ganz spezifische inhaltliche Ausrichtung oder Agenda, die ein urbanes Regime zusammenhält. Auf Grundlage einer solchen Agenda, den gewachsenen Beziehungen und der faktischen Umsetzungskapazität ihrer Mitglieder können urbane Regime über mehrere Legislaturperioden hinweg fortbestehen und städtische Politik gestalten - selbst bei wechselnden politischen Mehrheiten.⁶⁴

Der *urban regime* Ansatz lässt sich auch auf lokale Partnerschaften im ländlichen Raum anwenden. Die bisherige städtische Ausrichtung dieses Theorieansatzes geht hauptsächlich auf die untersuchten Fallbeispiele, zumeist US-amerikanische Großstädte, zurück. Rein konzeptionell ist der Ansatz aber problemlos auf andere Raumeinheiten übertragbar, sofern die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (pluralistische Demokratie mit kapitalistischem Wirtschaftssystem) gelten. Auch müssen Regime nicht unbedingt rein informell sein, sondern können durchaus institutionalisiert sein, was für viele lokale Partnerschaften zutrifft. Über diese grundsätzliche Eignung hinaus ist der Urban-Regime-Ansatz für die Anwendung auf lokale Partnerschaften aus mehreren Gründen interessant: Er konzeptualisiert die Entstehung von Regimen, die Prozesse der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung sowie die Umsetzung von gemeinsamer Politik bzw. gemeinsamen Projekten. Gerade diese Handlungsorientierung ist auch ein wesentliches Kennzeichen lokaler Partnerschaften für ländliche Entwicklung. Dabei wird vom Regime-Ansatz zugleich auf systemische Zwänge (z.B. Abhängigkeit der Politik von der Wirtschaft) als auch auf verbleibende Handlungsspielräume hingewiesen. Ferner wird das komplexe Neben- und Miteinander von demokratisch gewählten Regierungen und einflussreichen ‚Schattenregierungen‘ urbaner Regime thematisiert. Allerdings wird dies eher faktisch beschrieben als normativ problematisiert. Zudem liegen bisher nur wenige allgemeine, d.h. fallübergreifende und abgesicherte Erkenntnisse über die Voraussetzungen, Prozesse und typischen Ergebnisse von Regimen vor.

Zwischenfazit

Auch wenn eingangs von einer allgemeinen institutionellen Wende gesprochen wurde, so sind die hier vorgestellten Theorien doch sehr unterschiedlich, manchmal sogar gegensätzlich. Dies liegt wohl vor allem an den unterschiedlichen Meta-Theorien (z.B. Handlungstheorie, Politökonomie, Neoklassische Ökonomie etc.), auf deren Prämissen die diskutierten Theorieansätze aufbauen. Insofern scheint die institutionelle Wende keinesfalls ein Paradigmenwechsel oder theoretischer Durchbruch zu sein, sondern eher eine inhaltliche und methodische Fokussierung, Anpassung oder Erweiterung von ansonsten unveränderten Paradigmen.

⁶⁴ Zur urban regime Theorie siehe Stone 1989 und 1993, Stoker 1995, Clavel 1995, Feldman 1995, Fainstein 1995, Lauria 1997, Dowding 2001, Mossberger/Stoker 2001.

Die verschiedenen Theorieansätze können daher nicht einfach ‚kompatibel gemacht‘ werden. Dann würde man die grundlegenden Prämissen aufgeben und die Theorien somit im Kern aushöhlen. Stattdessen sollen im Folgenden einige Übereinstimmungen, unterschiedliche Sichtweisen und auch offene Fragen herauskristallisiert werden, die für den weiteren Verlauf der Arbeit von besonderem Interesse und Nutzen sind.

Koordination und Integration: Mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Nuancen behandeln die dargestellten Theorieansätze die gesellschaftliche Steuerung, d.h. die Koordinierung von Teilsystemen, unterschiedlichen Akteuren oder Interessen – auf jeden Fall aber autonomer und doch interdependenter Einheiten der Gesellschaft. Die Notwendigkeit neuer Steuerungsansätze wird zumeist in der Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft gesehen (so unterschiedlich dieser Differenzierungsprozess auch theoretisch begründet und bewertet wird). Diese Koordinierungsleistung war traditionell Domäne des Staates, welcher aber in ausdifferenzierten kapitalistischen Demokratien nur noch *primus inter pares* ist. Er kann daher nicht mehr qua hierarchischer Steuerung gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen und deren Umsetzung herbeiführen. Dennoch ist, so die verschiedenen Theorieansätze, eine Integration im Sinne einer arbeitsteiligen, transparenten und die Partialinteressen transzendierenden Zusammenarbeit notwendig. Nur wie diese am besten gelinge und welchen Kriterien sie primär zu genügen habe, darüber sind sich die Theorien nicht einig.

Organisation und Institution: Praktisch alle der diskutierten Theorien enthalten ein weites Verständnis von Institutionen. Demnach werden unter Institutionen sowohl harte organisatorische Strukturen als auch weiche Normen und Regeln verstanden. Damit betonen die Theorien den soziokulturellen und rechtlichen Kontext von Organisationen. Mehr noch, Normen und Regeln sind sozusagen in Organisationen inkorporiert. Die dargestellten Theorien stimmen ferner darin überein, dass die neuen Steuerungsformen zumeist mit ‚schwachen‘ Organisationsformen einhergehen. Die Rede ist von selbstorganisierten Netzwerken, informellen Regimen, Akteurskonstellationen oder Milieus. Nicht ausreichend behandelt oder erklärt wird allerdings, ob und wann sich ‚starke‘ Organisationsformen entwickeln können bzw. wie und mit welchen Auswirkungen sich diese in ein bestehendes Gefüge von (traditionellen) Organisationen integrieren würden.

Informelle Verfahren und der ‚Schatten der Hierarchie‘: Weitgehende Einigkeit besteht in der Frage der Verfahrensformen des neuen Steuerungsmodus. Es handelt sich um informelle, nicht-hierarchische Formen der Koordination, was sich schon in den verwendeten Begriffen zeigt: Netzwerk-Verhandlungen, intersystemarer Dialog, kollektive Lernprozesse. Dennoch wird dem Staat von einigen Theorien eine besondere (aber nicht dominante) Rolle zugeschrieben, wenn z.B. von einem moderierenden Supervisionsstaat oder einem charismatischen Bürgermeister als Schlüsselfigur eines urbanen Regimes gesprochen wird. Auch wenn die neuen Steuerungsverfahren ausdrücklich nicht innerhalb der staatlichen Sphäre stattfinden, so sind sie doch nicht weit von ihr entfernt, und der „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000) hat einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die Einigungsbereitschaft der

Beteiligten und damit auf die Ergebnisse der Verfahren. Wie diese Verfahren genau strukturiert sind, wird jedoch nicht oder nur auf sehr abstraktem Niveau behandelt.

Stabilität und Wandel: Allgemeiner Konsens scheint zu sein, dass Institutionen und Organisationen menschliche Gesellschaften strukturieren und damit stabilisierende Wirkungen haben. Dies spiegelt sich auch in den hier diskutierten Theorien wider, wenn von institutionellen Spielregeln, gesellschaftlicher Regulierung oder lang andauernden Regimen die Rede ist. Zugleich ist klar, dass die neuen Institutionen auf die rapiden Veränderungen, Umbrüche und Krisen der Gesellschaft reagieren und sich ständig wandeln müssen, um auf immer wieder neue Weise Stabilität herzustellen. Hierbei sind die neuen Steuerungsformen jedoch immer in Gefahr, den Status quo nicht grundsätzlich in Frage zu stellen bzw. ihn möglichst zu bewahren (einige Theorien würden gar sagen, dies sei ihre Hauptaufgabe).

Abhängig und strukturierend: Die neuen institutionellen Arrangements, auch darin sind sich alle Theorien einig, sind eingebettet in ihr soziales (und räumliches) Umfeld und können nur aus diesem heraus entstehen. Insofern sind sie von dem bisherigen institutionellen Entwicklungspfad einer Gesellschaft bzw. Region abhängig. Andererseits gestalten sie den weiteren Entwicklungspfad aber auch mit, indem sie neue Kooperationsformen, kollektive Einsichten und Entscheidungen sowie gemeinsame Aktionen initiieren und steuern. Diese Art von „circular causation“ (Myrdal 1957) wird selbst von der politökonomischen Regulationstheorie erkannt (die an sich das Primat des Wirtschaftssystems postuliert), wenn sie ein besonderes Wechselverhältnis zwischen Akkumulationsregime und Regulationsmodus beschreibt.

Legitimation und Macht: Es ist unbestritten, dass die neuen *governance* Strukturen in der Regel nicht demokratisch legitimiert sind. Das wäre auch kaum denkbar, denn damit würden die demokratischen Institutionen in gewisser Weise ihren Anspruch aufgeben bzw. sich ihrer eigenen Berechtigung berauben, die Gesellschaft gemeinwohlorientiert zu steuern. Der undemokratische Charakter von regional governance wird aber meist nur en passant erwähnt bzw. schwingt lediglich implizit in Begriffen wie Regime mit. Das eigentliche Legitimationsdefizit wird nur von wenigen Theorien (und meist nur am Rande) problematisiert. Selbst für die ausdrücklich normative Regulationstheorie ist Legitimation kein zentrales Thema, nicht zuletzt da für sie der demokratische Staat ja ohnehin Instrument der kapitalistischen Wirtschaft ist. Damit wird schließlich auf zugrunde liegende Machtstrukturen hingewiesen. Diese werden, so die verschiedenen Theorien, in den neuen Steuerungsinstitutionen nicht grundsätzlich aufgehoben. Auch wenn von gleichrangigen Akteuren, Teilsystemen oder Interessen ausgegangen wird, so ist damit nur deren formale Stellung innerhalb eines Policy-Netztes, Regimes, oder Milieus gemeint. Unberührt davon (und dies wird von keiner der Theorien geleugnet) bestehen aufgrund der unterschiedlichen Ressourcenausstattung, Rechtspositionen (z.B. Eigentumsrechte) und informellen Einflussmöglichkeiten in der Regel deutliche Machtasymmetrien zwischen den Beteiligten.

Effizienz und Relevanz: Bezüglich der Effizienz und Relevanz der neuen Institutionen gibt es ambivalente Meinungen. Einerseits wird vertreten, dass auf freiwilliger Beteiligung basierende Institutionen per definitionem für alle Teilnehmer relevant sein müssen, unter

anderem da eigene Kosten reduziert werden können. Außerdem geht es um die Überlebenssicherung des Gesamtsystems Gesellschaft, welches auch im Eigeninteresse jedes Teilsystems liegt. Von einer politökonomischen Perspektive aus betrachtet geht es um die Stabilisierung des kapitalistischen Wirtschaftssystems. Andererseits werden auch die hohen Kosten von sequentieller, sprachlicher Koordinierung thematisiert. Zudem besteht ein Widerspruch zwischen der grundsätzlichen Offenheit der neuen Verfahren und der aus Effizienzgründen gebotenen Konzentration auf die maßgeblichen Akteure, Gruppen und Interessen. Dies kann jedoch auch zu einer Art Kartellbildung, Verkrustung oder Verfilzung führen (siehe oben), deren Effekt gerade nicht innovative oder effiziente Lösungen sind. Und schließlich wird darauf hingewiesen, dass in freiwilligen Verhandlungssystemen konfliktreiche Themen nach Möglichkeit ausgeklammert werden. Doch damit geht die Gefahr einher, dass die neuen Steuerungsverfahren ihre politische und gesellschaftliche Relevanz verlieren.

4.2 Lokale Partnerschaften in ausgewählten Planungstheorien

Planungstheorien sind im Grunde eine Unterkategorie der Gesellschaftstheorien. Der Schwerpunkt von Planungstheorien liegt jedoch auf den konkreten Verfahren und Fähigkeiten von Planern, die Intentionen und Aktivitäten des politisch-administrativen Systems und anderer Gesellschaftsbereiche miteinander in Einklang zu bringen, um „vom Wissen zum Handeln“ (Friedmann 1987) zu gelangen. Dabei gibt es gewisse Überschneidungen mit anderen sozialwissenschaftlichen Theorien. Doch der Fokus auf die besondere Rolle des Staates unterscheidet Planungstheorien von reinen Interaktions- oder Organisationstheorien, und der Handlungs- und Umsetzungsbezug unterscheidet sie von den abstrakteren soziologischen und politikwissenschaftlichen Theorien.

Im Folgenden sollen in dichter Abfolge die Grundzüge der wichtigsten Planungstheorien nachgezeichnet werden.⁶⁵ Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Kompatibilität bzw. Inkompatibilität dieser Theorien mit dem Planungsansatz lokaler Partnerschaften gelegt werden.⁶⁶

Synoptische Planung

Im synoptischen Planungsmodell wird Planung als wissenschaftliche Methode der Informationsverarbeitung verstanden. Ziel der Planung ist es, eine rationale Grundlage für politische Entscheidungen zu liefern. Demnach bestimmt der Politiker die übergeordneten Ziele. Der Planer transformiert diese in eine hierarchische Zielmatrix und erkundet alternative

⁶⁵ Die hier behandelten Planungstheorien stellen eine Auswahl dar, die jedoch so weit wie möglich die 'klassischen' und die bekanntesten aktuellen Theorien berücksichtigt. Für weitere Theorien siehe z.B. die Sammelbände Faludi 1973, Burchell/Sternlieb 1979, Healey/McDougall/Thomas 1982 sowie umfassend auch Friedmann 1987 & 1995 und Sager 1993.

⁶⁶ Dieses Unterkapitel wurde im Wesentlichen bereits in englischer Sprache veröffentlicht in Lückenkötter 1999 und entspricht leicht modifiziert den ursprünglich auf Bürgerbeteiligung ausgerichteten Ausführungen in Lückenkötter 1998, 19-27.

Maßnahmen zur Erreichung der Ziele. Anschließend werden alle Wirkungen von allen Alternativen im Hinblick auf jedes Ziel untersucht. Mit Hilfe dieser umfassenden Analyse identifiziert der Planer die Alternative, die am besten mit dem Zielsystem korrespondiert. Die Ergebnisse werden schließlich dem Politiker übergeben, der die letztendliche Entscheidung trifft, welche Maßnahme durchzuführen ist. Im Prinzip gibt es in dieser Planungstheorie also nur zwei Akteure (Planer und Politiker), und Planung ist im Kern ein rein wissenschaftlich-technischer Prozess. Kommunikativ-partizipatorisch angelegte Institutionen wie lokale Partnerschaften sind in dieser Planungstheorie nicht vorgesehen. Sie widersprechen sogar dem zugrunde liegenden Planungsverständnis.

Disjointed Incrementalism

Beim *disjointed incrementalism* verlässt Planung den Bereich von Politik und Verwaltung. Denn Zeit, Geld, Informationen und kognitive Kapazitäten der Planer und Politiker würden nicht reichen, um für die komplexen Probleme pluralistischer Gesellschaften optimale Lösungen zu finden. Es sei ohnehin unmöglich, ein einziges, in sich widerspruchsfreies Zielsystem zu definieren. Deshalb sollte man lediglich versuchen, die drängendsten gesellschaftlichen Probleme mit zufrieden stellenden, dafür aber realisierbaren Lösungen zu beseitigen. Die von Braybrooke und Lindblom vorgeschlagene Planungsstrategie besteht daher aus zwei Schritten: Erstens wird die Komplexität von Entscheidungen dadurch reduziert, dass nur eine beschränkte Anzahl von Handlungsmöglichkeiten analysiert wird.⁶⁷ Zweitens wird der Entscheidungsprozess in viele parallele Entscheidungsprozesse aufgeteilt: "Zum Kern unserer Strategie gehört es schließlich, dass Analyse und Bewertung im Rahmen unserer Gesellschaft fragmentiert sind, das heißt, dass sie über eine große Anzahl von Organisationen innerhalb der Gesellschaft verstreut sind" (Braybrooke und Lindblom 1972, 161). Planung wird also dezentralisiert und in die Gesellschaft hinein verlagert. Dadurch könne ein breiteres Spektrum an Wissen eingefangen und Planungen fehlerfreier und leichter korrigierbar gemacht werden. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen (z.B. im Rahmen von lokalen Partnerschaften) erfolgt also aus rein pragmatischen Gründen. Welche Organisationen und Bevölkerungsgruppen beteiligt werden und wer seine Interessen durchsetzen kann, ist dagegen sekundär. Das wird gemäß den theoretischen Prämissen des *disjointed incrementalism* dem unkoordinierten Kräftespiel der pluralistischen Gesellschaft überlassen.⁶⁸

Mixed Scanning

Beim *mixed scanning* koordiniert Planung auch den gesellschaftlichen Entscheidungsprozess. Ziel ist eine "aktive Gesellschaft", die bewusst und entschieden ihre eigene Entwicklung gestaltet (Etzioni 1968). Die Leitziele würden sich in einem gesellschaftlichen Konsensbildungsprozess herauskristallisieren. Planer nehmen dabei eine zentrale Rolle ein:

⁶⁷ Zu den vorgeschlagenen "Reduktionsstrategien" siehe Braybrooke/Lindblom 1963.

⁶⁸ Zur Kritik des *disjointed incrementalism* siehe Kade und Hujer 1972 und Camhis 1979. Für eine ausführlichere Diskussion siehe Selle 1994b.

Sie müssen zum einen die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung analysieren, zum anderen haben Planer die Interessen der politischen Entscheidungsträger zu erforschen. Und schließlich sollen Planer auf Grundlage ihres Fachwissens verschiedene Lösungsmöglichkeiten entwickeln. Bei all diesen Aufgaben bedienen sich Planer einer zweistufigen Vorgehensweise. Zunächst führen sie ganz im Sinne des Inkrementalismus grobe Makro-Analysen durch, denen dann für bestimmte Bereiche detaillierte Mikro-Analysen im Stile des synoptischen Planungsmodells folgen. Etzions Planer ist somit vielseitiger Experte und zugleich Koordinator des politischen und gesellschaftlichen Willensbildungsprozesses. Letzteres unterscheidet ihn vom synoptischen Planer, der reiner Experte ist. Es unterscheidet ihn aber auch vom inkrementellen Planer, der ein unkoordinierteres und kurzfristiger ausgerichtetes Vorgehen bevorzugt. Auch wenn Institutionen wie lokale Partnerschaften in der Theorie des Mixed Scanning nicht explizit vorkommen, so lassen sie sich in den gesellschaftlich-planerischen Prozess der Konsensbildung gut integrieren.

Perspektivischer Inkrementalismus

Das Konzept des perspektivischen Inkrementalismus von Karl Ganser versucht ebenfalls, langfristige Planung (Perspektive) mit pragmatisch kurzfristiger Planung (Inkrementalismus) zu kombinieren. Ganser unterteilt den idealtypischen Planungsprozess in zwei separate Phasen: Zunächst entwickeln Planer (vermutlich in Rückkoppelung mit Politikern) Leitziele und Gütekriterien. Diese Vorgaben betreffen noch keine konkreten Flächen und gehen auch inhaltlich nicht ins Detail.⁶⁹ Erst in der zweiten Phase werden sie anhand von Einzelprojekten konkretisiert und beispielhaft umgesetzt. Ganser spricht deshalb von einer "Planung durch Projekte" bzw. einer Strategie von "kleinen Schritten [...], die sich auf einen perspektivischen Weg machen" (Ganser 1991, 59). Planung und Umsetzung der Einzelprojekte geschehen dann in Kooperation mit lokalen Akteuren, einschließlich Bürgergruppen und späteren Nutzern. Diese Beteiligung könnte man sich durchaus in Form von lokalen Partnerschaften vorstellen. Denn auch dort organisieren Planer Prozesse, deren konkrete Ergebnisse sie aufgrund der breiten Beteiligung nicht im Voraus kennen. Allerdings ist diese Beteiligung (und wären auch lokale Partnerschaften) auf die Detailplanungs- und Umsetzungsphase beschränkt. Die grobe Richtung gibt der Planer nämlich über die Leitziele und Gütekriterien vor.

Transactive Planning

Transactive planning sieht eine kontinuierliche Zusammenarbeit von Planern und Bürgern vor. John Friedmann versteht Planung nämlich nicht als zeitlich und personell voneinander getrennte Zielbestimmungs-, Wissensverarbeitungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse. Für ihn ist Planung ein kontinuierlicher und integrierter Prozess des sozialen Lernens. Das wichtigste Planungsinstrument ist der Dialog zwischen Planern und Bürgern. Experten- und Erfahrungswissen können in einer Atmosphäre "radikaler Offenheit" mit-

⁶⁹ Zu Gansers Kritik an der synoptischer Planung siehe Ganser 1991, 57 ff. Zum perspektivischen Inkrementalismus siehe Ganser/Sieverts 1993, Ganser/Siebel/Sieverts 1993 und Häußermann/Siebel 1993.

einander verbunden und in kollektives Handeln umgesetzt werden (Friedmann 1973, 172). Planer sollen daher neben ihrem technischen Wissen über besondere kommunikative und gruppensdynamische Fähigkeiten verfügen. Dadurch wird es zumindest in kleinen Arbeitsgruppen möglich, Unterschiede der Teilnehmer in Bezug auf Zeit, Geld und Wissen auszugleichen. Durch die Vernetzung einer Vielzahl von kleinen Planungsgruppen kann so eine Gesellschaft des sozialen Lernens entstehen.⁷⁰ In diesem partizipatorischen Planungs- und Gesellschaftsmodell können lokale Partnerschaften nur bedingt Platz finden. Denn diese sind räumlich und personell breiter angelegt, umfassen beispielsweise in der Regel nicht nur Bürger und Planer, sondern auch politische und wirtschaftliche Akteure. Insofern übernehmen lokale Partnerschaften stärker gemeindeübergreifende und auf Interessenausgleich ausgerichtete Planungsaufgaben als Friedmanns kleinräumigere Bürgerplanungsgruppen.

Critical Planning Theory

John Foresters Planungstheorie hat einen weniger idealistischen Ausgangspunkt: Freie und demokratische Willensbildungsprozesse seien durch die Ideologie des Kapitalismus und die Macht ökonomischer Akteure gefährdet oder zumindest stark eingeschränkt. Diese gesellschaftliche Diagnose übernimmt Forester von der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule, mit besonderem Bezug auf Jürgen Habermas. Dementsprechend sollen Planer den ideologischen und machtbasierten Verzerrungen des Planungsprozesses durch gezieltes Fragen stellen begegnen und die Aufmerksamkeit auf bis dahin vernachlässigte Probleme, Alternativen und Konsequenzen lenken. Weniger gut organisierte Bevölkerungsgruppen müssen mit Informationen versorgt, beraten und in den Planungsprozess einbezogen werden. Im Gegensatz zum Idealmodell des *transactive planning* betont die Kritische Planungstheorie also mehr die Restriktionen und praktischen Umsetzungsmöglichkeiten von partizipatorischer Planung; denn Planung mit und für Bürger bedeute immer „Planung im Angesicht von Macht“ (Forester 1989).⁷¹ Vor diesem Hintergrund könne eine lokale Partnerschaft einen institutionellen Raum eröffnen, an dem die gesellschaftlichen Machtstrukturen offensichtlich werden und damit zugleich durch geschicktes Agieren der Planer thematisiert und entschärft werden könnten.

Anwaltsplanung

Anwaltsplanung nimmt Partei für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Denn diese hätten nicht die nötigen Mittel und Fähigkeiten, um ihre Interessen in dem pluralistischen Wettstreit um öffentliche Ressourcen und politischen Einfluss durchzusetzen. Deshalb fordert Paul Davidoff, dass sich Planer ausschließlich darauf konzentrieren, diese benachteiligten Grup-

⁷⁰ Eine Vision einer solchen Gesellschaft entwirft Friedmann in "The Good Society" (1979). Die Grundfigur des ‚transactive planning‘ (Planung durch intensive face-to-face Interaktion zwischen Planern und Bürgern) hat Friedmann bis heute beibehalten. Vergleiche z.B. Friedmann 1993 und 1995.

⁷¹ Für knappe Einführungen in Foresters Planungstheorie siehe Forester 1980 und 1982. Ausführlicher, insbesondere zu den konkreten Aufgaben des critical planners, Forester 1989, 155 und 1993, 43 ff.

pen zu unterstützen. Wie ein Anwalt seine Klienten so sollen auch Planer ihre Zielgruppe über ihre Rechte aufklären, ihnen planungsrelevante Informationen zur Verfügung stellen und ihre Interessen in professioneller Weise in der Öffentlichkeit vertreten. Langfristig sollen dadurch die organisatorische Kompetenz und das politische Bewusstsein der benachteiligten Gruppen so verändert werden, dass sie in Zukunft ihre Anliegen selbstständig und selbstbewusst artikulieren können. Davidoffs Anwaltsplaner ist also nicht unparteiischer Schiedsrichter, der über die Fairness des Verfahrens waltet, sondern er setzt sich z.B. auch innerhalb lokaler Partnerschaften als parteiischer Anwalt für bestimmte Bevölkerungsgruppen ein.⁷²

Planung als kooperatives Handeln

Der Ansatz einer 'Planung als kooperatives Handeln' beinhaltet vielfältige Beziehungen zwischen Planern und anderen gesellschaftlichen Akteuren. Dazu muss zunächst das traditionell staatsfixierte Planungsverständnis aufgegeben werden. Klaus Selle schlägt vor, Planung als Kooperation zwischen Staat, Unternehmen und privaten Haushalten zu verstehen. Auch das Handeln, also die Planimplementation, muss als integraler und gleichzeitig stattfindender Bestandteil von Planung betrachtet werden. Planung besteht demnach aus dialogischen Prozessen, in denen alle Beteiligten das Problemverständnis und mögliche Problemlösungen gemeinsam entwickeln und ihre Handlungen miteinander koordinieren.⁷³ Dieses Planungsverständnis entspricht in idealtypischer Weise den konstituierenden Merkmalen von lokalen Partnerschaften. Insofern stimmen auch die Aufgaben eines Planers, die Selles Theorie beschreibt, mit denen von Planern in lokalen Partnerschaften überein: Planer führen die Akteure aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen zusammen, moderieren den kooperativen Prozess und bringen ihr planerisches Fachwissen ein. Sie treten aber auch als Anwalt für unberücksichtigte Werte und Interessen auf und mobilisieren bzw. unterstützen die Teilnahme von benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Je nach Situation und Erfordernis tritt der Planer mit den anderen Akteuren als Moderator, Experte, Anwaltsplaner oder gleichberechtigter Teilnehmer des kooperativen Prozesses in Beziehung.⁷⁴

Radical Planning

Radikale Planungstheorien lehnen dagegen die Kooperation mit wirtschaftlichen und staatlichen Akteuren ab und zielen auf eine umfassende Umgestaltung der Gesellschaft ab. Der Staat wird als Erfüllungsgehilfe des Kapitals angesehen und Planung als ein Instrument, mit dem der Staat einen störungsfreien Kapitalakkumulationsprozess gewährleistet. Insofern müssen auch lokale Partnerschaften als das kapitalistische System stützende und Macht aus-

⁷² Zu verschiedenen Ansätze von Anwaltsplanung, die jeweils mit Konzepten des liberalen Pluralismus, des Marxismus und des sozialistischen Utopismus korrespondieren, siehe Peattie 1978, 88-89. Siehe hierzu auch Mazziotti 1974 und Cenzatti 1987.

⁷³ Zu den Merkmalen kooperativer Planungsprozesse siehe ausführlich Selle 1994b, 61-89.

⁷⁴ Zu den unterschiedlichen Rollen des kooperativen Planers siehe ausführlicher Selle 1994b, 291 ff. Zum Verhältnis kooperativer Planungsverfahren zur traditionellen Bürgerbeteiligung siehe auch Selle 1992, 28 und Bischoff/Selle/Sinning 1995, 9-20.

übende Institutionen abgelehnt werden. Die systemstützende Rolle von Planung theoretisch zu durchdringen und im konkreten Einzelfall nachzuweisen wird von diesen meist politökonomisch fundierten Planungstheorien als Hauptaufgabe wahrgenommen.⁷⁵ Mehr praxisorientierte Ansätze wenden sich den im kapitalistischen System unterdrückten Bevölkerungsgruppen zu. Der radikale Planer soll ihnen eine kritische Analyse der konkreten Formen und Ursachen ihrer Unterdrückung liefern und ihre Fähigkeiten zu eigenständigem kritischem Denken und Handeln verbessern. Er soll ihnen helfen, sich zu organisieren und realistische Strategien bzw. technisch fundierte Planungsalternativen zu entwickeln. Schließlich soll er auch den Kontakt zwischen verschiedenen Bürgergruppen herstellen und so problembezogene Koalitionen und dauerhafte Netzwerke aufbauen.⁷⁶ Das Ziel radikaler Planungstheorien ist in letzter Konsequenz allerdings nicht, die Position benachteiligter Gruppen innerhalb des bestehenden Gesellschaftssystems oder Planungsprozesses zu verbessern (wie dies etwa Anwaltsplanung beabsichtigt), sondern sie in ihrem Kampf für eine Veränderung des Systems zu stärken bzw. sie zu einer alternativen, eigenständigen Entwicklung außerhalb des Systems zu befähigen.⁷⁷

Zwischenfazit

Um dieses breite Spektrum von Planungstheorien zusammenzufassen, soll im Folgenden die von Tore Sager vorgeschlagene Unterscheidung von Planungstheorien nach Rationalitätstypen verwendet werden:⁷⁸

Die erste Gruppe von Planungstheorien basiert demnach auf *Zweckrationalität*. Politisch vorgegebene Zwecke sollen durch den vernünftigsten Einsatz der vorhandenen Mittel erreicht werden. Planung soll also staatliches Handeln effizienter machen. Diese Aufgabe ist primär ein technisches Problem und Planung folglich ein kognitiver Problemlösungsprozess. Umstritten ist lediglich, welche Strategie die vernünftigste ist: die synoptische, die inkrementelle oder eine Kombination aus beiden. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die zeitliche Ausrichtung. Bezogen sich ältere Theorien noch ausschließlich oder vornehmlich auf die Entscheidungsvorbereitung bzw. Entscheidungsfindung, so beziehen neuere Ansätze auch die Phase der Umsetzung in ihre Effektivierungsbemühungen ein.

Partnerschaftliche Beteiligungsformen können in diese Planungsmodelle auf unterschiedliche Weise Eingang finden. Im synoptischen Planungsmodell ist eine Beteiligung Externer im Prinzip gar nicht vorgesehen. Bei *disjointed incrementalism*, *mixed scanning* und perspektivischem Inkrementalismus werden in unterschiedlichem Maße auch andere als

⁷⁵ Rein analytisch sind z.B. die politökonomischen Planungstheorien von Castells (1978), Harvey (1978), Scott/Roweis (1977). Sie entwerfen aber keine alternativen Planungsmodelle.

⁷⁶ Zu den Aufgaben des mehr praxisbezogenen radikalen Planers siehe vertiefend Kraushaar 1988 und Friedmann 1987 und 1992.

⁷⁷ Für eine Übersicht über verschiedene politökonomische Planungstheorien siehe Cenzatti 1987 und McDougall 1982. Außer den politökonomischen Ansätzen sind dem Verfasser keine anderen radikalen Planungstheorien (z.B. mit dem Ziel einer ökologischen Umorientierung der Gesellschaft) bekannt.

⁷⁸ Siehe Sager 1993. Für alternative Klassifizierungen von Planungstheorien siehe Faludi 1979 & 1982, Hudson 1979, Friedmann 1987 & 1985.

staatliche oder politische Akteure in den Planungsprozess einbezogen. Doch dies geschieht aus rein strategischen Gründen. Mit Hilfe von lokalen Partnerschaften oder Partizipation im Allgemeinen können Restriktionen wie unvollständiges Wissen (z.B. über lokale Besonderheiten), geringe Planungskapazitäten und potentieller lokaler Widerstand überwunden werden. Die Einbeziehung anderer Akteure dient also im engeren Sinne der Informationsgewinnung, der Entlastung der Verwaltung und der gesellschaftlichen Akzeptanzgewinnung.

Die zweite Gruppe von Planungstheorien beruht auf *kommunikativer Rationalität*. Dieser Vernunftbegriff basiert nicht auf rationaler Kognition, sondern auf zwischenmenschlicher Kommunikation. Planung ist demnach vor allem ein Dialog zwischen Planern und anderen Beteiligten. Letztere setzen sich zusammen aus einer Vielzahl von staatlichen, politischen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Diese bringen ganz unterschiedliche Sichtweisen eines Problems in das Planungsverfahren ein. So entsteht ein Prozess sozialen Lernens mit dem Ziel gelungener und fairer Verständigung über gemeinsames Handeln.

In kommunikativen Planungstheorien wird Planung also als ein partnerschaftlicher Prozess konzeptualisiert – von der gemeinsamen Problembestimmung bis hin zur gemeinsamen Problemlösung. Die Barrieren, die einem solchen partizipatorischen Verfahren entgegenstehen, sind zum einen die üblichen Kommunikationsprobleme. Zum anderen wird kommunikative Rationalität eingeschränkt durch ungleiche Verteilung von Macht, Geld, Zeit, Wissen, Motivation und kommunikativer Fähigkeit der Beteiligten eines Planungsprozesses. Kommunikative Planungstheorien gehen jedoch davon aus, dass es in kleinen, lokalen und problembezogenen Planungsprozessen am ehesten möglich sei, die bestehenden Ungleichheiten durch entsprechende Prozessgestaltung zu vermindern. Folglich wird nicht der vorgelagerte politische Prozess, sondern das Planungsverfahren selbst als Legitimation für Planungen verstanden.

Die letzte Gruppe von Planungstheorien basiert auf *substantieller Rationalität*. Damit sind Formen der Vernunft gemeint, die auf die Erreichung bestimmter, substantieller Ziele ausgerichtet sind. Beispiele sind ökologische Rationalität, die auf die Erhaltung und Entwicklung der natürlichen Umwelt abzielt, oder verschiedene Formen von politischer Rationalität, die das Erreichen einer bestimmten politischen Ordnung als Ziel verfolgen. Bisher gibt es nur Planungstheorien des letzteren Typs, welche in der Regel auf politökonomischen Ansätzen beruhen. Diese kritisieren das bestehende, in ihren Augen Ungleichheit und Unterdrückung produzierende Gesellschaftssystem und analysieren die darin eingebettete systemerhaltende Rolle von staatlicher Planung. Sie fordern deshalb, Planung als einen aktionsorientierten politischen Prozess der Befähigung von unterdrückten Bevölkerungsgruppen zu gestalten. Aufgabe der Planer sei es, durch intensive Partizipationsarbeit diese Bevölkerungsgruppen politisch zu sensibilisieren und zu kollektivem Handeln zu mobilisieren. Dabei gelte es, Barrieren wie zum Beispiel politische Apathie, fehlendes Wissen und mangelnde Fähigkeiten zu überwinden. Letztlich geht es um eine radikale Veränderung des gesellschaftlichen Status quo in Richtung einer alternativen, eigenständigen Entwicklung vormals abhängiger Bevölkerungsgruppen. Von partnerschaftlicher Beteiligung kann man im Rahmen dieses Planungsparadigma eigentlich nicht sprechen, da hier Planung nicht auf

den Staat ausgerichtet ist, sondern als ein politisch-pädagogisches Mittel zur Mobilisierung und Emanzipation von im kapitalistischen System unterdrückten Menschen verstanden wird.

Die drei Planungsparadigmen können in Bezug auf partnerschaftliche Beteiligung wie folgt zusammengefasst werden: Im *zweckrationalen Paradigma* geht es um die Effizienz von staatlichem Handeln. Fixpunkt ist also der Staat, dem der Planer als Bürokrat oder Experte zuarbeitet. In diesen Rollen begegnet der Planer auch anderen, nichtstaatlichen Akteuren, die eventuell an dieser eigentlich rein staatlichen Aufgabe beteiligt werden. Eine Beteiligung dieser Akteure dient aber allein der Informationsgewinnung und Akzeptanzsicherung. Im *kommunikativ-rationalen Paradigma* geht es um die Fairness des Planungsverfahrens. Im Mittelpunkt steht das Planungsverfahren selbst, das von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure gestaltet wird. Der Planer ist nur *primus inter pares*, indem er den Prozess als Moderator leitet bzw. als Anwalt für benachteiligte Gruppen auftritt. Die partnerschaftliche Einbeziehung aller betroffenen Organisationen und Bevölkerungsgruppen soll ein faireres Verfahren gewährleisten und dadurch zu legitimierteren Planungsergebnissen führen. Im *substantiell-rationalen Paradigma* geht es um die Emanzipation von bislang unterdrückten Bevölkerungsgruppen. Diese, und nicht der Staat oder das kooperative Verfahren, sind der eigentliche Bezugspunkt von Planung. Die benachteiligten Bürger werden vom Planer in seiner Rolle als Berater und Mobilisierer unterstützt. Partnerschaftliche Planungsverfahren mit Beteiligung von staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Vertretern sind im Prinzip nicht vorgesehen. Planung soll allein auf benachteiligte Gruppen ausgerichtet sein und der Befähigung zur Selbstständigkeit (*enabling*) bzw. Gegenmachtbildung (*empowerment*) dienen.

4.3 Fazit

Zentrale Zielsetzung dieses Kapitels war es, den partnerschaftlichen Planungsansatz bzw. lokale Partnerschaften als neuen Organisationstyp in die allgemeine theoretische Diskussion über neue Formen gesellschaftlicher Steuerung im Allgemeinen und Planungsverfahren im Besonderen einzubetten. Dazu wurden relevante Gesellschaftstheorien und Planungstheorien ausgewählt und im Hinblick auf lokale Partnerschaften reflektiert. In ausführlichen Zwischenfazits wurden jeweils im Quervergleich wesentliche Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede und offene Fragen erörtert. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse zusammengeführt und anschließend die wichtigsten Kategorien und Fragen für die weitere Arbeit herauskristallisiert werden.

Im Bereich der Gesellschaftstheorien wurden ausgewählte Theorien untersucht, die sich dem Phänomen des *regional governance* widmen. Systemtheorie, akteurszentrierter Institutionalismus, Regulationstheorie, Neue Institutionenökonomik, die Theorie kreativer Milieus sowie die *urban regime* Theorie erklären aus unterschiedlicher Perspektive die Entstehung neuer gesellschaftlicher Steuerungsformen jenseits staatlicher Regulierung. Trotz zum Teil widersprüchlicher Grundannahmen kommen sie in einigen Aspekten zu ähnlichen Einsichten, wie in der Querschnittsauswertung herausgearbeitet wurde. So messen z.B. die

meisten der untersuchten Theorien sozialen Institutionen eine besondere Rolle bei der Koordinierung unterschiedlicher Gesellschaftsbereiche, Akteure und Interessen bei, weshalb auch von einer ‚institutionellen Wende‘ in den Sozialwissenschaften gesprochen wird.

Im Bereich der Planungstheorien wurden vom synoptischen bis zum radikalen Planungsmodell aktuelle und klassische Theorieansätze untersucht. Hier wurde bereits deutlich, dass nur bestimmte Planungstheorien mit einem partnerschaftlichen Ansatz kompatibel sind. In der anschließenden Querschnittsauswertung, in der die Theorien nach grundlegenden Rationalitätstypen geordnet wurden, zeigte sich schließlich, dass lokale Partnerschaften am besten in Planungstheorien integriert werden können, die dem kommunikativen Paradigma zuzuordnen sind. Dies ist zugleich das Paradigma, dem die meisten jüngeren Planungsansätze angehören, weswegen in Theoriedebatten von einer ‚kommunikativen Wende‘ der Planungstheorie geredet wird. Die weitestgehende Übereinstimmung mit dem partnerschaftlichen Ansatz lässt sich im Falle der Planungstheorie des kooperativen Handelns feststellen. Lokale Partnerschaften, die sich ja besonders durch die Kooperation der unterschiedlichen Akteure mit dem Ziel gemeinsamen Handelns auszeichnen, liegen demnach im Trend der Planungstheorie-Entwicklung.

Für die weitere Arbeit sind die folgenden Konzepte bzw. Fragestellungen von Bedeutung:

- die Bedeutung des sozialen Kontextes für die Entstehung von Partnerschaften,
- die Integration unterschiedlicher Interessen und Handlungslogiken,
- die Rolle des Staates als gleichberechtigter aber doch besonderer Partner (‚Schatten der Hierarchie‘),
- die Selektivität der Beteiligung an Partnerschaften,
- die Legitimationsdefizite von Partnerschaften und ihre Wechselwirkungen mit demokratischen Institutionen,
- die Existenz von Machtunterschieden trotz gleichberechtigter Partner,
- das Potential von Partnerschaften für Innovation sowie Bewahrung des Status quo,
- die organisatorischen Veränderungen von Partnerschaften im Laufe der Zeit.

Die hier aufgelisteten Gesichtspunkte werden im folgenden Kapitel wieder aufgenommen, wenn der ‚Mehrwert‘ von Partnerschaften konzeptionell und empirisch analysiert wird. Insofern fließen sie in die Hypothesen und Untersuchungskategorien für den empirischen Teil der Arbeit ein (Kapitel 8-10). Und schließlich werden die Ergebnisse der Untersuchung in Kapitel 11 mit den oben herausgearbeiteten theoretischen Grundlagen rückgekoppelt.

Kapitel 5

Der Mehrwert lokaler Partnerschaften: Empirische Befunde und konzeptioneller Ansatz

In den letzten beiden Kapiteln wurden die (förder)politischen und theoretischen Hintergründe der Entstehung und weiteren Entwicklung von lokalen Partnerschaften analysiert. Dabei wurde zum einen deutlich, wie sich der partnerschaftliche Ansatz im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte herausbildete und allmählich durchsetzte. Zum anderen wurden lokale Partnerschaften von unterschiedlichen theoretischen Perspektiven beleuchtet und zum Teil ambivalente Einschätzungen herausgearbeitet. Das vorliegende Kapitel geht nun über allgemeine politische und theoretische Betrachtungen hinaus und fragt konkret nach dem Ertrag, dem Nutzen des partnerschaftlichen Ansatzes ländlicher Regionalentwicklung. Dazu wird zunächst ein systematischer Überblick über den diesbezüglichen Stand der Forschung gegeben (5.1), der anschließend kritisch reflektiert wird (5.2). Auf dieser Grundlage werden dann wesentliche Begriffe geklärt und das zentrale Konzept des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes entwickelt (5.3). Das Kapitel schließt mit Hypothesen zum Mehrwert lokaler Partnerschaften für eine integrierte ländliche Entwicklung (5.4).

5.1. Stand der Forschung

Untersuchungen zu lokalen Partnerschaften im ländlichen Raum gibt es inzwischen viele. Dies ist zum einen auf die anhaltende Existenz bzw. Neuaufgabe entsprechender Förderprogramme und der dementsprechend wachsenden Anzahl lokaler Partnerschaften zurückzuführen. Zum anderen spiegelt es auch ein zunehmendes Interesse der Wissenschaft an neuen Formen von *regional governance* wider. Aus diesen Gründen gibt es heute eine Vielzahl von theoretisch orientierten Aufsätzen, Fallstudien, Querschnittsuntersuchungen sowie Evaluierungen zu lokalen Partnerschaften. Hinzu kommt, dass sich diese Studien auf unterschiedliche räumliche Ebenen beziehen: einige Untersuchungen haben einen rein lokalen, andere einen regionalen, nationalen oder gar internationalen Untersuchungsansatz. Von daher sind nicht nur die untersuchten Partnerschaften, sondern auch die in Betracht kommenden politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Kontexte ganz unterschiedlich. Und schließlich gehen die Untersuchungen auch mehr oder weniger ausführlich und systematisch auf die spezifischen Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes ein.

Angesichts dieser Vielfalt an Veröffentlichungen soll im Folgenden ein systematischer Überblick über den Stand der Forschung bezüglich der Wirkungen lokaler Partnerschaften gegeben werden (Stand Juli 2008). Dazu wurden nur über Einzelfallstudien hinausgehende Untersuchungen herangezogen, um nur möglichst robuste bzw. allgemeingültige Ergebnisse zu verwenden. Außer rein wissenschaftlichen Arbeiten wurden die Evaluierungen zum Förderprogramm Regionen Aktiv sowie alle offiziellen nationalen und internationalen Evaluierungen von LEADER I, LEADER II sowie LEADER+ untersucht, da diese Programme einen partnerschaftlichen Ansatz verfolgen (siehe Kapitel 3). Insgesamt wurden

12 Wirkungsbereiche unterschieden: Vier beziehen sich auf konkrete Ergebnisse und dadurch angestoßene Entwicklungen, sechs beziehen sich auf Entwicklungsprozesse, und zwei Wirkungsbereiche sind sowohl ergebnis- als auch prozessbezogen (in der Tabelle grau hinterlegt).

Tabelle 5.1: Überblick über wissenschaftliche Ergebnisse zu den besonderen Wirkungen lokaler Partnerschaften

<i>Wirkungen</i>		<i>Positive Effekte</i>	<i>Negative bzw. geringe Effekte</i>
Ergebnisbezogen	Integrierte Entwicklung	Integrierte Konzepte/Strategien (Weiß 2006, Geißendörfer et al. 1998, HMWVL 2002, Elbe 2007) (Multisektorale) Verknüpfung der Projekte (Esparcia/Noguera 2003, Hummelbrunner/Schausberger 2003, Moseley 2003a)	Unzureichende Vernetzung von Projekten (Soetendael 2003, McDowell 2003, ÖIR 2003, Efstratoglou 2003)
	Nachhaltige Entwicklung	Nachhaltigkeit in Zielsetzung & Kriterien (ÖIR 2006, Elbe 2007) Ökologisch/nachhaltig orientierte Projekte (Geißendörfer et al. 1998, ÖIR 2006, Elbe 2007) Erhöhtes Umweltbewusstsein der Akteure (ÖIR 2006, AEIDL 2000)	Ausrichtung auf kurzfristige Erfolge (Cameron/Danson 2000, Hilligard 2003)
	Endogene Entwicklung	Bessere Nutzung endogener Ressourcen (kulturelle, natürliche, wirtschaftliche) (Esparcia/Noguera 2003, Soetendael 2003, Oliveira 2003, ÖIR 2003, ÖIR 2006, Moseley 2003a, Weiß 2006) Entstehung/Förderung regionaler Identität (Hyyryläinen 2003, Geißendörfer et al. 1998, Diller 2002)	
	Exogene Entwicklung	Verstärktes Aussenmarketing (Esparcia/Noguera 2003, Hummelbrunner/Schausberger 2003, Ricci 2003, ÖIR 2003, Geißendörfer et al. 1998) Regionale Interessenvertretung nach außen (Köhler 2002)	Unzureichende exogene Ausrichtung (Moseley 2003a)
	Innovation	Entwicklung innovativer Projekte (Hummelbrunner/Schausberger 2003, Ricci 2003, ÖIR 2003, CEMAG 1999, Weiß 2008, Geißendörfer et al. 1998, Weiß 2006, Moseley 2003a)	Geringe Innovationsleistung (Esparcia/Noguera 2003, Efstratoglou 2003)
	Effektivität/Effizienz	Effektive Mobilisierung von Ressourcen (Köhler 2002, Knicke et al. 2004, Elbe 2005, ÖIR 2006) Effizientere Projektumsetzung (Esparcia/Noguera 2003, Seibert/ Geißendörfer 2003, CEMAG 1999, ÖIR 2006, Köhler 2002, Moseley 2003a, Elbe 2005, 2007, Weiß 2007) Bessere Qualität der Projekte (ÖIR 2006, Oliveira 2003, Köhler 2002, Weiß 2006, Moseley 2003a) Bessere Konfliktbearbeitung/Akzeptanz (CEMAG 1999, Köhler 2002, Bröchler 2004, Moseley 2003a, Danson et al. 1997, Elbe 2005, 2007) Synergieeffekte/win-win-Lösungen (CEMAG 1999, Hummelbrunner/Schausberger 2003, Ricci 2003, Weiß 2006, Weiß 2008, Elbe 2005, 2007)	Lange Entscheidungsprozesse (Cameron/Danson 2000, Elbe 2005) Hoher Kooperationsaufwand (Weiß 2008, Geißendörfer et al. 1998, Weiß 2006, Cameron/Danson 2000) Hoher Verwaltungsaufwand (Hummelbrunner/Schausberger 2003, Herlitz 2003, Hyyryläinen 2003, Stöhr/Schenk 1997, Weiß 2006, Knicke/Dosch 2004) Doppelstrukturen, lokale Konkurrenz (Elbe 2005, 2007, Weiß 2006) Beschränkung auf konfliktarme Themen (Cameron/Danson 2000, Hilligard 2003, Elbe 2007)

Prozessbezogen	Strategische Planung und Umsetzung	Bessere Problem- und Potenzialanalyse (Soetendael 2003, Ricci 2003, CEMAG 1999, ÖIR 2003, ÖIR 2006) Klares Zielsystem/Entwicklungskonzept (Esparcia/Noguera 2003, Oliveira 2003, Weiß 2006) Zielorientierte Umsetzung von Projekten (ÖIR 2003, Stöhr/Schenk 1997, Knickel/Dorsch 2004, Elbe 2005)	Unzureichende strategische Ausrichtung (Cameron/Danson 2000, Moseley 2003a)
	Beteiligung der Bevölkerung	Breite/aktive Teilnahme der Bevölkerung (Esparcia/Noguera 2003, Herlitz 2003, Hyyryläinen 2003, Efstratoglou 2003, McDowell 2003, ÖIR 2006, Moseley 2003a)	Unzureichende/kontrollierte Beteiligung (Esparcia/Noguera 2003, Efstratoglou 2003, CEMAG 1999)
	Integrativer Prozess	Vormals außenstehende Gruppen erreicht (Hyyryläinen 2003, ÖIR 2003) Hohe Beteiligung von Frauen (Hummelbrunner/Schausberger 2003, ÖIR 2006, Herlitz 2003) Hoher Frauenanteil im Reg.-Management (ÖIR 2006)	Frauen & Jugend nicht erreicht/vertreten (Hummelbrunner/Schausberger 2003, ÖIR 2006, Moseley 2003a) Dominanz kleiner Gruppe von Akteuren (ÖIR 2006, Böcher 2006, Fürst 2006, Edwards et al. 2001, CEMAG 1999, Esparcia/ Noguera 2003)
	Legitimation		Mangelhafte Legitimation/Verantwortung (Cameron/Danson 2000, Edwards et al. 2001, Böcher 2006, Fürst 2006)
	Nachhaltigkeit der Kooperation	Gestärkte/stabile Kooperation der Akteure (Hyyryläinen 2003, Ricci 2003, ÖIR 2006, Weiß 2006, Moseley 2003) Langfristig tragfähige Projekte (ÖIR 2003, Ricci 2003, McDowell 2003)	Unsichere Finanzierung der Partnerschaft (Moseley 2003, CEMAG 1999, Schenk/Stöhr 1997)
	Lernprozesse und -effekte	Selbstbewusstsein und reg. Verantwortung (Hyyryläinen 2003, Oliveira 2003, Weiß 2006, ÖIR 2003, 2006, Weiß 2008, Elbe 2005) Entstehung/Stärkung regionaler Identität (Soetendael 2003, Oliveira 2003, Weiß 2006, ÖIR 2003, 2006, Geißendörfer et al. 1998, Köhler 2002, Knickel et al. 2004, HMWVL 2002) Bessere Dialog- und Kooperationsfähigkeit (Esparcia/Noguera 2003, Hummerbrunner/Schausberger 2003, Soetendael 2003, Herlitz 2003, Hyyryläinen 2003, Ricci 2003, McDowell 2003, ÖIR 2003, 2006, Knickel/Dosch 2004, Elbe 2005) Bessere Planungs-/Managementfähigkeiten (Weiß 2006, Soetendael 2003, Hyyryläinen 2003, McDowell 2003, ÖIR 2003, 2006)	

Die Ergebnisse zu den einzelnen Wirkungsbereichen werden im Folgenden näher erläutert:

Integrierte Entwicklung

Unter integrierter Entwicklung soll hier die inhaltliche und/oder organisatorische Verknüpfung von Projekten aus unterschiedlichen Sektoren verstanden werden. Entsprechende Wirkungen entfalten lokale Partnerschaften in zweifacher Hinsicht: Erstens haben die meisten Partnerschaften integrierte Entwicklungskonzepte erarbeitet. Diese sind bereits ein wichtiges Ergebnis an sich, zugleich sind sie jedoch wichtige Grundlage für eine multi-sektorale Umsetzungsstrategie. Daher zeichneten sich lokale Partnerschaften zweitens durch eine intensive Vernetzung von Projekten aus.⁷⁹ Auch wenn diese Vernetzung nicht in jedem Fall

⁷⁹ Siehe beispielsweise Esparcia/Noguera 2003, 226, Hummelbrunner/Schausberger 2003, 27 sowie HMWVL 2002, 26f.

sektorübergreifend sei, so sei dennoch ein großer Teil der Projekte aufeinander bezogen und erzeuge dadurch potentiell Synergieeffekte. Integrierte Konzepte und praktische Verknüpfung von Projekten schufen zusammengenommen einen Rahmen, „der über eine fachlich integrierte Förderung des ländlichen Raumes hinausging“ (Geißendörfer et al. 1998, 573). Allerdings gibt es auch Untersuchungen, die eine eher ungenügende bzw. quantitativ geringe Vernetzung von Projekten feststellten.⁸⁰ Die offizielle internationale Evaluierung von LEADER II Partnerschaften sprach ebenfalls von „vielen kleinteiligen, unverbundenen Projekten“ und konstatierte, dass die sektorübergreifende Integration von Projekten eine der schwierigsten Aufgaben von lokalen Partnerschaften darstellt (ÖIR 2003, 173; eigene Übersetzung).⁸¹ Insgesamt überwiegen jedoch die Untersuchungen mit positiven Einschätzungen bezüglich der integrierten Wirkungen von lokalen Partnerschaften.⁸²

Nachhaltige Entwicklung

Nachhaltige Entwicklung kann definiert werden als die langfristige Bewahrung oder Verbesserung der sozialen, kulturellen, ökonomischen und natürlichen Ressourcen einer Region und ihrer Umwelt. Ein solch umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit liegt laut der untersuchten Veröffentlichungen vielen Partnerschaften zugrunde. Nachhaltigkeit im weiten und engen (rein ökologischen) Sinne sei vielfach in den Zielsetzungen der Partnerschaften enthalten und in die Kriterienkataloge zur Projektauswahl aufgenommen worden.⁸³ Dadurch sei Nachhaltigkeit gewissermaßen in jedes der Projekte ‚eingebaut‘. Darüber hinaus hätten viele Partnerschaften auch rein ökologisch orientierte Projekte umgesetzt. Allerdings, so internationale Untersuchungen, seien solche Projekte eher die Ausnahme: Partnerschaften „tragen zum Schutz der Umwelt mehr indirekt bei als durch gezielte Maßnahmen“ (ÖIR 2006, 96; eigene Übersetzung). Andere Untersuchungen betonen jedoch, dass häufig Projekte umgesetzt wurden, die Umweltmaßnahmen mit anderen Maßnahmen kombinieren.⁸⁴ Andere indirekte Wirkungen sind eher kognitiver Art: Das Umweltbewusstsein der an Partnerschaften beteiligten Akteure sei insgesamt gestiegen und beeinflusse fortan ihre Überlegungen und Handlungen.⁸⁵ Demzufolge passiere „[d]ie wichtigste Umweltauswirkung [...] in den Köpfen der Menschen“ (ibid., 97). Es gibt jedoch auch skeptischere Einschätzungen. Lokale Partnerschaften seien immer auf Konsens gegründet, weswegen konfliktträchtige strukturelle Themen wie die Nachhaltigkeitsdebatte ausgeblendet würden. Eine kurzfristige Betrachtungsweise bzw. eine Ausrichtung auf kurzfristige Erfolge sei stattdessen die Norm.⁸⁶

⁸⁰ McDowell etwa stellte in seiner Untersuchung von LEADER-Partnerschaften in England fest, dass teilweise nur 13% der Projekte miteinander vernetzt waren (McDowell 2003, 57).

⁸¹ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt Efstratoglou 2003, 322.

⁸² Zur Einschätzung der Gesamtwirkungen bezüglich integrierter Entwicklung siehe auch Moseley 2003, 162.

⁸³ Siehe hierzu im Detail ÖIR 2006, 96f., Elbe 2007.

⁸⁴ Siehe hierzu AEIDL 2000, 5.

⁸⁵ Siehe auch Elbe et al. 2006b, 54ff.

⁸⁶ Siehe hierzu im Detail Hilligard 2003, 102 sowie Cameron/Danson 2000, 32.

Endogene Entwicklung

Endogene Entwicklung kann man beschreiben als Entwicklung, die vor allem auf die Nutzung der vorhandenen Ressourcen eines Gebietes ausgerichtet ist. Lokale Partnerschaften scheinen für diese Art der Entwicklung besonders prädestiniert zu sein. Die diesbezüglichen wissenschaftlichen Untersuchungen stellen einstimmig fest, dass durch lokale Partnerschaften eine „Wiederentdeckung und Neubewertung lokaler Ressourcen“ einher ging (ÖIR 2003, 170, eigene Übersetzung). Bisher vergessene oder missachtete Ressourcen sowie latente Potentiale seien identifiziert worden und regionale Wertschöpfungsketten und -lücken ausfindig gemacht worden.⁸⁷ Anschließend wurden diese Ressourcen in einer Vielzahl von Projekten auf neue Weise genutzt, z.B. durch Neu- oder Umnutzung historischer Gebäude, Stärkung alter Handwerkstraditionen, Förderung regionstypischer Feste oder die erlebnispädagogische Erschließung der natürlichen Besonderheiten einer Region.⁸⁸ Über solche Projekte baue sich zugleich bei den Akteuren der Partnerschaften sowie bei der Bevölkerung allgemein ein neues regionales Bewusstsein, eine regionale Identität auf. Bei wichtigen Entscheidungen würden die Prioritäten zunehmend im Sinne der Region gesetzt und man suche zuerst nach Lösungen in der Region.⁸⁹ Negative Effekte oder nur unzureichende Förderung endogener Entwicklung wurden bislang von keiner Untersuchung erwähnt. Allem Anschein nach sind lokale Partnerschaften besonders gut geeignet, lokale Ressourcen zu identifizieren und in Wert zu setzen.⁹⁰

Exogene Entwicklung

Exogene Entwicklung ist dagegen eine Art von Entwicklung, die primär auf externe Ressourcen und Märkte ausgerichtet ist. Dementsprechend haben lokale Partnerschaften eine Reihe von Maßnahmen unternommen, um die Region nach außen zu präsentieren und den Bekanntheitsgrad der Region zu erhöhen: Untersuchungen zeigen, dass die meisten Partnerschaften Image-Broschüren, Videos und Internet-Auftritte erstellten, um die Region als Ganzes oder bestimmte regionstypische Produkte und Dienstleistungen über die Region hinaus zu vermarkten.⁹¹ Darüber hinaus, so zeigt eine internationale Studie, haben lokale Partnerschaften allerdings wenige Aktivitäten hinsichtlich exogener Entwicklung entfaltet, sondern sich stattdessen stärker auf endogene Entwicklung spezialisiert.⁹² Allerdings lassen sich diese beiden Arten der Entwicklung nicht immer sauber trennen, wenn z.B. historisches Kulturgut gepflegt und anschließend touristisch vermarktet wird. In ähnlicher Weise werden viele zunächst auf lokale Ressourcen gründende Projekte in einem weiteren Schritt nach

⁸⁷ Zu Analyse und Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten durch Partnerschaften siehe z.B. Weiß 2006, 134 sowie Tränkner/Weiß in Elbe et al. 2007, 85.

⁸⁸ Zur Förderung solcher Projekte durch Partnerschaften siehe Esparcia/Noguera 210f., Soetendaal 2003, 65, Oliveira 2003, 439, ÖIR 2003, 150 ff., ÖIR 2006, 111f.

⁸⁹ Zur Stärkung regionaler Identität siehe vertiefend Geißendörfer et al. 1998, 56, Diller 2002, 148.

⁹⁰ Siehe insgesamt auch Moseley 2003a, 162f.

⁹¹ Zum Außenmarketing von lokalen Partnerschaften siehe z.B. Hummelbrunner/Schausberger 2003, 28, Esparcia/Noguera 2003, 210ff., Ricci 2003, 408, ÖIR 2003, 152, Geißendörfer et al. 198, 560f.

⁹² Siehe Moseley 2003a.

außen ausgerichtet, um eine ökonomische Wertschöpfung zu erreichen. Eine andere Art von Außenwerbung ist schließlich ebenfalls Produkt lokaler Partnerschaften: Die regionalen Akteure nutzen die Partnerschaft als gemeinsame Interessenvertretung z.B. zum Zwecke der Einwerbung von Fördergeldern von der Landesregierung. Hier werden offensichtlich die spezifischen Vorteile einer überörtlichen Kooperation genutzt, um eine ‚kritische Masse‘ zu erreichen und gemeinsame politische Ziele mit größerer Aussicht auf Erfolg zu verfolgen.⁹³

Innovation

Innovation kann allgemein verstanden werden als die Entwicklung und Einführung neuer Verfahren, Verhaltensweisen oder Produkte. Lokale Partnerschaften bzw. die diesbezüglichen Studien definieren ‚neu‘ dabei meistens als ‚neu für die jeweilige Region‘. Wirklich grundlegend neu seien die regionalen Innovationen nämlich meistens nicht, aber eben neu für die Akteure bzw. die Bevölkerung der Region. Trotzdem kommen skeptische Untersuchungen zu dem Schluss, dass in vielen Fällen die Netzwerke und Gruppen von lokalen Partnerschaften kaum Innovatives produziert hätten.⁹⁴ Die Entwicklung von Innovationen sei eine Schwachstelle von Partnerschaften. Andere Untersuchungen scheinen dies implizit zu bestätigen, wenn sie von der Partnerschaft selbst als der wichtigsten Innovation sprechen.⁹⁵ Die meisten Studien kommen jedoch zu einer positiven Einschätzung der Innovationsleistung von lokalen Partnerschaften. In fast allen Partnerschaften seien modellhafte Projekte und innovative Produkte bzw. Dienstleistungen zu finden. Die vielfältigen Kooperationsformen hätten versteckte Ideen hervorgebracht, befördert und Entwicklungsimpulse für neue Projekte gegeben. In vielen Partnerschaften sei eine starke Innovationsorientierung zu erkennen.⁹⁶ Insofern sei eine lokale Partnerschaft in der Regel eine „Innovations- und Ideenschmiede“ (Weiß 2008).

Effektivität/Effizienz

Die Effektivität einer Partnerschaft ist ihre Fähigkeit, selbst gesteckte Ziele zu erreichen, wohingegen mit Effizienz eine positive Relation von Nutzen und Kosten gemeint ist. Mit dem Wirkungsbereich Effektivität/Effizienz haben sich bisher die meisten Untersuchungen beschäftigt (siehe Tabelle 1). Insgesamt gibt es gegensätzliche Ergebnisse, die sich aber durchaus nicht immer widersprechen, da sie jeweils auf andere Teilaspekte fokussieren.

Unter den positiven Effekten hinsichtlich der Effektivität bzw. Effizienz von lokalen Partnerschaften ist zunächst die effektive *Mobilisierung von Ressourcen* zu nennen. Partnerschaften bündeln zum einen die Ressourcen ihrer Mitglieder, sind aber offenbar auch in der Lage, über ‚Hebeleffekte‘ weitere Ressourcen zu mobilisieren. Dies gilt neben finanziellen Ressourcen anscheinend vor allem für personelle Ressourcen. Viele Untersuchungen

⁹³ Zur regionalen Interessenvertretung siehe näher Köhler 2002, 40.

⁹⁴ Siehe z.B. Efstratoglou 2003, 323 sowie Esparcia/Noguera 2003, 210 und 243.

⁹⁵ Siehe z.B. ÖIR 2003, 170.

⁹⁶ Zu dieser Einschätzung kommen z.B. ÖIR 2006, 102. Ähnlich auch Geißendörfer et al. 1998, 563, Ricci 2003, 402, Hummelbrunner/Schausberger 2003, 27 sowie Weiß 2006, 161 und Moseley 2003a, 162.

berichten oder quantifizieren gar den Umfang ehrenamtlicher Arbeit, welche von Mitgliedern und sonstigen Beteiligten einer Partnerschaft erbracht wurde.⁹⁷ Doch nicht nur bezüglich des Einwerbens von Ressourcen, sondern auch hinsichtlich des Einsatzes dieser Ressourcen werden Partnerschaften gute Ergebnisse bescheinigt. So wird häufig auf die *effizientere Projektumsetzung* im Rahmen von lokalen Partnerschaften hingewiesen. Durch das gemeinschaftliche Vorgehen seien die Projekte besser auf die Region und ihre Akteure zugeschnitten. Entscheidungs- und Bearbeitungsverfahren seien auf lokaler Ebene kürzer und effizienter. Auch hätten lokale Partnerschaften Vorteile hinsichtlich Feinsteuerung bzw. Kontrolle von lokalen Projekten.⁹⁸

Aus ähnlichen Gründen sei auch die *Qualität der Projekte* besser: Sie seien besser auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen abgestimmt und würden vom Wissen und von den Erfahrungen aller Akteure einer Partnerschaft profitieren.⁹⁹ Für die Projektumsetzung ebenfalls relevant sei die *höhere Konfliktlösungsfähigkeit* von lokalen Partnerschaften. Aufgrund der langfristigen und institutionalisierten Zusammenarbeit könnten Konkurrenzen und Konflikte entschärft oder von vorneherein verhindert werden. Dies hätte insgesamt zu einer höheren Akzeptanz der Partnerschaft geführt, aber auch die Durchführung, Akzeptanz und langfristige Absicherung einzelner Projekte befördert.¹⁰⁰ Schließlich wird von den meisten Untersuchungen auf die besondere Eigenschaft von Partnerschaften verwiesen, *Synergieeffekte* zu erzeugen bzw. sogenannte *win-win-Lösungen* zu identifizieren und auszunutzen. Erstere würden sich aus der gleichzeitigen Diskussion bzw. Umsetzung von Projekten ergeben, wodurch die Chance gegeben sei, diese miteinander zu verknüpfen. Win-win-Situationen bezeichnen Akteurskonstellationen, bei denen selbst bei grundsätzlichen Interessengegensätzen trotzdem eine Lösung gefunden wird, von der alle Beteiligten profitieren können.¹⁰¹ Auch dies würde in lokalen Partnerschaften besonders gut gelingen. Alles in allem kommen die zahlreichen Untersuchungen also zu einem sehr positiven Urteil bezüglich der Effektivität bzw. Effizienz von lokalen Partnerschaften.¹⁰²

Bezüglich negativer Effekte wird vor allem auf die Kosten bzw. den Aufwand verwiesen, der mit partnerschaftlichem Vorgehen verbunden ist. Einige Untersuchungen attestieren lokalen Partnerschaften *lange Entscheidungsprozesse*, die oftmals mit dem konsensualen Entscheidungsmodus zu tun hätten bzw. mit dem Bemühen, möglichst alle Partner zufrieden zu stellen.¹⁰³ Das verweist bereits darauf, dass lokale Partnerschaften insgesamt einen *hohen Kooperationsaufwand* aufweisen. Neuere Untersuchungen haben diesen Aufwand

⁹⁷ Zu Hebeleffekten siehe Elbe 2007, 73, zur Quantifizierung der von Akteuren eingebrachten Personalressourcen siehe Weiß 2007, 205ff. Siehe auch Knickel et al. 2004, VIII, Elbe 2005, 16 und ÖIR 2006, 112.

⁹⁸ Zu den effizienteren lokalen Verfahren siehe CEMAG VI 1999, 171; Esparcia/Noguera 2003; 236, Seibert/Geißendörfer 2003, 115; Elbe 2005, 68; ÖIR 2006, 112; Weiß 2006, 163.

⁹⁹ Zur besseren Qualität von Projekten: Oliveira 2003, 439; Köhler 2002, 40; ÖIR 2006, 111, Weiß 2006, 162.

¹⁰⁰ Zu Konfliktlösungsfähigkeit und Akzeptanz siehe besonders: Elbe 2005, 16, 29 und 41; Danson et al. 1997.

¹⁰¹ Zu Synergieeffekten bzw. Win-win-Lösungen: Hummelbrunner/Schausberger 2003, 27; Ricci 2003, 409; Tränkner/Weiß 2006; Weiß 2006, 138; Elbe 2006, 16; Elbe 2007, 38.

¹⁰² Siehe vor allem die detaillierte Nutzen-Kosten-Analyse von Weiß 2006 bzw. 2007.

¹⁰³ Zu langen Entscheidungsprozessen siehe insbesondere Cameron/Danson 2000, 32 und Elbe 2005, 41.

quantifiziert bzw. sogar monetär zu fassen versucht.¹⁰⁴ Es zeigt sich, dass lokale Partnerschaften den zusätzlichen Aufwand zur Koordination der verschiedenen Akteure anscheinend nur dadurch kompensieren können, dass alle Beteiligten ‚um der Sache willen‘ mehr Zeit in die Partnerschaft investieren. Oftmals bedeutet dies zusätzliches ehrenamtliches Engagement. Allerdings führe dies auf Dauer zu Verschleißerscheinungen und zum Ausstieg vormals stark engagierter Akteure.¹⁰⁵ Des Weiteren stellen viele Untersuchungen fest, dass lokale Partnerschaften auch zu einem *hohen Verwaltungsaufwand* führen. Dies liegt anscheinend daran, dass die entsprechenden Förderprogramme zunächst in der Umsetzung noch wenig erprobt waren und dass zum Teil vielfältige Finanzierungsquellen mit jeweils unterschiedlichen Regelungen miteinander kombiniert werden mussten. Überhaupt bedeutet der partnerschaftliche Ansatz generell eine Verlagerung von Budgetverantwortung (aber damit auch administrativem Aufwand) von den übergeordneten Ebenen auf die lokalen Partnerschaften.¹⁰⁶

Lokale Partnerschaften könnten als neue lokale Institutionen aber auch in Konkurrenz zu etablierten Organisationen treten. Sogar zwischen verschiedenen Förderprogrammen, die partnerschaftliche Strukturen fördern, komme es bisweilen zu Konkurrenzerscheinungen. Überhaupt, so einige Studien, würden zuweilen alte Konkurrenzen durch die Partnerschaften reaktiviert. In all diesen Fällen entsteht die Gefahr, dass entweder die *lokalen Konkurrenzen* zu gegenseitiger Behinderung führen oder *ineffiziente Doppelstrukturen* aufgebaut bzw. aufrechterhalten werden.¹⁰⁷ Und schließlich weisen einige Untersuchungen darauf hin, dass lokale Partnerschaften aufgrund ihrer kooperativen Abstimmungsmodi einer prinzipiellen *Beschränkung auf konfliktarme Themen* unterliegen. Lokale Partnerschaften wären dadurch vielleicht effektiver und effizienter hinsichtlich der Erreichung ihrer (niedriger gesteckten) Ziele, doch um den Preis, dass die schwierigen, konfliktreichen Probleme einer Region umgangen werden.¹⁰⁸

Strategische Planung und Umsetzung

Strategische Planung und Umsetzung bedeutet allgemein eine systematische Analyse, aus der sich Ziele ableiten, an denen schließlich die Umsetzung von Maßnahmen ausgerichtet wird. Lokale Partnerschaften zeichnen sich gemäß verschiedenen Studien durch ein besonders strategisches Vorgehen aus. Zum einen würde die genaue Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten zu einer *besseren Problem- und Potenzialanalyse* führen. Lokale Stärken, Schwächen, Erfahrungen der Vergangenheit, aber auch Potenziale für die Zukunft könnten in den Partnerschaften besonders gut reflektiert und ausgewertet werden.¹⁰⁹ Dies führe in der Regel zur Erarbeitung eines *klaren Zielsystems bzw. Entwicklungskonzeptes*, an dem die

¹⁰⁴ Zu den Kosten von Partnerschaften siehe insbesondere Weiß 2007, aber auch Cameron/Danson 2000, 31.

¹⁰⁵ Siehe auch Geißendörfer et al. 1998, 573 sowie Elbe 2005, 42 und 44ff.

¹⁰⁶ Zum Verwaltungsaufwand siehe Hummelbrunner/Schausberger 2003, 27; Herlitz 2003, 163; Hyyryläinen 2003, 262; Stöhr/Schenk 1997, 427; Weiß 2006, 135; Knickel/Dosch 2004, 25.

¹⁰⁷ Zu Doppelstrukturen bzw. Konkurrenz siehe besonders Elbe 2007, 27 und Weiß 2006, 167.

¹⁰⁸ Zur Vermeidung konfliktreicher Themen: Cameron/Danson 2000, 31; Hilligard 2003, 102; Elbe 2007, 128f.

¹⁰⁹ Zur Problem- & Potenzialanalyse Soetendaal 2003, 65; Ricci 2003, 406; CEMAG 1999, 171; ÖIR 2006, 11.

Aktivitäten der Partnerschaft ausgerichtet würden. Ein solches mit allen Partnern abgestimmtes Entwicklungskonzept sei ein wesentliches Ergebnis von Partnerschaften und Grundlage für die gesamte weitere Entwicklung einer Region.¹¹⁰ Das Entwicklungskonzept würde also auch für die *zielorientierte Umsetzung von Projekten* genutzt.¹¹¹ Allerdings kommen andere Studien zu der Einschätzung, dass lokale Partnerschaften nur eine *unzureichende strategische Ausrichtung* entwickelt hätten.¹¹² Insbesondere in der Anfangsphase gebe es zum Teil einen euphorischen Aktionismus, außerdem würden teilweise bereits vorhandene Projekte einfach umdeklariert, und überhaupt käme es immer wieder zu sogenannten ‚Mitnahmeeffekten‘, um die vorhandenen Fördermittel voll auszunutzen.

Beteiligung der Bevölkerung

Unter Beteiligung soll hier die Mobilisierung und aktive Teilnahme der lokalen Bevölkerung an Entscheidungsprozessen einer lokalen Partnerschaft verstanden werden. Diesbezüglich sind sich die meisten Untersucher einig, dass der partnerschaftliche Ansatz deutlich positive Wirkungen hat. Betont werden zum einen die räumliche Nähe der Partnerschaften zur lokalen Bevölkerung und die oftmals neuen Beteiligungsverfahren, die eine große Zahl von Bürgern zu einer *aktiven Teilnahme* genutzt hätten. Dies gilt offensichtlich besonders für Länder, in denen bisher partizipatorische Ansätze wenig ausgeprägt waren.¹¹³ Andererseits berichten andere (allerdings weniger) Studien von *unzureichender bzw. kontrollierter Beteiligung*. Über die Teilnahme von Bürgervertretern an den Gremien der Partnerschaften hinaus sei vielerorts nur wenig Bürgerbeteiligung praktiziert worden. Die breite Beteiligung der lokalen Bevölkerung sei einer der Schwachpunkte vieler Partnerschaften. Auch würden oftmals Intention und Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren auf ein rein instrumentelles Verständnis von Partizipation schließen lassen und manchmal sogar zu Formen politischer Kontrolle führen.¹¹⁴

Integrativer Prozess

Ein integrativer Prozess zeichnet sich dadurch aus, dass insbesondere benachteiligte Gruppen zunehmend Anteil an den Entscheidungsprozessen und dem Nutzen z.B. einer lokalen Partnerschaft haben. Die diesbezüglichen Forschungsergebnisse ergeben ein gemischtes Bild. Zum einen weisen einige Untersuchungen eine *hohe Beteiligung von Frauen* nach und verweisen insbesondere auf den *hohen Frauenanteil im Regionalmanagement*, d.h. den ‚ausführenden Organen‘ von lokalen Partnerschaften.¹¹⁵ Generell würden durch lokale Partnerschaften *vormals außenstehende gesellschaftliche Gruppen*

¹¹⁰ Zur Bedeutung eines Entwicklungskonzeptes: Weiß 2006, 161; Esparcia/Noguera 2003; Oliveira 2003, 439.

¹¹¹ Zur Zielorientierung: Stöhr/Schenk 1997, 426; Knickel/Dosch 2004, 25; Elbe 2005, 29; ÖIR 2006, 153.

¹¹² Zu kritischen Einschätzungen siehe Cameron/Danson 2000, 31 und Moseley 2003a, 162.

¹¹³ Bezüglich aktiver Bürgerbeteiligung siehe Herlitz 2003, 162; Hyyryläinen 2003, 261; McDowell 2003, 456; ÖIR 2006, 80; Esparcia/Noguera 2003, 235; Efstratoglou 2003, 322; Moseley 2003a, 162.

¹¹⁴ Zur kritischen Einschätzung: CEMAG 1999, 172; Esparcia/Noguera 2003, 210; Efstratoglou 2003, 322.

¹¹⁵ Zur Teilnahme von Frauen: Hummelbrunner/Schausberger 2003, 27; ÖIR 2006, 98; Herlitz 2003, 162.

erreicht, die durch den lokalen und partizipativen Ansatz von Partnerschaften einen Zugang zu kollektiven Diskussions- und Willensbildungsprozessen bekommen hätten.¹¹⁶ Allerdings zeigen andere Studien, dass *Frauen und Jugendliche nicht erreicht* werden bzw. kaum in den Entscheidungsgremien der Partnerschaften vertreten sind und häufig die *Dominanz einer kleinen Gruppe von Akteuren* zu beobachten ist. Trotz der prinzipiellen Offenheit von lokalen Partnerschaften stünden diese in Gefahr, vor allem die ‚üblichen Verdächtigen‘ einzubinden und lokale Machtstrukturen zu reproduzieren.¹¹⁷

Legitimation

Die Legitimation einer Partnerschaft betrifft ihre offizielle oder informelle Anerkennung durch politische Institutionen bzw. die lokale Bevölkerung. Nur wenige Untersuchungen beschäftigen sich ausführlicher mit diesem Aspekt lokaler Partnerschaften. In der Regel sind die Partnerschaften nicht offiziell von politischer Seite legitimiert, werden aber de facto anerkannt. Viele Politiker würden jedoch einen Verlust an Entscheidungsmacht befürchten, da sie nur gleichberechtigte Mitglieder von Partnerschaften sind und da von Partnerschaften getroffene Entscheidungen eine Bindungswirkung für die Lokalpolitik entfalten würden. Ferner wird darauf verwiesen, dass lokale Partnerschaften (fast schon per Definition) nicht politisch kontrollierbar seien. Außerdem seien ihre Entscheidungsverfahren nicht immer transparent, und es gebe versteckte Machtungleichgewichte.¹¹⁸

Nachhaltigkeit der Kooperation

Die Nachhaltigkeit einer Kooperation kann definiert werden als die Fähigkeit, kooperative Strukturen und die durch Kooperation entstandenen Projekte langfristig aufrecht zu erhalten. Lokalen Partnerschaften gelingt offenbar beides sehr gut. Viele Untersuchungen beschreiben, dass lokale Partnerschaften eine *gestärkte und stabile Kooperation* zwischen den lokalen Akteuren hervorgebracht hätten. Die häufigen Treffen und die handlungsorientierte Vorgehensweise von lokalen Partnerschaften trage zur Identifikation mit der Partnerschaft bei und lasse einen gemeinsamen Geist entstehen, der auf Dauer sogar anfangs konträre Interessengruppen gut zusammenarbeiten lasse.¹¹⁹ Lokale Kooperation würde durch Partnerschaften nachhaltig gestärkt, was auch zu *langfristig tragfähigen Projekten* führe. Der überwiegende Teil von Projekten würde auch nach Ende der externen Förderung weiter bestehen.¹²⁰ Einige Untersuchungen verweisen jedoch auf die *unsichere Finanzierung der Partnerschaften*, was deren Weiterführung nach Ende der Förderung durch Förderprogramme gefährde.¹²¹

¹¹⁶ Siehe hierzu besonders ÖIR 2003, 159 und Hyyryläinen 2003, 261.

¹¹⁷ Zum Problem des Ausschlusses bzw. der Dominanz bestimmter Gruppen siehe Böcher 2006, 134; ÖIR 2006, 80ff & 152.; Fürst 2006, 53; Esparcia/Noguera 2003, 208; CEMAG 1999, 172; Moseley 2003a, 162.

¹¹⁸ Zur Legitimation: Cameron/Danson 2000, 32; Edwards 2001, 304f.; Böcher 2006, 133f.; Fürst 2006, 52.

¹¹⁹ Zur Stabilisierung lokaler Kooperation: Hyyryläinen 2003; 260, Ricci 2003, 408; ÖIR 2006, 80ff.; Weiß 2006, 160ff., Moseley 2003, 162.

¹²⁰ Zur Tragfähigkeit der Projekte siehe besonders McDowell 2003, 458; Ricci 2003, 409; ÖIR 2003, 175.

¹²¹ Zur unsicheren Finanzierung siehe Moseley 2003a, 162; CEMAG VI 1999, Schenk/Stöhr 1997.

Lernprozesse und Lerneffekte

Lernprozesse und -effekte können auf individueller und kollektiver Ebene entstehen und beziehen sich auf kognitive Veränderungen, erweitertes Wissen und verbesserte soziale, organisatorische oder technische Fähigkeiten. Fast alle Untersuchungen zu lokalen Partnerschaften stellen deutliche Effekte in diesem Bereich fest. Vier grobe Bereiche können unterschieden werden, die ersten beiden beziehen sich auf kognitive Veränderungen, die anderen beiden auf verbesserte Fähigkeiten von Mitgliedern einer Partnerschaft.

Die Mitarbeit an lokalen Partnerschaften führt erstens, so der einhellige Tenor vieler Untersuchungen, zu einem *erhöhten Selbstbewusstsein* bzw. einem erhöhten Verantwortungsbewusstsein der einzelnen Akteure. Diese sähen die Möglichkeit, durch die Partnerschaften konkrete lokale Veränderungen zu bewirken, was zum einen ihr eigenes Selbstwertgefühl heben würde. Zum anderen würde ihnen bewusst, dass nicht externe Organisationen, sondern sie als lokale Akteure in der Verantwortung stünden, die Entwicklung ihrer Region voranzubringen – und zwar durch innovatives und unternehmerisch-mutiges Handeln.¹²²

Zweitens stärken lokale Partnerschaften offenbar die *regionale Identität* der Beteiligten. Dies ist das Ergebnis fast aller Studien zu diesem Wirkungsbereich. Die lokalen Akteure würden ein erweitertes Bewusstsein für die Wechselwirkungen lokaler und regionaler Entwicklung erlangen und das alte ‚Kirchturmdenken‘ aufgeben. So entstehe durch die Partnerschaft ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl und eine gestärkte Bereitschaft, sich für das Allgemeinwohl der Region einzusetzen.¹²³

Drittens verbessern sich durch die Zusammenarbeit die *Dialog- und Kooperationsfähigkeit* der Akteure. Die Partner einer lokalen Partnerschaft würden die Sichtweisen der anderen Partner kennen und akzeptieren lernen. Dadurch würde kollektives Lernen möglich und die Akteure würden gemeinsam lernen, in Netzwerken miteinander zu kooperieren und in Kooperation Projekte zu entwickeln und umzusetzen.¹²⁴

Hinzu kommt viertens, dass durch die gemeinsamen Planungs- und Entscheidungsprozesse bzw. durch das Mitverfolgen der Projekte anderer Partner insgesamt bei allen Beteiligten eine Verbesserung der *Planungs- und Managementfähigkeiten* zu beobachten ist. Jeder einzelne und die lokale Partnerschaft an sich lerne, sich besser zu organisieren, Projekte zu konzipieren, Fördergelder einzuwerben und einzusetzen und die Umsetzung zielgerichtet voranzutreiben. Dadurch steige insgesamt die Kapazität einer Region, lokale Entwicklung zu initiieren und zu steuern.¹²⁵

¹²² Zur Steigerung des Selbstbewusstseins bzw. des Verantwortungsgefühls siehe Herlitz 2003, 162; Hyyryläinen 2003, 260; Oliveira 2003, 439f.; Weiß 2006, 135; ÖIR 2003, 168f.; Elbe 2005, 28, Tränkner/Weiß 2006.

¹²³ Zur regionalen Identität siehe Soetendaal 2003, 65; ÖIR 2003, 164; Weiß 2006, 79; ÖIR 2006, 79; Geißendörfer et al. 1998, 560, Köhler 2002, 41; HMWVL 2002, 19.

¹²⁴ Zur Verbesserung der Dialog- und Kooperationsfähigkeit siehe Esparcia/Noguera 2003, 235; Hummelbrunner/Schausberger 2003, 27; Hyyryläinen 2003, 262, Ricci 2003, 407; ÖIR 2003, 147; Elbe 2005, 41, Knickel et al. 2004, VIII.

¹²⁵ Zur Verbesserung der Planungs- und Managementfähigkeiten siehe Soetendaal 2003, 65; Herlitz 2003, 141; Hyyryläinen 2003, 262; McDowell 2003, 456; ÖIR 2003, 158, ÖIR 2006, 153.

5.2. Kritische Reflexion der empirischen Befunde

Die oben erläuterten Ergebnisse bisheriger empirischer Arbeiten zu lokalen Partnerschaften in der ländlichen Regionalentwicklung sollen im Folgenden kritisch reflektiert werden, um eine gesicherte Basis für das weitere Vorgehen zu erhalten. Dazu werden zunächst grobe Einschätzungen vorgenommen, bevor die Ergebnisse in einem zweiten Schritt einer kritischeren Prüfung unterzogen werden.

Erste Einschätzungen

Als erstes fällt schon bei Betrachtung der tabellarischen Übersicht die enorme Bandbreite von Wirkungen auf, die dem partnerschaftlichen Ansatz attestiert werden. Lokale Partnerschaften befördern demnach eine endogene, integrierte und nachhaltigere Entwicklung, erhöhen die Effizienz, Innovationsleistung und strategische Ausrichtung von Entwicklungsprozessen, aktivieren die lokale Bevölkerung, setzen kollektive und individuelle Lernprozesse in Gang und stärken schließlich die lokale Zusammenarbeit und sichern so auch ihren eigenen Fortbestand. Eine solche Vielfalt von Wirkungen ruft zunächst Skepsis hervor. Doch wenn man sich die umfassende Konzeption von lokalen Partnerschaften vor Augen führt, ist diese Bandbreite von Wirkungen nicht mehr ganz so verwunderlich: Lokale Partnerschaften setzen nicht nur lokale Projekte um und erzeugen dadurch konkrete Ergebnisse und Wirkungen, sondern sie begründen eine neue Art des Zusammenwirkens lokaler Akteure und verändern damit zugleich die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Lokale Partnerschaften sind nicht bloß ein Förderinstrument oder eine Methode des Projektmanagements, sondern sie entwickeln eine eigene soziale Dynamik und verändern bzw. restrukturieren die institutionellen und politischen Strukturen einer Region. Insofern bewirken Partnerschaften parallele ökonomische, physische, politische und gesellschaftliche Veränderungen.

Zweitens zeigen sowohl die tabellarische Übersicht als auch die Diskussion der einzelnen Wirkungsbereiche, dass lokale Partnerschaften durchaus widersprüchliche Wirkungen haben können. Zum Beispiel berichten viele Untersuchungen von positiven Effekten bezüglich integrierter Entwicklung, nachhaltiger Entwicklung und exogener Entwicklung. Einige Studien kommen jedoch zu gegensätzlichen Ergebnissen und weisen nach, dass lokale Partnerschaften nur wenig zur Vernetzung, zur langfristigen Sicherung von Ressourcen bzw. zur überregionalen Vermarktung von Produkten beitragen. Ähnliches gilt auch für viele andere Wirkungsbereiche. Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass viele der negativen Effekte in Wirklichkeit als geringe positive Effekte oder Ausbleiben der erwarteten positiven Effekte bezeichnet werden müssten. Nur wenige negative Effekte sind wirklich das Gegenteil von bestimmten positiven Effekten. Häufig stellt sich auch heraus, dass die positiven und negativen Effekte eines Wirkungsbereiches durchaus kompatibel miteinander sind. Zum Beispiel kommen einige Untersuchungen zu dem Schluss, dass lokale Partnerschaften zu einer effizienteren Projektumsetzung führen, während andere von langsamen Entscheidungsprozessen und einem hohen Kooperationsaufwand berichten. Der Effekt ist hier zwar gegensätzlich (einmal höhere, das andere Mal geringere Effizienz), aber eigentlich

beziehen sich die beobachteten Wirkungen auf unterschiedliche Aspekte einer Partnerschaft (Projektumsetzung vs. Kooperationsprozesse auf Partnerschaftsebene).

So lässt sich zusammenfassend feststellen, dass in der Literatur bezüglich der meisten Wirkungen weitgehend Konsens herrscht. Viele Wirkungen sind überhaupt nicht umstritten, andere wirken zwar gegensätzlich, beziehen sich aber auf unterschiedliche Aspekte und sind durchaus kompatibel miteinander. Und schließlich gibt es nur wenige wirklich konträre Wirkungen, meist wird lediglich ein unzureichendes Maß der Verwirklichung von bestimmten erwarteten Wirkungen festgestellt. Angesichts dieser weitgehenden Einigkeit bisheriger Untersuchungen stellt sich die Frage, wie viel Sinn eine weitere Wirkungsuntersuchung macht bzw. wie groß ihr wissenschaftlicher Mehrwert sein kann.

Kritische Anmerkungen

Doch wenn man die bisherigen Forschungen zu Wirkungen lokaler Partnerschaften intensiver analysiert, so ergeben sich schnell Zweifel bezüglich der Validität der Untersuchungsergebnisse. Es gibt zwar auch einige methodisch saubere und transparent dokumentierte Untersuchungen¹²⁶, doch die Mehrzahl der analysierten Studien und Evaluierungen weisen deutliche Mängel bezüglich folgender Punkte auf:

1. Unklare faktische Grundlage

In den meisten Fällen enthalten die Untersuchungen zwar Aussagen oder gar längere Abschnitte zu den Wirkungen oder zu dem Mehrwert lokaler Partnerschaften, aber diese werden in keiner Weise faktisch belegt. Die Ausführungen sind in der Regel von einer eher allgemeinen Betrachtungsebene, sozusagen reflektierend verfasst. Allenfalls wird ab und zu ein Verweis auf eine der vorher untersuchten Fallbeispiele gegeben. Doch liest man diese Fallbeschreibungen, ist weiterhin unklar, was genau diese Beispiele bzw. die Verweise belegen sollen. Manchmal wird auch aus einem einzelnen Interview zitiert, um zuvor gemachte Behauptungen zu ‚belegen‘. Doch oft sind diese kurzen Zitate nicht wirklich aussagekräftig bzw. enthalten selbst Verallgemeinerungen und Annahmen. Insofern lockern sie zwar einen ansonsten trockenen wissenschaftlichen Text auf, aber sie ersetzen weder eine eingehende Analyse der gemachten Aussagen noch eine Überprüfung anhand konkreter Fakten bzw. Quervergleiche mit Aussagen anderer Akteure. Zusammenfassend muss man daher feststellen, dass viele, insbesondere qualitative Aussagen zu den Wirkungen lokaler Partnerschaften eher Beispielcharakter haben und unhinterfragte Annahmen bzw. unbelegte Behauptungen enthalten.

2. Unzureichende Differenzierung

Häufig werden Aussagen zu den besonderen Wirkungen lokaler Partnerschaften in stark verallgemeinerter Form gemacht. Es wird in der Regel nicht nach verschiedenen Typen von Partnerschaften, verschiedenen Kontexten oder bestimmten Aspekten von Partnerschaften

¹²⁶ Siehe besonders die detaillierten Untersuchungen zu den regionalen Partnerschaften im Rahmen des Förderprogramms Regionen Aktiv (Elbe 2005 & 2007 sowie Weiß 2006 & 2007).

differenziert. Typischerweise wird beispielsweise von „dem Mehrwert des LEADER-Ansatzes“ oder eines anderen partnerschaftlichen Fördermodells gesprochen. Doch eine solche verallgemeinernde, stark zusammenfassende Bewertung ist vielleicht für Politiker oder Behörden von Bedeutung, die genau diesen Förderansatz finanziert haben. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre es jedoch notwendig, genauer zu spezifizieren, wann, unter welchen Umständen und welche speziellen Merkmale des Förderansatzes bestimmte Wirkungen hervorbringen. Schließlich enthalten Förderprogramme in der Regel eine Vielzahl von Bestimmungen und Voraussetzungen, die durchaus bedeutsam für die Ergebnisse und Wirkungen lokaler Partnerschaften, aber nicht unbedingt typisch oder notwendig für den partnerschaftlichen Ansatz sind. Beispielsweise können die Verpflichtung zur regelmäßigen Selbstevaluierung oder zu intensiven Kontrollen und Beratungen seitens der Förderbehörde einen großen Einfluss auf die Effektivität und Effizienz von lokalen Partnerschaften haben. Selbstevaluierungen, Kontrollen oder Beratungen sind jedoch allgemein anwendbare und anerkannte Verfahren zur Leistungssteigerung von Organisationen. Insofern ist ihre Anwendung durch lokale Partnerschaften sicherlich nutzbringend, aber diese Nutzensteigerung geht nicht auf den partnerschaftlichen Ansatz zurück. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre es also erforderlich, auf die genauen Ursachen von bestimmten Wirkungen einzugehen. Doch dies wird von den wenigsten Untersuchungen getan. Doch wenn man nicht nach Ursachen differenziert, hängen alle Aussagen zu Wirkungen quasi ‚in der Luft‘.

3. Monokausale Argumentation

Ein anderes Problem vieler Untersuchungen ist, dass – wenn überhaupt - nur auf interne Einflussfaktoren eingegangen wird, die direkt mit dem entsprechenden Förderprogramm oder mit den Partnerschaften zusammenhängen. Dies ist einerseits verständlich, da es den Autoren meistens um die Verbesserung der Programme und Partnerschaften geht. Andererseits ist klar, dass sowohl Programme als auch die lokalen Partnerschaften nicht in einem gesellschaftlichen Vakuum existieren. So hat das Beispiel des ländlichen Regionalprogramms des Landes Hessen gezeigt, wie sehr die Entstehung, Abschaffung und Wiederauflage von Förderprogrammen mit einem partnerschaftlichen Ansatz von den übergeordneten landespolitischen Veränderungen abhängig ist. Ähnliches gilt für das Funktionalisieren von Partnerschaften auf lokaler Ebene. Sicherlich können nicht alle exogenen Faktoren auf allen Ebenen in einer Untersuchung mit einbezogen werden. Doch in den meisten Studien werden exogene Einflüsse gar nicht einmal erwähnt. Aber wenn keine einschränkenden, besonders förderlichen oder vielleicht sogar ausschlaggebenden exogenen Ursachen oder Einflüsse genannt werden, ist Skepsis angebracht. Denn dann wird anscheinend monokausal bzw. mit einem eingeschränkten Verständnis von Kausalität argumentiert. Und das ist angesichts der real existierenden multikausalen Zusammenhänge von einem wissenschaftlichen Standpunkt her problematisch.

4. Zwei-Punkt Kausalität

Eine ähnliche Beschränkung kausaler Zusammenhänge liegt vor, wenn in vielen Untersuchungen auf der einen Seite die Partnerschaften oder besser noch bestimmte Merkmale der Partnerschaften und auf der anderen Seite bestimmte Resultate bzw. Wirkungen betrachtet

werden. Es wird offensichtlich davon ausgegangen, dass die Koinzidenz beider Phänomene auch eine kausale Verbindung zwischen beiden belegt. Doch dass dies nicht so ist, dass selbst Korrelationen nicht notwendigerweise Kausalitäten beinhalten, darauf weisen selbst statistische Untersuchungen zu Genüge hin. Analysen über die Wirkungen lokaler Partnerschaften müssten daher über die Betrachtung von zwei Punkten (Ursache, Wirkung) hinausgehen und die genauen Ursache-Wirkungs-Beziehungen analysieren. Bei den meisten Studien bleibt jedoch unklar, wie bestimmte als Ursachen postulierte Phänomene zu den als Wirkungen postulierten Zuständen geführt haben sollen. Die Zusammenhänge werden offenbar als selbstverständlich oder evident betrachtet. Doch das sind sie in der Regel nicht.

5. Konzept des Mehrwertes unklar

Schließlich ist in den meisten Untersuchungen auch konzeptionell ungeklärt, was denn der sogenannte Mehrwert lokaler Partnerschaften ist. In der Regel werden einfach alle Wirkungen, die von lokalen Partnerschaften ausgehen, als Mehrwert deklariert. Es wird nicht berücksichtigt, dass ein Teil dieser Wirkungen (vielleicht sogar ein großer Teil) auch durch eine konventionelle, nicht-partnerschaftliche Förderung erzielt worden wäre. Wenn aber dieser Unterschied nicht klar ist, dann geben die Untersuchungsergebnisse womöglich ein verzerrtes oder sogar in die Irre führendes Bild.

Die mit diesen vier Punkten skizzierte Kritik des bisherigen Forschungsstandes zu den besonderen Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes ist eher ernüchternd. Die meisten der diesbezüglich in der Fachliteratur dargelegten Ergebnisse können einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht standhalten. Mit Bezug auf die eingangs gestellte Frage muss man also feststellen, dass es doch einen Bedarf gibt an weiteren Wirkungsforschungen. Diese sollten allerdings faktisch basiert sein und auf multikausale Wirkungsketten und den Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes fokussiert sein. Eine diese Grundsätze berücksichtigende Methodik wird in Kapitel 7 entwickelt. Doch zunächst müssen dazu die notwendigen konzeptionellen Grundlagen dargelegt werden.

5.3. Konzeptioneller Ansatz

In einer wissenschaftlichen Arbeit muss eindeutig geklärt sein, welche Phänomene untersucht werden. Nur so kann eine inhaltliche Kohärenz und damit letztlich die Validität einer Untersuchung gewährleistet werden. Daher werden im Folgenden die für die vorliegende Arbeit wichtigsten sozialen Konstrukte, Prozesse und Zustände definiert. In einem zweiten Schritt werden diese Konzepte miteinander in Beziehung gesetzt und anhand einer grafischen Darstellung das zentrale Konzept des ‚Mehrwertes‘ des partnerschaftlichen Ansatzes geklärt.

Definition wesentlicher Konzepte

In dieser Untersuchung geht es um lokale Organisationen in ländlichen Regionen. Der *lokale Kontext* dieser Organisationen ist daher geprägt von niedriger Bevölkerungsdichte und entsprechend großem Abstand zu städtischen Verdichtungsräumen.¹²⁷ Der Begriff ‚lokal‘ bezieht sich in dieser Arbeit auf ein geografisches Gebiet mit nicht mehr als 100.000 Einwohnern, die eine Reihe sozio-kultureller Gemeinsamkeiten aufweisen. Dazu gehören unter anderem eine gemeinsame Mundart, Geschichte, Kultur (einschließlich Normen und bestimmter Verhaltensweisen) sowie allgemein anerkannte lokale Organisationen. Da es sich in der Regel um ein Gebiet handelt, das mehrere Gemeinden und unter Umständen sogar einen ganzen Landkreis umfassen kann, erscheint manchmal der Begriff ‚regional‘ angebrachter. Er wird daher in dieser Arbeit synonym zum Begriff ‚lokal‘ verwandt und bezieht sich ebenfalls auf das einer lokalen Partnerschaft zugeordnete Gebiet. Der lokale bzw. regionale Kontext umfasst zudem wirtschaftliche Aspekte wie z.B. eine bestimmte Wirtschaftsstruktur, allgemeines Wohlstandsniveau bzw. die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes. Ferner sind lokalpolitische Institutionen, Verfahren und Ereignisse im Begriff des lokalen Kontextes enthalten.

Teil des Kontextes, aber für diese Untersuchung von besonderer Bedeutung ist die *lokale Bevölkerung*. Darunter werden Privatpersonen, Haushalte, Dorfgemeinschaften sowie kulturelle, religiöse oder politische Organisationen der Zivilgesellschaft verstanden, die in dem betreffenden Gebiet angesiedelt sind. Im Unterschied zu den Begriffen Teilnehmer und Akteure unterstellt der Begriff der lokalen Bevölkerung keinen aktiven Bezug zu einer Partnerschaft.

Schließlich ist noch der *externe Kontext* von Bedeutung, unter dem die Gesamtheit aller wirtschaftlichen, politischen, sozialen und physischen Einflussfaktoren verstanden wird, die außerhalb des oben beschriebenen Gebietes liegen bzw. von dort auf das Gebiet einwirken. Damit sind insbesondere die staatlichen bzw. politischen Institutionen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene erfasst, welche z.B. Fördermittel für lokale Partnerschaften und deren Projekte zur Verfügung stellen und verwalten.

Der Begriff der *lokalen Partnerschaft* wird verwendet, um eine auf Freiwilligkeit basierende, langfristige Kooperation von ortsansässigen Personen bzw. Organisationen zu beschreiben, die aus mehreren gesellschaftlichen Bereichen stammen (z.B. Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) und zur Erreichung gemeinsamer, auf das lokale Gebiet bezogener Ziele mehrere, aufeinander abgestimmte Projekte durchführen bzw. diese koordinieren. Lokale Partnerschaften zeichnen sich ferner durch eine klare Organisationsstruktur aus (regelmäßige Versammlungen, klar definierte Aufgaben und Ziele), welche jedoch nicht notwendigerweise in einem offiziellen oder rechtlichen Dokument festgehalten sein müssen. Insofern werden auch im rechtlichen Sinne informelle Organisationen (ohne eigenständige Rechtsperson) als

¹²⁷ Gemäß der allgemein verwendeten OECD-Definition ländlicher Räume wird auch in dieser Arbeit der Schwellenwert von 150 Einwohnern pro Quadratkilometer verwendet.

lokale Partnerschaften bezeichnet, sofern sie de facto im oben beschriebenen Sinne organisiert sind. Es wird ferner davon ausgegangen, dass lokale Partnerschaften nicht nur Organisationen im engeren, strukturellen Sinne sind, sondern als soziale Institutionen aus einer Vielzahl von unausgesprochenen Normen und Verfahrensweisen bestehen. Eine Organisation, die den oben genannten formalen Kriterien entspricht, aber in der Praxis keine partnerschaftliche, sondern autoritäre Kultur besitzt, kann schwerlich als Partnerschaft bezeichnet werden.

Eine lokale Partnerschaft besteht per definitionem aus *Partnern*. Dabei handelt es sich um die Personen oder Organisationen, die von der Partnerschaft als voll stimmberechtigte Mitglieder anerkannt werden. Dies muss nicht unbedingt auf einem offiziellen Beschluss oder auf entsprechenden Dokumenten beruhen, sondern kann auf der unausgesprochenen Anerkennung und entsprechenden Behandlung seitens der anderen Partner beruhen. Partner zeichnen sich zudem dadurch aus, dass sie über längere Zeit eigene Ressourcen (siehe unten) in die Partnerschaft einbringen, an Planungs- und Entscheidungsprozessen der Partnerschaft beteiligt sind sowie sich explizit zu der Partnerschaft bekennen und Mitverantwortung für gemeinsam getroffene Entscheidungen übernehmen. Da die untersuchten lokalen Partnerschaften sich selbst selten oder überhaupt nicht als Partnerschaft bezeichnen, sollen die Begriffe Mitglieder bzw. Akteure gleichbedeutend mit dem Begriff Partner im obigen Sinne verwendet werden.

Im Unterschied zu Partnern sind *Teilnehmer* nicht in die zentralen Entscheidungsstrukturen einer Partnerschaft eingebunden. Doch sie nehmen an von der Partnerschaft organisierten Veranstaltungen, z.B. öffentlichen Versammlungen teil. Oder sie beteiligen sich an der Umsetzung eines bestimmten Projektes oder sind gar im engeren Sinne Teilnehmer z.B. eines Kurses, der von der Partnerschaft durchgeführt oder gefördert wird.

Damit sind bereits die *Projekte* einer Partnerschaft angesprochen. Darunter sollen von den Partnern gemeinsam beschlossene, eng zusammenhängende Aktivitäten verstanden werden, die auf ein klar definiertes Ergebnis abzielen. Die Projekte können von der Partnerschaft selbst, einem Partner oder einer anderen damit beauftragten Organisation durchgeführt werden. Wichtig ist lediglich, dass das Projekt von der Partnerschaft beschlossen wurde und damit offiziell Projekt der Partnerschaft wurde. Nicht unbedingt erforderlich ist dagegen, dass ein Projekt auch von der Partnerschaft finanziell gefördert oder in der Umsetzung von Mitgliedern bzw. Mitarbeitern der Partnerschaft unterstützt wird. In vielen der untersuchten Partnerschaften wird der Begriff Maßnahme synonym zum Begriff Projekt verwendet.

Zur Umsetzung von Projekten bedarf es verschiedener *Ressourcen*, wie z.B. Zeit, Geld, Materialien, Werkzeuge, Wissen oder technische, organisatorische oder soziale Fähigkeiten. Insbesondere bei den *lokalen Ressourcen* sind Wissen, know-how, praktische Erfahrungen und regionstypische Normen und Praktiken von besonderer Bedeutung. Für die konkrete Umsetzung von Projekten sind allerdings immer auch finanzielle Ressourcen erforderlich, die lokale Partnerschaften oftmals in Form von *externen Fördermitteln* aus entsprechenden Förderprogrammen erhalten. Nicht immer werden diese Fördermittel jedoch den Partnerschaften direkt bzw. global zur Verfügung gestellt. Manchmal wird den Partnerschaften zwar

ein bestimmtes Budget für Projekte zuerkannt, doch diese müssen jeweils neu von der Bewilligungsbehörde genehmigt werden.

Bisher war nur von den einzelnen Bestandteilen von Partnerschaften die Rede. Entscheidend ist jedoch, wie diese miteinander in Beziehung gesetzt und in verschiedenen *Prozessen* eingesetzt werden. Für lokale Partnerschaften von großer Bedeutung sind *Beteiligungsprozesse*, durch die die lokale Bevölkerung und die lokalen Akteure an Aktivitäten und Entscheidungen der Partnerschaft teilnehmen. Die Formen der Beteiligung variieren von Partnerschaft zu Partnerschaft und müssen auch innerhalb einer Partnerschaft der jeweiligen Situation, in der sie eingesetzt werden, angepasst werden. So ist z.B. die Beteiligung an der Planung eines Stadtfestes anders zu regeln als die Beteiligung an der Entwicklung eines regionalen Entwicklungskonzeptes.

Damit sind bereits die *Planungs- und Entscheidungsprozesse* innerhalb einer Partnerschaft angesprochen. Auch hier gibt es keine allgemeingültigen Regelungen. Wichtig für eine lokale Partnerschaft ist jedoch, dass bei diesen wichtigen Prozessen alle Partner grundsätzlich gleichberechtigt sind. Man würde kaum von einer Partnerschaft sprechen, wenn z.B. nur zwei oder drei Akteure die Entscheidungen fällen und die anderen Akteure lediglich angehört werden. Partnerschaftliche Entscheidungsprozesse können jedoch auf ganz unterschiedliche Weise sichergestellt werden. Im Prinzip sind z.B. verschiedene Abstimmungsmodi möglich, doch häufig wird das Konsensprinzip angewandt, das in besonderer Weise die Gleichberechtigung der Partner gewährleisten soll.

Sind Entscheidungen gefällt, folgen *Umsetzungs- und Projektsteuerungsprozesse*. Diese sind ebenfalls wesentlich für eine lokale Partnerschaft, die eben nicht nur eine Diskussionsrunde ist, sondern konkrete Entwicklungsmaßnahmen durchführt und steuert. Und schließlich sind noch *Organisations- und Vernetzungsprozesse* zu nennen. Damit sind erstens Prozesse zur Aufrechterhaltung der Kooperation der Akteure gemeint, zweitens interne Prozesse der Strukturierung von Arbeitsabläufen und drittens Prozesse der Zusammenarbeit mit Organisationen außerhalb der Partnerschaft gemeint.

Diese Prozesse sind kein Selbstzweck, sondern dienen dazu, bestimmte *Effekte* zu erzielen. Als *Ergebnisse* oder ‚outputs‘ werden die direkten und intendierten Resultate von Projekten oder Maßnahmen bezeichnet. Ergebnisse müssen nicht unbedingt ‚harte Effekte‘ sein. Zum Beispiel wäre das erfolgreiche Absolvieren einer Internetschulung (‚Internet-Führerschein‘) ein direktes Ergebnis. Wenn allerdings die Teilnehmer, z.B. Landwirte, daraufhin ihre Betriebskosten senken können, weil sie jetzt über das Internet Materialien billiger beziehen, dann wären dies bereits weitergehende Wirkungen der Schulung. Denn als *Wirkungen* oder ‚outcomes‘ werden die indirekten, weitergehenden Effekte einer Maßnahme bezeichnet. Dies schließt intendierte Wirkungen genauso ein wie unbeabsichtigte Wirkungen. Es gibt auch im Prinzip kein zeitliches Limit von Wirkungen. So dauern z.B. die Wirkungen des Lesen- und Schreibenlernens in der Regel ein ganzes Leben an. Für Untersuchungen von lokalen Partnerschaften ist allerdings bedeutsamer, ab wann mit Wirkungen zu rechnen ist und welche Wirkungen den Partnerschaften zuzurechnen sind. Dazu ist zunächst eindeutig zu klären, was genau den partnerschaftlichen Ansatz ausmacht.

Kernelemente des partnerschaftlichen Ansatzes

Ganz allgemein kann man sagen, dass Entwicklung darin besteht, dass aus einem bestimmten Kontext heraus Akteure und Organisationen zielgerichtet Ressourcen mobilisieren, um sie in bestimmten Prozessen bzw. Projekten einzusetzen und damit Ergebnisse zu erzielen, deren Wirkungen schließlich den ursprünglichen Kontext (einschließlich der Akteure selbst) in der intendierten Weise verändern.

Übertragen auf lokale Partnerschaften in der ländlichen Regionalentwicklung heißt dies: Aus dem lokalen Kontext einer ländlichen Region heraus bzw. von externen Fördermitteln ange-regt bilden lokale Akteure eine gemeinsame Organisation, die lokale Partnerschaft, und mobilisieren so weitere externe und lokale Ressourcen. Im Rahmen der lokalen Partnerschaft finden dann auf partnerschaftliche Weise und mit Beteiligung der lokalen Bevölkerung Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse statt, die in die Förderung und Durchführung von Projekten münden. Dadurch werden konkrete Ergebnisse erzielt und weitergehende Wirkungen angestoßen, die schließlich auf die ländliche Region und alle Beteiligten zurückwirken.

Die essentiellen Elemente des partnerschaftlichen Ansatzes in der ländlichen Regionalentwicklung, d.h. die absolut notwendigen Merkmale einer lokalen Partnerschaft, sind also (jeweils im Sinne der im letzten Abschnitt ausgeführten Definitionen):

- eine feste Organisationsstruktur,
- der Bezug zu einem bestimmten lokalen Gebiet,
- Partner aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen,
- Beteiligung der lokalen Bevölkerung,
- weitgehende Unabhängigkeit von anderen, insbesondere lokalen Organisationen,
- partnerschaftliche Planungs- und Entscheidungsprozesse sowie
- Verfügbarkeit bzw. Entscheidungsgewalt über Ressourcen zur Durchführung oder Förderung von Projekten.

Fehlt eines dieser Elemente, so lassen sich auch die anderen Elemente nicht mehr aufrechterhalten bzw. bilden kein partnerschaftliches Ganzes mehr. Handelt es sich zum Beispiel nur um ein lose verbundenes Netzwerk von Akteuren, so wird es schwierig, von einer Beteiligung der Bevölkerung zu sprechen (Beteiligung woran?) oder von gemeinsamen Ressourcen, über die gemeinsam entschieden wird. Ist die Partnerschaft andererseits nicht weitgehend unabhängig von anderen Organisationen, ist sie also maßgeblich von außen oder einer anderen lokalen Organisation bestimmt, würde vermutlich die breite Beteiligung von Partnern aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen schwinden und generell das Verständnis von gleichberechtigten Partnern in Frage gestellt. Verfügt eine Partnerschaft über keine eigenen Ressourcen, könnte man allenfalls von einer Kooperation im Sinne einer gegenseitigen Abstimmung von je eigenen Aktivitäten der Akteure sprechen. Und ließe man die Beteiligung der lokalen Bevölkerung aus der Definition heraus, so könnte man zwar noch von einer Partnerschaft sprechen. Der Begriff lokale Partnerschaft impliziert jedoch eine von der lokalen Bevölkerung getragene Entwicklung im Sinne eines *bottom-up*-Ansatzes. Lässt man die Bedingung der Beteiligung fallen, so könnte eine lokale Partnerschaft auch eine nur

von (lokalen) Funktionären besetzte Organisation werden – und das ist mit lokaler Partnerschaft eigentlich nicht gemeint. Kurzum: Keines der genannten Elemente darf fehlen, ohne das grundsätzliche Konzept einer lokalen Partnerschaft in Frage zu stellen.

Andererseits sind drei andere Elemente, die häufig mit lokalen Partnerschaften verbunden werden, nicht Bestandteil dieser Definition: die Entstehung der Partnerschaft ‚von unten‘, das Vorhandensein eines (integrierten) Entwicklungskonzeptes sowie das Bestehen eines Regionalmanagements. Die Bedingung der Entstehung von unten, d.h. ohne externen Impuls, rein aus der Region heraus, ist nicht zwingend notwendig, um eine partnerschaftliche Organisation im oben definierten Sinne aufzubauen. Außerdem kommen bei der Entstehung einer Partnerschaft meistens mehrere lokale und externe Faktoren zusammen, und es ist nicht immer möglich zu entscheiden, welche Faktoren überwogen haben oder zeitlich den anderen vorangingen.

Ein Entwicklungskonzept und ein (hauptamtliches) Regionalmanagement sind ebenfalls nicht zwingend erforderlich. Sie erleichtern zwar die Arbeit und erhöhen die Effektivität einer Partnerschaft, aber funktionieren könnte eine Partnerschaft auch ohne sie. In gewisser Weise ergeben sich diese beiden Aspekte meistens als ‚Wirkung ersten Grades‘ aus dem partnerschaftlichen Ansatz: Wenn die gleichberechtigten Partner aus unterschiedlichen Bereichen stammen und Geld für Projekte zur Verfügung steht, wird sich in den meisten Fällen die Notwendigkeit ergeben, Prioritäten bzw. einen Plan festzulegen, wie die Ressourcen einzusetzen sind. Und dieser Plan wird aufgrund der gemischten Zusammensetzung der Partnerschaft in der Regel nicht einseitig, sondern multi-sektoral und integriert sein. Bei der Umsetzung von entsprechend abgeleiteten Projekten und unter der Bedingung ausreichender Ressourcen wird man außerdem schnell zu dem Punkt kommen, dass hauptamtliches Personal zur Projektsteuerung benötigt wird und dafür ein Regionalmanagement eingerichtet werden muss. Doch dieses kann auch von einem der Partner gestellt werden (z.B. dem Landkreis), denn nicht immer verfügt eine Partnerschaft tatsächlich über entsprechend hohe finanzielle Mittel. Fazit: Entwicklungskonzept und Regionalmanagement ergeben sich häufig (aber nicht zwangsläufig) aus der Struktur einer Partnerschaft und ihrem Bestreben, die eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Aber zwingende Kernbestandteile des partnerschaftlichen Ansatzes sind sie nicht.

Der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes

Auf Grundlage dieser Definition des partnerschaftlichen Ansatzes stellt sich die Frage: Hat der partnerschaftliche Ansatz für die Entwicklung eines ländlichen Gebietes Auswirkungen (und wenn ja welche?), die sich von denen des herkömmlichen, nicht-partnerschaftlichen Ansatzes der Förderung ländlicher Entwicklung unterscheiden? Anders ausgedrückt: Was ist der spezifische Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes?

Die Schaubilder 5.1 und 5.2 stellen die beiden unterschiedlichen Ansätze grafisch dar, d.h. den konventionellen Ansatz der Förderung ländlicher Entwicklung und den partnerschaftlichen Ansatz. Anhand dieser Schaubilder können die wesentlichen Unterschiede verdeutlicht und der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes klar definiert werden.

Schaubild 5.1 zeigt den *herkömmlichen Ansatz* der Förderung ländlicher Entwicklung. Mit Fördermitteln einer externen, d.h. außerhalb des betreffenden lokalen Gebietes ansässigen Organisation werden in dem Gebiet mehrere Projekte gefördert. Die Umsetzung der Projekte erfolgt von lokalen Projektträgern, die auch eigene Ressourcen in die Projekte einbringen. Die Projekte sind aber in keiner Weise miteinander verbunden, es handelt sich um individuell geförderte und umgesetzte Projekte. Der starke externe Einfluss auf die Projekte (z.B. über Förderrichtlinien, Auflagen und Projektfortschrittskontrollen) ist durch die helle Farbe des externen Geldgebers und der Projekte angedeutet. Die Projekte produzieren nun bestimmte Ergebnisse, die sich schließlich auf den lokalen Kontext auswirken. Dies soll grafisch der ‚Fußabdruck‘ verdeutlichen, wobei dieser als ökonomischer, sozialer und ökologischer Fußabdruck zu verstehen ist.

Der Steuerungsmodus dieses Ansatzes ist hierarchisch und geht zentral von dem externen Geldgeber aus. Ändert dieser die Prioritäten oder Modalitäten der Förderung, so wirkt sich dies direkt auf die Projekte und im Weiteren auch auf die Ergebnisse und Wirkungen aus. Lokale Projektträger und lokale Ressourcen sind gewissermaßen Instrumente einer von außen bestimmten Strategie zur Entwicklung des lokalen Gebietes. Aber diese Strategie kann auch sehr allgemein, implizit und wenig koordiniert sein. Vor allem ist sie nicht speziell auf den lokalen Kontext angepasst und kann daher auch zu unerwünschten oder suboptimalen Ergebnissen und Wirkungen führen. Eine auf den speziellen lokalen Kontext bezogene Entscheidung oder Mitbestimmung der lokalen Ebene ist nicht vorgesehen. Entscheidend sind nur die Interessen des Geldgebers und die Einzelinteressen der jeweiligen Projektträger.

Schaubild 5.1: Konventionelle Förderung ländlicher Entwicklung

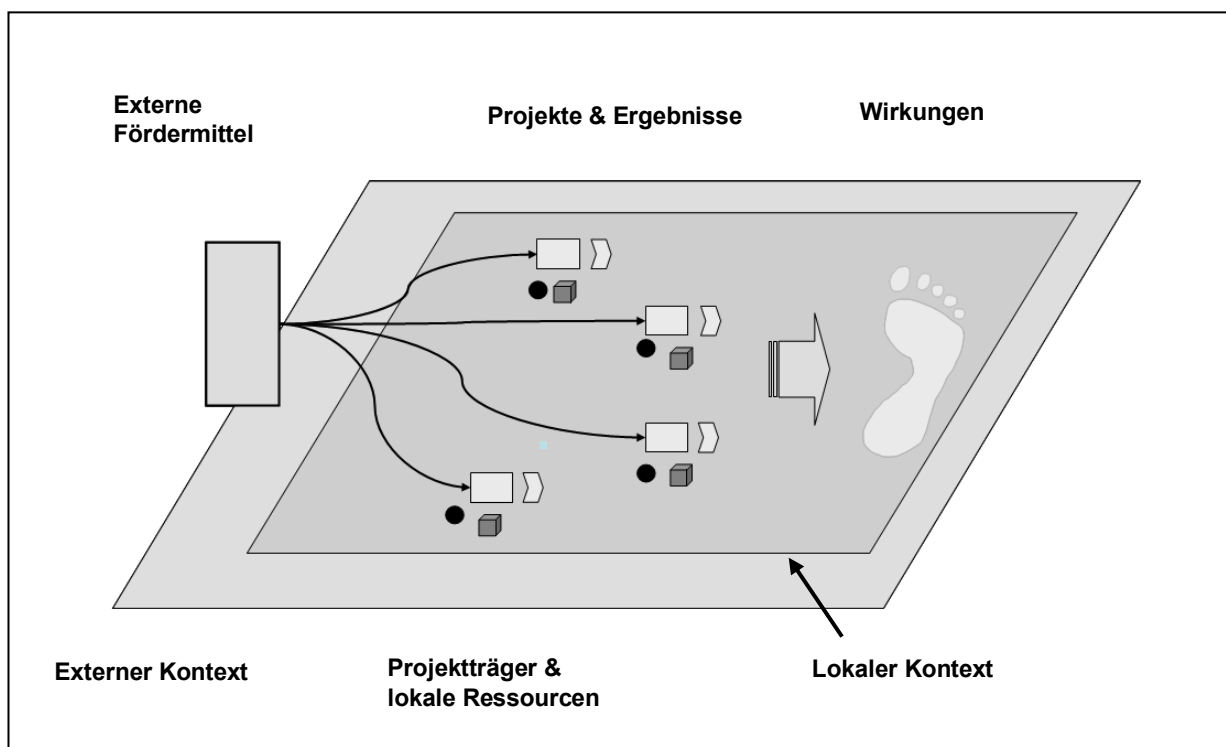


Schaubild 5.2: Mehrwert durch Anwendung des partnerschaftlichen Ansatzes

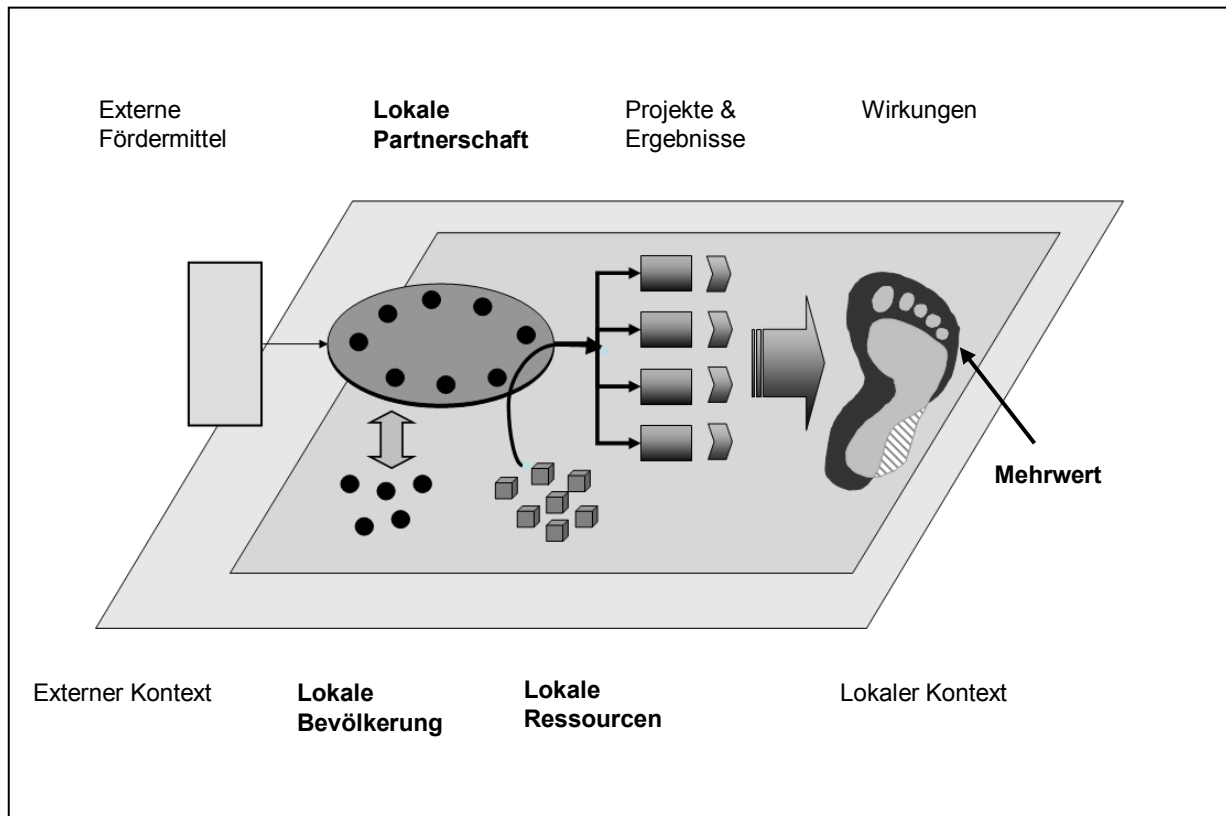


Schaubild 5.2 stellt den *partnerschaftlichen Ansatz* ländlicher Regionalentwicklung dar. Auch hier stellt eine externe Organisation Fördermittel bereit (allerdings funktioniert der Ansatz auch ganz ohne externe Mittel). Im Unterschied zum herkömmlichen Förderansatz werden die Mittel jedoch nicht direkt an Projekte, sondern an eine lokale Organisation vergeben, die lokale Partnerschaft. Diese ist ein Zusammenschluss lokaler Akteure aus ganz unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen, sie beteiligt auch die lokale Bevölkerung und mobilisiert weitere lokale Ressourcen. Die Mitglieder der Partnerschaft beraten und entscheiden partnerschaftlich über die Vergabe der externen und lokalen Ressourcen an bestimmte lokale Projekte. Die Projekte sind in irgendeiner Weise aufeinander abgestimmt – ob auf Grundlage eines gemeinsam beschlossenen Planes oder über Prioritäten und Auflagen, die sich aus der Beratung der Mittelverteilung ergeben. Auch die lokalen Ressourcen werden entsprechend den Entscheidungen der Partnerschaft auf die Projekte verteilt. Da die lokale Partnerschaft aber mehr lokale Ressourcen mobilisieren kann als die Projektträger alleine (wie im herkömmlichen Modell), sind die Projekte im Schaubild etwas größer dargestellt. Außerdem sind sie dunkel eingefärbt, um den Einfluss der (ebenfalls dunkel dargestellten) Partnerschaft und der lokalen Ressourcen zu verdeutlichen. Die in diesem Sinne ‚lokalen‘ Projekte produzieren konkrete Ergebnisse und bringen Wirkungen hervor, die wieder einen bestimmten ‚Fußabdruck‘ auf dem lokalen Kontext hinterlassen.

Der Fußabdruck im partnerschaftlichen Modell ist jedoch größer und anders dargestellt als der des herkömmlichen Modells ländlicher Entwicklungsförderung. Einerseits beinhaltet er in gewissem Sinne den hell dargestellten Fußabdruck des herkömmlichen Modells, da ja ebenfalls externe Fördermittel eingesetzt wurden, die für einen Teil der Gesamtwirkungen

verantwortlich sind. Andererseits sind die beiden Fußabdrücke nicht deckungsgleich. Es wird davon ausgegangen, dass der partnerschaftliche Ansatz insgesamt mehr bzw. größere Wirkungen hervorbringt, aber in bestimmten Bereichen vielleicht auch weniger Wirkungen. Dies wird im Schaubild durch die dunklen und die schraffierten Bereiche dargestellt. Diese Differenz zwischen den Wirkungen des herkömmlichen und den Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes ist der ‚Mehrwert‘ des partnerschaftlichen Ansatzes. Eigentlich müsste man genauer von dem ‚Mehr- und Minderwert‘ des partnerschaftlichen Ansatzes sprechen.

Der Steuerungsmodus des partnerschaftlichen Ansatzes basiert nicht auf Hierarchie, sondern auf Kooperation: Kooperation zwischen den lokalen Akteuren, mit der lokalen Bevölkerung und zwischen der Partnerschaft und dem externen Geldgeber. Der Ansatz bietet also auch Raum für externe Unterstützung, zielt also nicht auf eine autarke Entwicklung ab. Im Grunde wird Entwicklung jedoch als ein überwiegend von lokalen Faktoren bestimmter Prozess angesehen. Die lokalen Akteure, die lokale Bevölkerung, die lokale Partnerschaft und die lokalen Ressourcen spielen in diesem Entwicklungsmodell die entscheidende Rolle. Die lokalen Akteure beraten und entscheiden über die Entwicklung ihres Gebietes, sie setzen die Ressourcen maßgeschneidert für die lokalen Verhältnisse ein und steuern die Umsetzung von Projekten. Letztlich regulieren sie damit auch, in welchem Umfang und auf welche Weise externe Ressourcen eingesetzt werden. Der partnerschaftliche Ansatz basiert damit weitgehend auf dem Modell einer eigenständigen Regionalentwicklung.

5.4 Hypothesen zum Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes

Die Frage ist nun, wie der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes beschaffen ist – und wie er konkret hervorgebracht wird. Im Folgenden werden hierzu auf Grundlage des eben dargestellten Konzeptes, des oben referierten Standes der Forschung und der Erkenntnisse aus Kapitel 3 (Politik) und 4 (Theorie) neun Hypothesen zur Entstehung des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes aufgestellt. Jede Hypothese enthält eine Wirkungskette, die von den spezifischen Merkmalen des partnerschaftlichen Ansatzes ausgeht. Zwecks besserer Lesbarkeit sind die einzelnen Elemente der Wirkungsketten leicht eingerückt angeordnet.

Hypothese 1 (Verknüpfung von Projekten)

Das breite Spektrum der Partner und die gemeinsamen Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf lokaler Ebene

ermöglichen eine Gesamtschau aller geplanten und lokal vorhandenen Projekte aus unterschiedlichen Perspektiven,

und erlauben dadurch eine multi-sektorale inhaltliche und/oder organisatorische Verknüpfung von Projekten und

tragen dadurch zu einer stärker integrierten lokalen Entwicklung bei.

Hypothese 2 (Nachhaltige Balance von Projekten)

Die Herkunft der Partner aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen und die gemeinsamen Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf lokaler Ebene

erlauben die Erörterung von geplanten Projekten aus sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Sicht sowie einen positiven Umgang mit Konflikten zwischen diesen Sichtweisen,

sie führen dadurch zu einer ausgewogeneren Balance zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Projekten sowie zu nachhaltiger konzipierten Einzelprojekten und

tragen dadurch zu einer nachhaltigeren lokalen Entwicklung bei.

Hypothese 3 (Mehr lokale Projekte)

Die Beteiligung der lokalen Bevölkerung, gemeinsame Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf lokaler Ebene und die Verfügbarkeit eigener bzw. der Entscheidungsgewalt der Partnerschaft unterstellter Ressourcen

ermöglichen zum einen eine bessere Identifizierung von lokalen Bedürfnissen, Problemen, Wissen, Erfahrungen und Entwicklungspotenzialen und lassen zum anderen in der lokalen Partnerschaft eine auf lokale Entwicklung ausgerichtete Sichtweise und Arbeitsatmosphäre entstehen.,

wodurch mehr und stärker auf lokale Bedürfnisse und Ressourcen ausgerichtete Projekte entwickelt und umgesetzt werden,

was letztlich zu mehr endogener Entwicklung (und weniger zu exogener Entwicklung) beiträgt.

Hypothese 4 (Mehr Innovation)

Die institutionelle Unabhängigkeit einer lokalen Partnerschaft, das breite Spektrum von Akteuren, die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und die gemeinsamen Diskussions- und Planungsprozesse auf lokaler Ebene

eröffnen einen institutionellen Spielraum für kreative Ideen und Experimente, bringen Wissen und Erfahrungen aus unterschiedlichen Kontexten zusammen und schaffen zugleich die positive Erwartungshaltung, dass die Partnerschaft etwas Neues hervorbringt,

weswegen mehr innovative Projekte bzw. Projekte mit höherem Innovationsgehalt entwickelt und umgesetzt werden

und somit die Innovationsleistung der Region erhöht wird.

Hypothese 5 (Bessere Projektplanung und -umsetzung)

Die gemeinsamen Planungs- und Entscheidungsprozesse der aus ganz unterschiedlichen Zusammenhängen stammenden Partner, der lokale Bezug und die Beteiligung der Bevölkerung

führen zu gut informierten und vielseitigen Diskussionen von Projektanträgen, einem gemeinsamen Lernen aus den Erfahrungen mit den Projekten einer Partnerschaft sowie einer geringeren Opposition gegen bzw. größerer Akzeptanz für gemeinsam beschlossene Projekte

so dass sowohl die Qualität der Projektplanungen als auch die Effizienz der Projektdurchführung steigen und

dadurch die Effektivität und Effizienz der lokalen Partnerschaft erhöht wird.

Hypothese 6 (Kosten der Kooperation)

Die sehr unterschiedlichen Partner, die auf partnerschaftlicher Basis stattfindenden Diskussions- und Entscheidungsprozesse sowie die Beteiligung der lokalen Bevölkerung

führen zu komplizierten und konfliktreichen Auseinandersetzungen bzw. aufwendigen Konsensfindungsprozessen,

was in lange Entscheidungsprozesse, einen hohen Kooperationsaufwand sowie in inhaltlich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner reduzierte Projekte mündet und

damit insgesamt in eine geringere Effektivität und Effizienz einer lokalen Partnerschaft.

Hypothese 7 (Opposition oder Ausstieg)

Die Etablierung fester Organisationsstrukturen, die institutionelle Unabhängigkeit, die Ausstattung mit eigenen bzw. extern bereitgestellten Ressourcen sowie die partnerschaftlichen Entscheidungsverfahren unter Beteiligung sehr unterschiedlicher Partner

führen zur Ausdifferenzierung eines kleinen Kreises besonders einflussreicher Partner, lassen eine lokale Partnerschaft als ressourcenreiche Konkurrenz zu etablierten lokalen Institutionen erscheinen und stellen bei Abstimmungen die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger mit den Vertretern von Partikularinteressen gleich;

dadurch kann es von verschiedenen Seiten zu Opposition und Protest gegen Beschlüsse bzw. Projekte der Partnerschaft und zu einer sinkenden Beteiligung der Partner und der lokalen Bevölkerung kommen und

wodurch insgesamt die Legitimation der lokalen Partnerschaft sinkt.

Hypothese 8 (Erweiterte Kompetenzen)

Das breite Spektrum von Partnern und die Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf lokaler Ebene

ermöglichen den Partnern, sich regelmäßig mit anderen Akteuren der Region auszutauschen, Zugang zu handlungsrelevantem Wissen zu erhalten sowie Planung und Umsetzung von verschiedenen Projekten mitzuverfolgen,

was bei den Partnern zu einem erweiterten Verständnis von lokaler Entwicklung, besseren Projektplanungs- und Managementfähigkeiten, gestärkter Kooperationsfähigkeit und einem gestärkten regionalen Verantwortungsbewusstsein führt,

wodurch für die Partner und die Region insgesamt wichtige Lerneffekte erzielt werden.

Hypothese 9 (Gestärkte Kooperation)

Die Beteiligung der Bevölkerung, das breite Spektrum der Partner, der lokale Bezug, die institutionelle Unabhängigkeit und die partnerschaftlichen Diskussionsprozesse im Rahmen einer festen Organisationsstruktur

führen zu einer ausgeprägten lokalen Verwurzelung der Partnerschaft und ihrer Projekte, zu einem regelmäßigen Austausch der lokalen Akteure und etablieren die Partnerschaft als neutrales Forum für die lokale Interessenkoordination,

wodurch sich die Zusammenarbeit der Akteure untereinander und mit der Bevölkerung verbessert, die allgemeine Akzeptanz der Partnerschaft und ihrer Projekte zunimmt sowie die Bereitschaft der Partner steigt, eigene Ressourcen in die Partnerschaft einzubringen,

was letztlich zu einer langfristigen Stärkung lokaler Kooperation bzw. der lokalen Partnerschaft und ihrer Projekte führt.

5.5. Fazit

Ziel dieses Kapitels war, den Mehrwert lokaler Partnerschaften näher zu bestimmen. Dazu wurden vorhandene empirische Untersuchungen über lokale Partnerschaften hinsichtlich Aussagen zu den besonderen Wirkungen von Partnerschaften ausgewertet. Es zeigte sich, dass lokale Partnerschaften anscheinend eine große Bandbreite von Wirkungen erzeugen. Allerdings halten die meisten Untersuchungen einer kritischen Überprüfung nicht stand, ihre Ergebnisse müssen häufig als unbelegte Behauptungen oder Annahmen gelten. Das bedeutet nicht notwendigerweise, dass die Ergebnisse falsch sind, aber sie sind wissenschaftlich nicht erhärtet. Als zwei grundlegende Probleme der meisten Untersuchungen wurde festgestellt, dass sie ein ungenügendes Verständnis von kausalen Zusammenhängen und ein unzureichend differenziertes Verständnis von den speziellen Wirkungen der lokalen Partnerschaften haben.

Daher wurde anschließend geklärt, was genau (a) Kernbestandteile des partnerschaftlichen Ansatzes und (b) die besonderen Wirkungen bzw. der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes sind. Auf dieser Grundlage und aufbauend auf den Erkenntnissen von Kapitel 3 (Politik) und Kapitel 4 (Theorien) wurden schließlich neun Hypothesen über die Entstehung und Ausprägungen des Mehrwertes lokaler Partnerschaften entwickelt.

Die konzeptionellen Klärungen dieses Kapitels sind wesentliche Grundlage für die in Kapitel 7 erläuterte FACT-Methode zur Analyse des Mehrwertes von lokalen Partnerschaften. Mit Hilfe dieser Methode werden anschließend in den Kapitel 8-10 die in diesem Kapitel aufgestellten Hypothesen untersucht. Doch zunächst müssen noch einige methodische Grundlagen und Probleme geklärt werden, was im nun folgenden Kapitel geschieht.

Teil III

**Methoden zur Untersuchung
des Mehrwertes lokaler Partnerschaften**

Kapitel 6

Ansätze und Probleme von Kausalanalysen

Das letzte Kapitel zeigte, dass viele Untersuchungen über lokale Partnerschaften ein ungenügendes Verständnis von kausalen Wirkungszusammenhängen haben. Im Mittelpunkt des vorliegenden Kapitels stehen daher methodische Ansätze, die sich explizit der Untersuchung kausaler Beziehungen widmen. Zunächst wird der Begriff der Kausalität historisch und wissenschaftstheoretisch beleuchtet (6.1). Anschließend werden die wesentlichen Arten von Kausalanalysen dargestellt und diskutiert (6.2) und schließlich Fragen und Probleme erörtert, die grundsätzlich bei einer Kausalanalyse zu beachten sind (6.3).

6.1. Einführung

Die Ursachen von Ereignissen zu kennen, ist ein typisch menschliches Verlangen. Warum? Und warum ist die Ursachenforschung gerade für Planer relevant? Die Antwort auf die erste Frage liegt vermutlich darin begründet, dass Menschen angesichts (ursprünglich) mächtigerer Lebewesen darauf angewiesen waren, durch besonders geschickte Nutzung der zur Verfügung stehenden Ressourcen in einer komplexen und gefährlichen Welt zu überleben. Dazu muss man verstehen, wie die Welt ‚funktioniert‘, d.h. wie die einzelnen Elemente zueinander in Beziehung stehen. Im Grunde gilt dies auch heute noch und insbesondere für Planer, deren Aufgabe es ist, gesellschaftliche Probleme zu lösen bzw. kollektive Lösungsansätze zu entwickeln und deren Umsetzung zu koordinieren. Man kann keine bewussten Veränderungen einleiten oder vorschlagen, ohne zu verstehen, ob eine bestimmte Handlung diese oder jene Wirkungen hat. Dazu muss man die Ursachen der Wirkungen kennen sowie die Bedingungen, unter denen diese Ursachen eine bestimmte Wirkung hervorbringen oder nicht. Heute wie vor Tausenden von Jahren nimmt daher die Frage nach den Ursachen bzw. den kausalen Zusammenhängen einen zentralen Platz im Denken der Menschen ein.

Kurze Geschichte des Kausalitätsbegriffes

Vor Entstehung der Wissenschaften wurden alle Ereignisse, die nicht direkt auf Handlungen von Menschen oder Tieren zurückzuführen waren, den Göttern zugeschrieben. Diese waren für alle unerklärlichen physischen Prozesse und für menschliche Schicksalsschläge wie z.B. Krankheiten verantwortlich. Dieses Grundverständnis änderte sich auch im Rahmen der allmählich entstehenden Naturphilosophie nicht grundlegend. Allerdings verringerte sich schrittweise der Bereich der unerklärlichen Phänomene. Betrachtungen über kausale, nicht göttlich bedingte Zusammenhänge stellten zunehmend auch die großen Philosophen an. So unterschied Aristoteles vier Typen von Ursachen, wovon allerdings nur ein Typ (die *causa efficiens*) unserem heutigen Verständnis von Ursachen entspricht.

Im 16. und 17. Jahrhundert wurde diese grundlegende Ursache-Wirkungs-Lehre weiter ausdifferenziert. Zunächst erklärte Galileo Galilei, dass man unter einer Ursache die notwendige

und ausreichende Bedingung für das Entstehen oder Ausbleiben eines Ereignisses versteht: Allein das Vorhandensein der als Ursache bezeichneten Bedingung reicht aus, um ein Ereignis eintreten zu lassen. Diese Definition hatte viele Vorteile, nicht zuletzt machte sie es möglich, wissenschaftliche Experimente durchzuführen und durch Hinzufügen oder Weglassen einer Bedingung zu klären, ob es sich um eine Ursache handelte oder nicht. Galileis naturwissenschaftlicher (nicht mehr naturphilosophischer) Ansatz zeigt sich auch darin, dass er forderte, kausale Zusammenhänge nicht mehr nur allgemein zu erklären, sondern präzise, d.h. messtechnisch genau vorauszusagen. Galilei legte damit die Grundlage für die weitere wissenschaftliche Erforschung von kausalen Zusammenhängen.

Allerdings handelte es sich bei Galileis Definition um eine ‚enge‘ Definition von Kausalität, denn eine Ursache musste eben zugleich notwendig und hinreichend sein, um ein Ereignis zu erklären. Es ist das Verdienst von Thomas Hobbes, zwischen diesen beiden Aspekten zu unterscheiden. Demnach gibt es Fälle, in denen es für ein bestimmtes Ereignis notwendig ist, dass ein bestimmter Faktor vorhanden ist. In vielen anderen Fällen gibt es einen solchen notwendigen Grund jedoch nicht. Stattdessen gibt es mehrere mögliche Kombinationen von Gründen, die für das Eintreten des Ereignisses ausreichend sind. Diese differenzierte Betrachtungsweise öffnete den Blick für die Vielfalt und Komplexität kausaler Arrangements.

Im 18. Jahrhundert revolutionierte David Hume das wissenschaftliche Verständnis von Kausalität. Hume stellte fest, dass sich Menschen durch die Beobachtung von wiederholt auftretenden Prozessen eine Vorstellung davon machen, was ursächlich hinter diesen Prozessen liegt. Kausale Beziehungen sind demnach nichts anderes als Ideen, die wir auf Grundlage unserer Erfahrung entwickeln. Mit anderen Worten, kausale Zusammenhänge gibt es nur in unseren Köpfen. Mit dieser Fundamentalkritik ebnete Hume den Weg für spätere psychologische Wirkungsforschungen.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts leitete Francis Galton eine andere, langfristig betrachtet bedeutendere Revolution des Ursache-Wirkungs-Verständnisses ein. Galton entdeckte das Prinzip der Korrelation und entwickelte die Methode der Regressionsanalyse. Dadurch konnte berechnet werden, in welchem Maß zwei Variablen statistisch miteinander zusammenhängen – und zwar ohne jeden Einfluss von menschlicher Interpretation. Kausalität als vager Begriff wurde durch präzise Korrelationskoeffizienten ersetzt. In der Folgezeit entwickelte sich Galtons Korrelationsmethode zum Goldstandard wissenschaftlicher Kausaluntersuchungen, sowohl in den Natur- als auch in den Sozialwissenschaften.

Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelte der Genetiker Sewall Wright eine graphische Notierung von Kausalzusammenhängen. Diese ließ sich anschließend in mathematische Gleichungen umwandeln, wozu unter anderem Herbert Simon wichtige Beiträge lieferte. Die sogenannte Pfadanalyse wurde ab Mitte des Jahrhunderts von der Ökonomie und Soziologie aufgenommen und wurde bald zum Synonym für Kausalanalyse. Das Konzept der Kausalität war nun vollkommen ‚mathematisiert‘.¹²⁸

¹²⁸ Vergleiche Pearl 2000, XIII.

Als letzter Meilenstein dieser kurzen Geschichte der Kausalität kann die Entdeckung bzw. Erklärung der sogenannten INUS-Bedingung durch den Philosophen John Leslie Mackie gelten. INUS ist die englische Abkürzung für “Insufficient but Necessary parts of a complex of Unnecessary but Sufficient condition”, d.h. ein nicht-hinreichender aber notwendiger Teil einer Bedingung, die selbst nicht notwendig aber hinreichend ist, um eine Wirkung herbeizuführen. Das klingt sehr kompliziert, ist aber anhand des klassischen Beispiels von Mackie einfach zu verstehen: Ein elektrischer Kurzschluss soll einen Hausbrand verursacht haben. Dieser Kurzschluss selbst ist keine notwendige Bedingung für den Brand, da es noch viele andere Brandursachen geben kann. Der Kurzschluss ist auch keine hinreichende Bedingung, da es nur zum Brand kommen konnte, da außerdem z.B. brennbares Material vorhanden war und es keine Sprinkleranlage gab, die den Hausbrand hätte verhindern können. Doch diese Faktoren zusammengenommen waren ausreichend, um das Feuer zu verursachen.¹²⁹ Das Konzept der INUS-Bedingung geht somit noch einen Schritt weiter als Hobbes Unterscheidung von hinreichenden und notwendigen Bedingungen und öffnet den Blick für komplexere Konstellationen von Ursachen.

Diese zugegebenermaßen holzschnittartige Geschichte des Kausalitätsbegriffes zeigt mehrere Entwicklungslinien.¹³⁰ Erstens hat sich das Verständnis von Kausalität von religiösen Weltverständnissen gelöst und ist über die Naturphilosophie in die Naturwissenschaften und schließlich in die Statistik eingegangen. Dabei wurde der Begriff Kausalität schrittweise inhaltlich modifiziert und schließlich durch den Korrelationsbegriff ersetzt. Kausalität wurde mathematisiert. In einem zweiten Entwicklungsstrang wurde das Konzept der Kausalität zunehmend differenzierter. Wurde anfangs nur eine absolut notwendige und in sich hinreichende Einzelbedingung als Ursache bezeichnet, so wurden allmählich immer komplexere Zusammenhänge von kausalen Bedingungen betrachtet. Die dritte wesentliche Entwicklung ist das von Hume ausgehende idealistische Verständnis von Kausalität, wonach kausale Beziehungen zwar auf empirischen Erfahrungen beruhen, aber im Prinzip Gedankenkonstrukte der Menschen sind.

Die Erkenntnisse dieser Begriffsgeschichte werden in die Diskussion verschiedener methodischer Ansätze und die grundlegenden Fragen und Probleme am Schluss dieses Kapitels eingehen. Zunächst soll jedoch dem von Hume angesprochenen Aspekt nachgegangen werden, denn für eine empirische Erforschung von Kausalzusammenhängen ist es wichtig zu klären, ob man menschliche Ideen oder vom Menschen weitgehend unabhängige Tatsachen untersucht.

¹²⁹ Zur Erklärung der INUS-Bedingung siehe Mackie 1965.

¹³⁰ Allgemeine Grundlagen dieser groben Ideengeschichtlichen des Kausalitätsbegriffes waren Hage/Meeker 1988, Röd 1994 und 1996 sowie Pearl 2000.

Kausalität: Interpretation oder Tatsache

Der von Hume begründete kausale Idealismus postuliert, dass nur Ereignisse beobachtet werden können, aber nicht die Beziehungen zwischen ihnen. Um die Verbindungen zwischen Ereignissen zu erklären, würde der Mensch gedanklich etwas hinzufügen. Er verwende z.B. bestimmte Begriffe, Annahmen, Hypothesen oder Theorien. Kausale Zusammenhänge seien also Gedankenkonstrukte. Diese seien grob vereinfachend, denn die Welt sei viel komplexer und chaotischer als der menschliche Geist sich diese vorstellen könne. Deshalb, so z.B. Ludwig Wittgenstein, sei der Glaube an Ursachen reiner Aberglaube.¹³¹ Ferner wird davon ausgegangen, dass menschliche Wahrnehmung und kognitive Verarbeitung immer subjektiv bestimmt sind. Auch deshalb sei es grundsätzlich nicht möglich, eine ‚objektive Realität‘ zu erkennen oder ‚absolute wahre‘ Aussagen zu machen. Es gebe immer eine Vielzahl von gleichwertigen Wahrheiten, die auf unterschiedlichen z.B. kulturellen Bezugssystemen basieren. Ein Forscher kann demnach lediglich die unterschiedlichen Sichtweisen offen legen und interpretieren, aber keine Aussagen über den Wahrheitsgehalt dieser Sichtweisen machen.¹³²

Die philosophische Position des Realismus steht dem diametral entgegen. Demnach existiert und funktioniert die Welt vollkommen unabhängig von menschlicher Betrachtung. Der Welt lägen ferner bestimmte Regelmäßigkeiten zugrunde, die grundsätzlich der Beobachtung des Menschen zugänglich sind. Unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden sei es möglich, in der Realität bestehende Regelmäßigkeiten zu erkennen und in Form von z.B. Naturgesetzen zu formulieren. Diese seien zwar Abstraktionen, würden aber auf Tatsachen beruhen.

Im Prinzip lassen sich diese beiden Positionen durchaus miteinander kombinieren. Vertreter des sogenannten Kritischen Realismus gehen einerseits davon aus, dass es eine objektive und vom Menschen unabhängige Realität gibt. Diese könne auch vom Menschen beobachtet und auf Regelmäßigkeiten untersucht werden. Andererseits seien menschliche Wahrnehmung und kognitive Leistungsfähigkeit beschränkt und würden folglich menschlicher Erkenntnis gewisse Grenzen setzen. Auch würden gerade im Hinblick auf soziale Prozesse die individuellen Perspektiven der Handelnden eine große Bedeutung spielen. Doch auch wenn sich diese Perspektiven jederzeit ändern können, so würden viele soziale Praktiken, Strukturen und Institutionen immer wieder reproduziert und könnten dementsprechend auf soziale Regelmäßigkeiten untersucht werden.¹³³

Schlussfolgerungen aus dieser wissenschaftstheoretischen Diskussion werden für die vorliegende Arbeit in Abschnitt 6.3 gezogen. Die dargestellten unterschiedlichen Paradigma liegen jedoch auch den verschiedenen methodischen Ansätzen zugrunde, die im Folgenden vorgestellt werden sollen.

¹³¹ Vergleiche Satz 5.1361 in Wittgensteins *Tractatus logico-philosophicus* (1921).

¹³² Zum Kritischen Realismus grundlegend: Bhaskar 1975 & 1989, sowie Sayer 1992 und Archer et al. 1998.

¹³³ Siehe weiterführend Miles/Huberman 1985 und 1994, 4f.

6.2. Methodische Ansätze verschiedener Kausalanalysen

Der Begriff Kausalanalyse ist nicht eindeutig mit einer bestimmten Methode verbunden.¹³⁴ Allgemein kann man von einer Kausalanalyse sprechen, wenn kausale Zusammenhänge zwischen Zuständen oder Ereignissen untersucht werden. Im Folgenden werden verschiedene methodische Ansätze dargestellt und anschließend übergreifend diskutiert:

Pfadanalyse

Die Pfadanalyse ist Bestandteil der Anwendung von Strukturgleichungsmodellen. Letztere stellen ein statistisches Verfahren dar, mit dem kausale Abhängigkeiten zwischen Variablen untersucht werden. Dazu wird zunächst ein Pfad-Diagramm erstellt, das aus den Variablen als Knoten und ihren Abhängigkeiten als Pfeilen besteht. Dieses Diagramm ist im Grunde eine visuelle Darstellung der Hypothesen über die kausalen Zusammenhänge zwischen den Variablen. Das Pfad-Diagramm wird anschließend in ein mathematisches Strukturgleichungssystem übertragen, welches dann mit Hilfe statistischer Schätzverfahren modifiziert wird, um schließlich Regressionsanalysen durchführen zu können. Genau genommen werden auf diese Weise also Korrelationen und nicht Kausalitäten festgestellt.¹³⁵

Kausale Bayes'sche Netze

Im Gegensatz zum Pfad-Diagramm eines Strukturgleichungsmodelles dient das Netzwerk-Diagramm eines Bayes'schen Netzes nicht nur der Visualisierung von vermuteten kausalen Zusammenhängen. Auch wenn die Diagramme auf den ersten Blick ähnlich aussehen, so enthalten Bayes'sche Netzwerk-Diagramme für jeden Knotenpunkt bedingte Wahrscheinlichkeitsverteilungen. Mit Hilfe der individuellen Wahrscheinlichkeitsverteilungen und der im Diagramm dargestellten Verknüpfung der Variablen können dann Wahrscheinlichkeiten für das gesamte Netzwerk bzw. für Variablen ausgerechnet werden, für die vorher keine Wahrscheinlichkeitsverteilungen vorlagen.¹³⁶

Evaluierung auf Basis einer Programmtheorie

Evaluierungen bewerten in der Regel Programme oder Projekte auf Grundlage der Ziele, die diese anstreben. Allerdings sind diese Ziele manchmal nicht eindeutig bzw. sie sind für Evaluierungszwecke unzureichend spezifiziert. Daher wurden Evaluierungsmethoden entwickelt, die nicht an den Zielen von Programmen ansetzen, sondern zunächst versuchen, die ‚Programmtheorie‘ zu rekonstruieren. Unter einer Programmtheorie wird dabei die Summe von Annahmen und Hypothesen verstanden, auf deren Grundlage ein Programm (oder Projekt) Aktivitäten durchführt. Man könnte auch sagen, es geht um die einem Programm zugrunde liegende Prozesslogik, wie die verfügbaren Ressourcen in Aktivitäten

¹³⁴ In der Statistik wird jedoch im Deutschen häufig von einer Kausalanalyse gesprochen, wenn Strukturgleichungsmodelle angewendet werden.

¹³⁵ Zu Strukturgleichungsmodellen siehe vertiefend z.B. Backhaus et al. 2003, 333-416.

¹³⁶ Zu kausalen Bayes'schen Netzwerken siehe Pearl 2000 sowie Spirtes et al. 1999, Pearl 1999, Cooper 1999.

umgewandelt werden, um bestimmte Ergebnisse und weitergehende Wirkungen zu erzielen. Im Kern besteht eine Programmtheorie also aus der logischen Verkettung von Prozessen und Ereignissen eines Programms. Hat man eine solche theoretische Wirkungskette aufgebaut, kann diese anschließend mit dem tatsächlichen Ablauf des zu bewertenden Programms oder Projektes verglichen werden. Auf diese Weise kann man nicht nur erkennen, welche Ergebnisse oder Wirkungen nicht erreicht wurden, sondern auch warum, d.h. ab welchem Punkt eine Abweichung von dem idealtypischen Ablauf vorlag.¹³⁷

Causal Stories

Im Gegensatz zu dieser deduktiv angelegten Evaluierungsmethode wurde im Bereich der Organisationsberatung eine eher induktive Methode der Kausalanalyse entwickelt. Auf Grundlage von Gesprächen mit verschiedenen Akteuren einer Organisation kann eine ‚causal story‘ erstellt werden. Eine solche Kausalgeschichte enthält in narrativer Form eine Charakterisierung der Ausgangsbedingungen und eine chronologische Abfolge von Ereignissen, die die Entstehung eines bestimmten Phänomens erklären. Kausalgeschichten haben den Vorteil, dass sie von den betroffenen Akteuren gut zu verstehen sind. Außerdem machen sie auf Informationsdefizite bzw. logische Lücken im Ablauf einer Geschichte aufmerksam. Schließlich ist es mit Hilfe einer Kausalgeschichte möglich, die entscheidenden Faktoren für die Entstehung eines Problems zu identifizieren und diese Faktoren anschließend zu ändern. Diese Änderungen werden beobachtet und die Kausalgeschichte entsprechend angepasst. Dieser Prozess wird solange fortgesetzt, bis das zu untersuchende Problem gelöst sei. Diese spezielle Methodik steht damit in der Tradition der klassischen Aktionsforschung.¹³⁸

Process Tracing

Auch in der Geschichtswissenschaft wurde eine Methode entwickelt, die explizit Kausalzusammenhänge untersucht. Diese Methode geht davon aus, dass muhistorische Darstellungen grundsätzlich (ob explizit oder implizit) Kausalerklärungen enthalten. Jeder Auswahl von Ereignissen und der narrativen Verkettung von Ereignissen liegen kausale Annahmen zugrunde. Geschichtsschreibung besteht demnach aus der kausalen Verkettung von als wichtig erachteten Ereignissen, die in eine zeitliche Ordnung gebracht, in einen größeren Kontext eingeordnet und auf bestimmte weiterführende Ereignisse ausgerichtet werden. Die als ‚process tracing‘ bezeichnete Methode versucht diese Prozesse von historisch und kausal miteinander verbundenen Ereignissen nachzuverfolgen. Dies kann induktiv geschehen, indem historische Daten erhoben werden und auf kausale Muster bzw. Mechanismen untersucht werden. Oder es werden auf Grundlage einer oder mehrerer Theorien gezielt Daten gesucht, die eine theoretisch erklärte Sequenz von Ereignissen nachweisen.¹³⁹

¹³⁷ Zu Evaluierungen mit Programmtheorie-Ansatz siehe vertiefend Suchman 1967; Patton 1978, 179-198; Wholey 1987; Bickman 1987 und Weiss 1998, 55-70.

¹³⁸ Zu ‚causal stories‘ siehe vertiefend Schön 1995 und Argyris/Schön 1996. Für eine stärker auf kybernetischen Modellen basierende Methode der Organisationsberatung siehe auch Weick 1979.

¹³⁹ Zu ‚process tracing‘ siehe vertiefend Bennet/George 2005, 205-232; Scriven 1996; Miles/Huberman 1985.

Zwischenfazit

Welche dieser unterschiedlichen Arten von Kausalanalyse sind für die angestrebte Untersuchung der Wirkungszusammenhänge innerhalb von lokalen Partnerschaften am besten geeignet? Die Pfadanalysen und die Bayes'sche Netzwerke scheinen auf den ersten Blick aufgrund der visuellen Darstellung von Kausalbeziehungen geeignet. Beide beruhen aber letztlich auf mathematischen Verfahren (multivariate Statistik bzw. Wahrscheinlichkeitsrechnung). Insofern beinhalten beide die Annahme bzw. Einschränkung, dass nur solche Phänomene kausal untersucht werden können, für die Daten erhoben werden können, die quantitativ messbar sind bzw. statistischen Kriterien genügen. Auch bleibt bei beiden Verfahren die Frage offen, wie der mathematisch errechnete Zusammenhang zwischen zwei Variablen denn in der Realität zustande kommt, d.h. wie es dazu kommt, dass Variable x einen bestimmten Einfluss auf Variable y hat. Aus diesen Gründen sind Bayes'sche Netze und Pfadanalysen für die im Rahmen dieser Arbeit angestrebte Untersuchung nicht gut geeignet.

Die anderen drei Methoden haben diese Einschränkung nicht, sie sind grundsätzlich auch für die Untersuchung nicht messbarer sozialer Phänomene geeignet. Für die geplante Untersuchung lokaler Partnerschaften könnte die Methode der causal stories eingesetzt werden, um die Erklärungsansätze der Akteure der Partnerschaften einzubeziehen. Die experimentelle Nutzung der Kausalgeschichten, um bestimmte Veränderungen zu bewirken, ist jedoch im Rahmen der geplanten Untersuchung nicht möglich. Dagegen scheint der vorgestellte Evaluierungsansatz, die interne Logik bzw. operationelle Theorie einer lokalen Partnerschaft abzuleiten bzw. zu rekonstruieren, sinnvoll und praktikabel. Dies lässt sich mit der deduktiven Variante des process tracing verbinden, indem die Programmtheorie einer Partnerschaft als Grundlage für das Nachverfolgen bzw. Überprüfen von Ereignisketten verwendet wird. Diese Methode ermöglicht es zudem, während der empirischen Erhebung im Rahmen einer Fallstudie weitere nicht theoretisch begründete kausale Prozesse zu identifizieren und zu untersuchen. Im nächsten Kapitel wird daher eine Methode entwickelt, die Grundzüge des process tracing mit Elementen der Programmtheorie-Evaluierung bzw. Kausalgeschichten-Methode vereint.

6.3. Grundfragen und Probleme von Kausalanalysen

Egal welchen Ansatz von Kausalanalyse man verwendet, gibt es eine Reihe von grundsätzlichen Fragen bzw. Problemen, derer man sich bewusst sein muss bzw. mit denen man methodisch umgehen muss.

Typen von Ursachen

Die erste Frage bezieht sich auf die Unterscheidung verschiedener Typen von Ursachen. Intuitiv sucht man in der Regel als erstes nach *direkten Ursachen*, d.h. nach Ursachen, die eine unmittelbare Wirkung auf ein bestimmtes Phänomen haben. Dagegen ist eine *indirekte*

Ursache dadurch gekennzeichnet, dass es zwischen dieser Ursache und dem letztlich veränderten Phänomen noch mindestens einen Zwischenschritt gibt. Die Suche nach diesen Zwischenschritten ist eine große Herausforderung und Kern der in Kapitel 7 entwickelten Methode. Noch wichtiger ist es allerdings, sogenannte *scheinbare Ursachen* zu identifizieren. Damit sind Ursachen gemeint, die fälschlicherweise für Ursachen einer bestimmten Wirkung gehalten werden, da sie z.B. in einem zeitlichen Zusammenhang stehen. Der vielzitierte Fall des Rückgangs der Anzahl der Störche und der Geburtenzahlen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten ist ein solcher Fall. Dieses Beispiel zeigt zugleich, dass scheinbare Ursachen nicht unbedingt in *keinem* kausalen Zusammenhang zu einer bestimmten Wirkung stehen müssen. Beide können nämlich durch einen dritten Faktor miteinander verbunden sein, der die Ursache für die anderen beiden Phänomene ist.¹⁴⁰ Und schließlich ist auch auf Einflussfaktoren zu achten, die den Effekt einer Ursache abmildern oder vollständig ausschalten. In einem solchen Fall könnte die dennoch vorhandene und wirksame Ursache leicht übersehen werden, da sich keine Wirkung zeigt.

Kriterien für Ursachen

Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit man von einem kausalen Zusammenhang zwischen zwei Ereignissen sprechen kann? Miles und Huberman haben die wichtigsten Anforderungen wie folgt zusammengefasst, wobei klar ist, dass nicht alle, aber möglichst viele Kriterien erfüllt sein sollten:¹⁴¹

Zeitliche Abfolge (A fand zeitlich vor B statt und nicht umgekehrt),

Bestimmtheit (eine bestimmte Verbindung zwischen A und B ist nachgewiesen),

Stärke des Zusammenhanges (viel mehr B, wenn A vorhanden ist als wenn C oder D vorhanden sind),

Konsistenz (A wird im Zusammenhang mit B vorgefunden und zwar bei vielen Untersuchungen an verschiedenen Orten),

Biologischer Gradient (wenn mehr A, dann mehr B),

Plausibilität (zwischen A und B existiert ein bekannter Wirkungsmechanismus),

Kohärenz (der A-B Ursache-Wirkungs-Zusammenhang passt zu allem, was wir sonst über A und B wissen),

Experiment (wenn man A verändert, kann man beobachten, dass bzw. wie sich B verändert),

Analogie (der Zusammenhang zwischen A und B ähnelt dem bereits erforschten Zusammenhang zwischen C und D).

¹⁴⁰ Im Fall der Störche und Geburtenzahlen liegt eine gemeinsame Ursache in der wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Regionen (Veränderung der Landwirtschaft, Straßen- und Siedlungsbau, gesteigener Wohlstand mit einhergehenden sozialen Auswirkungen auf die Familienstruktur).

¹⁴¹ Miles/Huberman 1994, 146.

Multikausalität, Rahmenbedingungen und Ursachen

Selten bzw. fast nie gibt es nur eine Ursache für ein bestimmtes Phänomen - selbst wenn es erst so erscheint. In der Regel ist es nur eine Frage des Nachdenkens bzw. intensiver Untersuchung, um festzustellen, dass eine Vielzahl von Ursachen zusammenwirkte, um einen bestimmten Effekt hervorzubringen. Die real existierende Multikausalität der Wirklichkeit ist ein Grundproblem von Kausalanalysen. Einerseits soll man möglichst alle Ursachen beachten und in seine Untersuchung einbeziehen. Andererseits kann dies dazu führen, dass man schließlich zu dem unbefriedigenden Ergebnis kommt, dass eine fast endlos lange Liste von Bedingungen für eine bestimmte Wirkung verantwortlich war.

Doch nicht alle Bedingungen sind unbedingt gleich wichtig. Aus pragmatischen (nicht aus kausalen) Gründen kann es sinnvoll sein, den multikausalen Ursachenkomplex zu unterteilen in ‚relevante‘ Ursachen und bloße Rahmenbedingungen. Letztere bestehen aus Ursachen, die z.B. immer vorhanden sind oder von denen man erwarten kann, dass sie vorhanden sind. Beispielsweise ist das Vorhandensein von Sauerstoff eine wichtige Bedingung für das Entstehen eines Feuers. Es ist kausallogisch betrachtet sogar eine notwendige Bedingung. Aber unter normalen Umständen kann man auf der Erde davon ausgehen, dass Sauerstoff vorhanden ist. Wenn man also nach den Ursachen eines Brandes sucht, ist daher diese Ursache zu vernachlässigen, sie ist eine Rahmenbedingung. Eine pragmatisch relevante Ursache kann dagegen eine Ursache sein, die (a) nicht zu erwarten war, (b) von einem bestimmten Akteur verursacht wurde bzw. von diesem verändert werden kann, (c) von allen Ursachen den stärksten Effekt hatte oder (d) sogar der entscheidende Grund war, der im sprichwörtlichen Sinne ‚das Fass zum Überlaufen brachte‘. Diese Unterscheidung zwischen relevanten Ursachen und zu vernachlässigenden Ursachen wird meistens unbewusst und implizit vorgenommen und ist dennoch enorm wichtig. Zum Beispiel wird eine Kausalanalyse einer verlorenen Schlacht den taktischen Fehlentscheidungen des einen Feldherrn eine große Bedeutung zumessen, hingegen die Kurzsichtigkeit oder Unausgeschlafenheit des Soldaten A vernachlässigen.¹⁴²

Kombination von Ursachen

Neben der Multikausalität ist besonders auch die kombinatorische Wirkung von Ursachen zu beachten. Multikausalität bedeutet nur, dass es viele Ursachen gibt. Doch zusätzlich kommt es auf die spezielle Kombination dieser Ursachen an, also die Art und Weise wie die verschiedenen Ursachen zusammenwirken. Dabei ist es möglich, dass die gleichen Ursachen in unterschiedlicher Konstellation zu anderen Wirkungen führen bzw. dass eine bestimmte Ursache im Zusammenhang mit anderen Ursachen anders wirkt. Übertragen auf lokale Partnerschaften könnte z.B. ein dominanter Landrat, der sich für die Partnerschaft einsetzt, in dem einen politischen Kontext dazu führen, dass die Partnerschaft von anderen Akteuren nicht angenommen und unterstützt wird, in einem anderen Kontext aber dazu beiträgt, dass die Partnerschaft ernst genommen wird und die anderen lokalen Akteure auf jeden Fall mit

¹⁴² Siehe hierzu vertiefend Humphreys 1989, 128f.; Mahajan 1992, 14 sowie Scriven 1996, 248 und 256f.

dabei sein wollen. Es kommt eben nicht nur auf die Ausprägung einer einzelnen Ursache an, sondern auf die speziellen Wechselwirkungen mit anderen Ursachen. Laut Ragin ist die Komplexität sozialer Phänomene meist nicht das Ergebnis der großen Anzahl von Einflussfaktoren (obwohl auch dies nicht unwichtig ist), sondern die Tatsache, dass diese Faktoren in unterschiedlicher Weise zusammenwirken können, um eine Wirkung zu erzeugen.¹⁴³

Wirkungsketten

Ein Unteraspekt der Kombination von Ursachen ist deren zeitliche Anordnung, also in welcher Reihenfolge verschiedene Ursachen miteinander verkettet sind. Da es schließlich darum geht, welche Wirkungen auf diese Weise hervorgebracht werden, spricht man auch von Wirkungsketten. Die Betrachtung von Wirkungsketten ist im Prinzip nicht neu. Sie ergibt sich schon aus der Idee der indirekten Ursache, bei der ja mindestens eine weitere vermittelnde Ursache notwendig ist, um zu einer Wirkung zu führen. Doch gerade in jüngster Zeit wird Wirkungsketten von Seiten der Wissenschaft besondere Aufmerksamkeit geschenkt (man denke z.B. an Wertschöpfungsketten in der Ökonomie). Bei genauer Betrachtung liegt praktisch jeder kausalen Verknüpfung eine Wirkungskette zugrunde. Jede Ursache ist selbst Resultat einer endlosen Kette von Vorbedingungen, und jede einzelne kausale Verknüpfung besteht im Grunde aus unzähligen kleinen Kausalverbindungen. Um zum Beispiel einen Fußball zu schießen, muss man diesen vorher beschafft haben. Und der Schuss selbst besteht wiederum aus einer Vielzahl von biologischen Prozessen innerhalb des Körpers. Es stellen sich damit die Fragen, (a) bis wie weit muss man Wirkungsketten zurückverfolgen und (b) bis in welches Detail sind diese Wirkungsketten aufzulösen. Diese Fragen können nur in ähnlicher Weise pragmatisch beantwortet werden wie bei der Unterscheidung von relevanten Ursachen und Rahmenbedingungen.

Kontrafaktischer Vergleich

Jede Ursachenforschung basiert in gewisser Weise auf einem Vergleich, nämlich zwischen dem Ergebnis mit und einmal ohne eine bestimmte Ursache. Am deutlichsten ist dies bei einem Experiment, bei dem alle Variablen konstant gehalten werden und nur eine Variable verändert wird. Viele soziale Phänomene lassen sich jedoch nicht ohne weiteres im Rahmen eines Laborexperimentes untersuchen. Trotzdem wird häufig eine ähnliche Methode angewendet, indem man ein Gedankenexperiment anstellt: Man stellt sich vor, wie die zu untersuchende Situation wahrscheinlich aussehen würde, wenn eine bestimmte Ursache nicht vorhanden oder anders ausgeprägt wäre. Dies nennt man einen kontrafaktischen Vergleich, da mit einem Zustand verglichen wird, der rein faktisch nicht existiert. Solche Gedankenexperimente sind wissenschaftlich durchaus akzeptiert, vorausgesetzt es wird mit plausiblen Alternativszenarien gearbeitet. Das bedeutet, die gedanklich veränderten Bedingungen sollen im Rahmen des Möglichen liegen und die anderen Bedingungen des Szenarios konstant gehalten werden. Ein solcher kontrafaktischer Vergleich liegt im Großen der vorliegenden

¹⁴³ Vergleiche Ragin 1987, 26 sowie generell *ibid.*, 19-33 und Ragin 2000.

Arbeit zugrunde, nämlich zwischen der Entwicklung einer Region mit einer lokalen Partnerschaft im Vergleich zur Entwicklung ohne diese Partnerschaft.

Interpretation und Tatsachenüberprüfung

Bereits in Abschnitt 6.1 wurde die Fragestellung der objektiven Existenz oder kognitiven ‚Erfindung‘ von Ursachen angesprochen. Wie ausgeführt können beide Ansätze miteinander verbunden werden. Dies scheint gerade im Hinblick auf die in dieser Arbeit zu untersuchenden sozialen Phänomene angebracht, da die Handlungen von Akteuren nur selten auf rein objektiven Tatsachen beruhen, sondern stark von der subjektiven Motivation und speziellen Sichtweise abhängen. Gleichwohl sind die Interpretationen und Erklärungsansätze der lokalen Akteure kritisch zu reflektieren und miteinander bzw. mit Informationen über realen Gegebenheiten zu vergleichen.

Selbsttäuschungsmechanismen

Ein kritischer Ansatz ist auch bezüglich der eigenen Wahrnehmung bzw. der eigenen Erklärungsansätze erforderlich. Nur allzu schnell meint man, Regelmäßigkeiten und Erklärungsmuster zu erkennen, die in Wirklichkeit vielleicht gar nicht existieren. Der Mensch scheint kognitiv darauf programmiert oder konditioniert zu sein, kausale Verbindungen zwischen Ereignissen zu sehen.¹⁴⁴ Dieser ausgeprägte Erklärungsdrang mag insgesamt hilfreich sein, um sich in einer komplexen Welt zurechtzufinden. Doch für eine wissenschaftliche Untersuchung muss man solche Selbsttäuschungsmechanismen beachten und falsche bzw. verzerrte Schlussfolgerungen vermeiden. Einige grundlegende Mechanismen in Bezug auf kausale Erklärungen haben Williams und Colomb zusammengefasst (2003, 235f.):

1. *Fokussierung auf Ereignisse direkt vor einer Wirkung*: Man tendiert dazu, hauptsächlich die Ursachen zu betrachten oder als entscheidend einzuschätzen, die unmittelbar vor der auftretenden Wirkung liegen. Logisch betrachtet sind solche kurzfristig wirksamen Ursachen aber in keiner Weise wichtiger als zeitlich weiter zurückliegende Ursachen.
2. *Fokussierung auf stattgefundenere Ereignisse*: Man neigt ebenfalls dazu, hauptsächlich Ereignisse als relevante Ursachen zu betrachten, die tatsächlich stattgefunden haben. Aber schon der einfache Fall eines Verkehrsunfalls, der passierte, weil jemand *nicht* in den Rückspiegel schaute, verdeutlicht, dass manchmal nicht stattgefundenere Handlungen sehr relevant sein können. Insofern kann auch die Abwesenheit eines Ereignisses bzw. eines Einflussfaktors für eine Kausalanalyse von Bedeutung sein.
3. *Fokussierung auf überraschende Ereignisse*: Aus verständlichen Gründen konzentriert sich die Aufmerksamkeit schnell auf Ereignisse, die ungewöhnlich oder überraschend waren. Allerdings können langfristige, strukturell wirkende oder routinisierte Ursachen durchaus wichtig oder gar wichtiger sein als ein plötzliches Ereignis.

¹⁴⁴ Zu den alltäglichen Mechanismen menschlicher Selbsttäuschung siehe z.B. Thomas Gilovichs Buch „How we know what isn't so“ (1991).

4. *Fokussierung auf Ursachen, die unsere Annahmen bestätigen:* Dies ist einer der häufigsten und schwerwiegendsten Selbsttäuschungsmechanismen. Wir tendieren dazu, solche Ursachen wahrzunehmen bzw. ihnen Bedeutung zuzurechnen, die mit unseren eigenen Überzeugungen oder Theorien in Einklang stehen. Andere Ursachen werden unmerklich ausgeblendet oder nicht weiterverfolgt. Forscher wollen am liebsten ihre Hypothesen bestätigt sehen, anstatt sie am Ende einer möglicherweise umfangreichen Untersuchung als falsch verwerfen zu müssen – obwohl letzteres vom wissenschaftlichen Standpunkt mindestens ein ebenso wichtiges wenn nicht gar aufgrund des Falsifikationsprinzips solideres Ergebnis wäre.
5. *Fokussierung auf Ursachen, deren Größe proportional zur Wirkung ist:* Häufig erwartet man unbewusst eine Ursache, die in irgendeiner Weise dem Ausmaß der Wirkung entspricht. Zum Beispiel konzentriert sich die Ursachenforschung der Explosion eines Passagierflugzeuges schneller auf einen terroristischen Anschlag als auf eine Fehlfunktion eines winzig kleinen Einzelteiles des Flugzeuges.

6.4. Fazit

In diesem Kapitel ging es um wissenschaftstheoretische und methodische Aspekte von Kausalanalysen. Zunächst wurde gezeigt, wie sich der Kausalitätsbegriff im Laufe der Geschichte veränderte. Er wurde immer komplexer und zugleich immer messbarer definiert. Diese quantitative Ausrichtung ermöglichte einerseits die Überprüfung von postulierten Kausalzusammenhängen sowie die Simulation von komplexen Kausalsystemen. Andererseits bedeutete dies eine Einengung auf quantitativ messbare Phänomene. In der anschließenden Diskussion verschiedener methodischer Ansätze mussten aus diesem Grunde zwei Ansätze als für das Thema dieser Arbeit ungeeignet bewertet werden. Die verbleibenden drei Ansätze wurden als prinzipiell geeignet eingestuft, wobei die als ‚process tracing‘ bezeichnete Methode in der Lage ist, wesentliche Elemente der anderen beiden Methoden zu integrieren. Im letzten Abschnitt des Kapitels wurden schließlich Grundfragen und Probleme von Kausalanalysen erörtert. Diese sollen für die Schwierigkeiten bezüglich Konzeption und Durchführung einer Kausalanalyse sensibilisieren.

Damit hat dieses Kapitel wesentliche konzeptionelle und methodische Grundlagen für das kommende Kapitel gelegt, in dem eine für die Untersuchung des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes maßgeschneiderte Methodik entwickelt und beschrieben wird.

Kapitel 7

FACT – Eine Methode zur Analyse des Mehrwertes lokaler Partnerschaften

Das vorliegende Kapitel wendet sich der zentralen Fragestellung dieser Arbeit zu, nämlich ob und wie der partnerschaftliche Ansatz einen Mehr- oder Minderwert gegenüber dem herkömmlichen Ansatz ländlicher Regionalentwicklung erzeugt. Doch geht es an dieser Stelle noch nicht um die empirische Beantwortung dieser Frage, sondern um die Methode, die man dafür braucht. Die im Folgenden dargestellte FACT-Methode (Focussed Assessment through Cause-effect Tracing) wurde maßgeschneidert für die Analyse des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes entwickelt. Dabei wird insbesondere auf die konzeptionellen Ausführungen zum Begriff des Mehrwertes (Kapitel 5) und die Diskussion von Ansätzen und Problemen von Kausalanalysen (Kapitel 6) aufgebaut. Das Kapitel beginnt daher mit einer kurzen Darstellung des Hintergrundes und der Anforderungen an die neue Methode (7.1). Danach werden die FACT-Methode in ihrer Grundidee vorgestellt (7.2) und anschließend die einzelnen Untersuchungsschritte im Detail erklärt (7.3).

7.1. Hintergrund und Anforderungen

Die FACT-Methode entstand als Teil einer größeren Untersuchung über lokale Partnerschaften in Europa.¹⁴⁵ Für die übergreifende methodische Koordination dieses Forschungsprojektes und die Methodik der Wirkungsanalyse zeichnete das Dortmunder Team verantwortlich. Die Wirkungsanalyse war ursprünglich als eine maßgeschneiderte Nutzwertanalyse konzipiert. Doch im vom Autor dieser Arbeit und Günter Kroës verantworteten Methoden-Handbuch des Projektes wiesen einige Begriffe bereits in eine andere methodische Richtung. Versehen mit kurzen Erklärungen enthielt das Kapitel über die Wirkungsanalyse Begriffe wie „objectives-impact modelling“, „output-impact follow-up“ und „following chains of consequences“.¹⁴⁶ Letztlich wurde die alte Konzeption der Wirkungsanalyse aufgegeben, und innerhalb kürzester Zeit wurden die oben erwähnten Ideen bzw. Methodensplitter weiterentwickelt und zu einer umfassenden und differenzierten Methode zusammengefasst, welche primär auf die Untersuchung von kausalen Wirkungsketten aufbaut.

Die Entwicklung der FACT-Methode fand ohne Kenntnis der in Kapitel 6 dargestellten methodischen Ansätze der Geschichts-, Evaluierungs-, Aktions- und statistischen Kausalforschung statt. Im Nachhinein sind aber Parallelen bzw. der gemeinsame gedankliche Ausgangspunkt deutlich zu erkennen. In gewisser Weise verbindet die FACT-Methode eine den Pfad-Diagrammen oder Netzwerk-Diagrammen ähnliche grafische Darstellung mit Methoden, die dem process tracing, der Programmlogik-Evaluierung bzw. den Kausal-

¹⁴⁵ Dabei handelt es sich um das von der Europäischen Kommission bzw. der Generaldirektion Landwirtschaft finanzierte Forschungsprojekt „Partnerships for Rural Integrated Development in Europe (PRIDE)“ unter Leitung von Prof. Malcolm Moseley, University of Gloucestershire, Vereinigtes Königreich.

¹⁴⁶ Vergleiche S. 32 des Methodology Manual des PRIDE-Projektes (Kroës/Lückenkötter 1999).

geschichten nahe kommen, zum Teil sogar identisch erscheinen. Doch sie wurden unabhängig von ihnen entwickelt, und auch der Begriff ‚cause-effect tracing‘ wurde frei und ohne Kenntnis der Methode des process tracing geprägt. Dennoch ist die FACT-Methode keine völlig neue Methode, sondern reiht sich in die erwähnten methodischen Ansätze ein. Sie ist jedoch (a) für die Untersuchung des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes maßgeschneidert, (b) methodisch sehr detailliert spezifiziert, (c) auf eine mögliche Verallgemeinerung der Ergebnisse ausgerichtet.

Aufbauend auf den methodischen Ausführungen des letzten Kapitels sollte die FACT-Analyse den folgenden Anforderungen genügen bzw. entsprechende methodische Vorkehrungen treffen: Es sollte sichergestellt werden, dass tatsächliche und nicht scheinbare Ursachen identifiziert werden. Es sollten nicht nur direkte, sondern auch indirekte Ursachen und die dazwischenliegenden Wirkungsketten untersucht werden. Überhaupt sollte die Untersuchung auf die kausalen Verknüpfungen von Ereignissen bzw. Zuständen ausgerichtet sein. Die identifizierten Ursachen und Wirkungsketten sollten hinsichtlich wesentlicher Kriterien von Ursachen geprüft werden. Insbesondere sollte die Methode mit dem Multi-kausalitätsproblem umgehen und auch die Kombination von Ursachen erforschen. Schließlich sollten sowohl die subjektiven Interpretationen der Akteure von lokalen Partnerschaften aufgenommen als auch Quervergleiche und Gegenchecks mit objektiven Daten vorgenommen werden. Bei all dem sollten Maßnahmen vorgesehen werden, die eine unbewusste und systematische Selbsttäuschung ausschließen oder ihr entgegenwirken sollten. Inwieweit die FACT-Methode diese Anforderungen aufnehmen und in entsprechenden Maßnahmen umsetzen konnte, wird erst nach Darstellung der einzelnen Untersuchungsschritte bewertet werden. Zunächst soll jedoch die FACT-Methode in ihrer Grundkonzeption vorgestellt werden.

7.2. Die FACT-Methode im Überblick

Konzeptionelle Grundlage der Methode ist die in Kapitel 5 vorgenommene Definition des partnerschaftlichen Ansatzes bzw. die Unterscheidung von dem herkömmlichen Ansatz ländlicher Regionalförderung. Darauf aufbauend sind im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Ziele der FACT-Methode zu untersuchen, (a) ob der partnerschaftliche Ansatz der ländlichen Regionalförderung einen Mehr- bzw. Minderwert im Vergleich zum herkömmlichen Förderansatz erzeugt, (b) wie bzw. durch welche besonderen Merkmale von lokalen Partnerschaften dieser Mehr- oder Minderwert entsteht und (c) welche Art von Wirkungen erzielt werden.

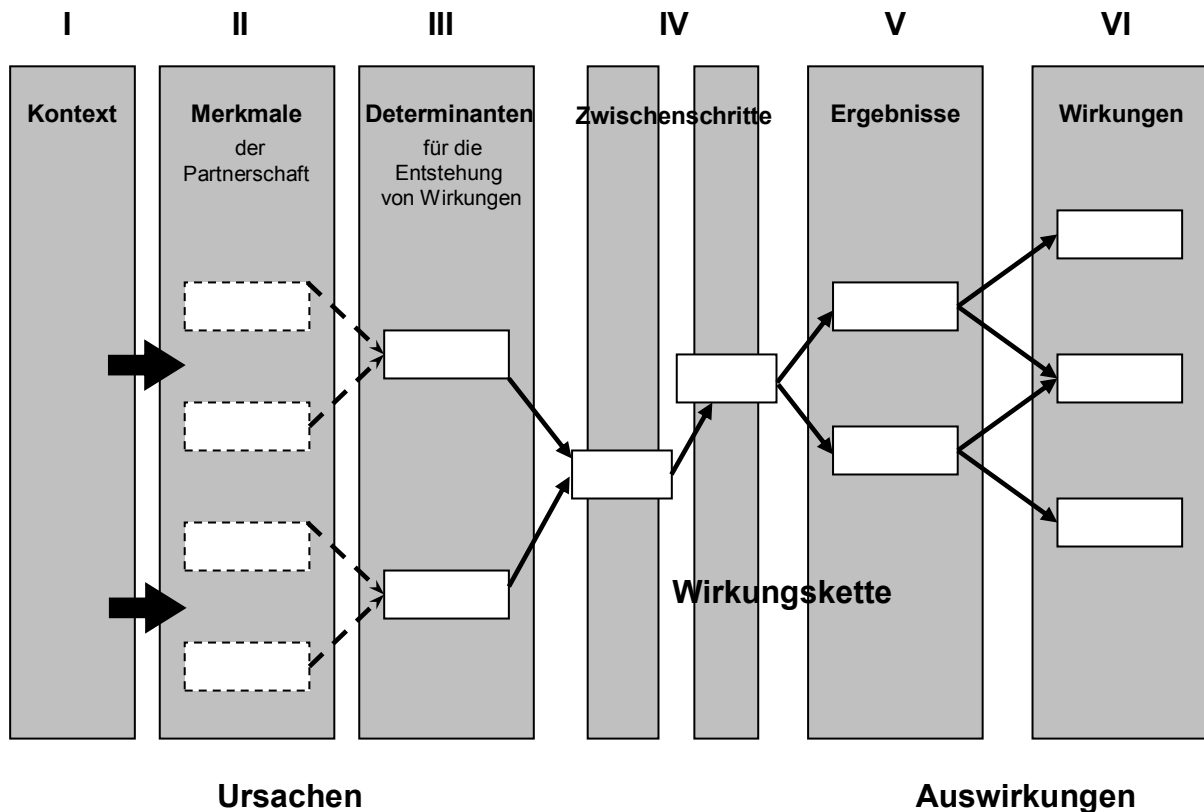
Die FACT-Methode ist nicht dafür konzipiert, bestimmte lokale Partnerschaften zu evaluieren. Im Mittelpunkt der Methode steht die Untersuchung des partnerschaftlichen Ansatzes. Daher geht es nicht um alle Ergebnisse und Wirkungen von bestimmten Partnerschaften, sondern nur um die besonderen Wirkungen bzw. den Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes. Die FACT-Methode ist auch weniger darauf ausgerichtet, das genaue Ausmaß der Ergebnisse oder Wirkungen zu ermitteln oder gar zu messen, sondern sie

fokussiert vielmehr auf die zugrunde liegenden kausalen Mechanismen sowie auf die Art von erzeugten Wirkungen und deren Wirkungsrichtung. Die FACT-Methode unterscheidet sich damit von klassischen Evaluierungen, welche die Ergebnisse und Wirkungen mit den Zielen der Partnerschaften bzw. mit von außen vorgegebenen Zielsystemen vergleichen. Doch nur ein kleiner Teil der gesamten Ergebnisse und Wirkungen einer Partnerschaft ergeben sich aus dem partnerschaftlichen Ansatz, der verfolgt wurde. Der FACT-Methode geht es daher darum, diesen Teil der Ergebnisse und Wirkungen zu identifizieren, der tatsächlich dem partnerschaftlichen Ansatz zuzuschreiben ist.

Die Grundidee der FACT-Methode ist, dass nur solche Wirkungen tatsächlich Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes sind, die anhand von Wirkungsketten auf die besonderen Merkmale des partnerschaftlichen Ansatzes zurückgeführt werden können. Anstatt also alle möglichen Wirkungen von Partnerschaften zu erheben und auszuwerten, werden zunächst kausale Wirkungsketten ausgehend von den besonderen Merkmalen des partnerschaftlichen Ansatzes aufgebaut und anschließend nur die Wirkungen untersucht, auf die diese Wirkungsketten hinweisen. Insofern beinhaltet die FACT-Methode im Kern eine Fokussierung auf die Wirkungen, die durch die Rekonstruktion von Kausalketten identifiziert wurden. Dies kommt auch in der englischen Bezeichnung der Methode zum Ausdruck: *Focussed Assessment through Cause-effect Tracing*.

Schaubild 7.1 zeigt das konzeptionelle Grundmodell der FACT-Methode. Es unterscheidet sechs Phasen: Die physischen, sozialen, gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen machen den Kontext einer lokalen Partnerschaft aus (Phase 1). Dieser Kontext besteht nicht nur aus den lokalen Rahmenbedingungen, sondern umfasst auch die regionale, nationale und internationale Ebene. Der Kontext bewirkt oder beeinflusst die Entstehung und Arbeitsweise einer Partnerschaft und führt letztlich zu den spezifischen Merkmalen einer Partnerschaft (Phase 2). Doch nicht alle dieser Merkmale sind Merkmale des partnerschaftlichen Ansatzes, und nur wenige sind auch (mit)verantwortlich für die Entstehung von entwicklungsrelevanten Wirkungen. Deshalb müssen aus den Merkmalen einer Partnerschaft die partnerschaftlichen und entwicklungsrelevanten Merkmale oder Determinanten herausgefiltert werden (Phase 3). Diese Determinanten bilden den Ausgangspunkt für Ursache-Wirkungs-Ketten, die aus mehreren Zwischenschritten bestehen (Phase 4). Schließlich führen diese Wirkungsketten zu konkreten Ergebnissen bzw. zu bestimmten Qualitäten der Ergebnisse einer lokalen Partnerschaft (Phase 5). Als Ergebnisse werden hier sowohl materielle Produkte als auch Dienstleistungen verstanden, die unmittelbar von der Partnerschaft erzeugt bzw. erbracht wurden. Diese konkreten Ergebnisse einer Partnerschaft haben weitergehende Wirkungen auf die verschiedenen Teilaspekte ländlicher Entwicklung (ökologisch, wirtschaftlich, sozial, soziokulturell, politisch usw.) sowie auf die Entwicklung der Partnerschaft selbst (Phase 6).

Schaubild 7.1: Grundkonzept der FACT-Methode



Das Schaubild verdeutlicht also nochmals, dass die FACT-Methode nicht sofort die Ergebnisse und Wirkungen einer Partnerschaft anvisiert, sondern den Schwerpunkt zunächst auf die Erstellung bzw. Rekonstruktion der kausalen Zusammenhänge zwischen Ursachen (Phasen 1-3) und den Ergebnissen und Auswirkung (Phasen 5 und 6) legt. Die Wirkungsketten können dabei auf unterschiedliche Weise erstellt werden. Man kann (a) von hypothetischen oder beobachteten Determinanten beginnen, (b) von einem hypothetischen oder bekannten Zwischenelement einer Wirkungskette oder (c) von einem hypothetischen oder beobachteten Ergebnis bzw. Wirkung. Durch das Vorwärts- oder Rückverfolgen von Ursachen oder Wirkungen kann schließlich eine vollständige Wirkungskette aufgestellt werden. Diese Ursache-Wirkungsketten müssen anschließend z.B. mit Hilfe von Projektdokumenten und Interviews relevanter Akteure systematisch geprüft und faktisch bestätigt werden.

Im Folgenden wird erläutert, mit Hilfe welcher Schritte man hypothetische Wirkungsketten aufstellt, diese analysiert und schließlich miteinander vergleicht und somit schließlich zu Schlussfolgerungen bezüglich des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes gelangt.

7.3. Die FACT-Methode im Detail

Die FACT-Methode besteht aus elf Untersuchungsschritten, die im Folgenden im Detail dargestellt werden:

Schritt 1: Entwicklung von hypothetischen Wirkungsketten

Das Ziel dieses Untersuchungsschrittes ist es, den bisherigen Wissensstand bzw. relevante Theorien zu nutzen, um die Wirkungsanalyse auf die wesentlichen zu überprüfenden Wirkungszusammenhänge zu fokussieren. Dieser Schritt geschieht also vor der eigentlichen Datenerhebung, weswegen die Wirkungsketten hypothetischen Charakter haben.

Vom praktischen Standpunkt her gibt es zur Entwicklung der hypothetischen Wirkungsketten mehrere Varianten:

Determinanten als Ausgangspunkt: In der ‚klassischen Variante‘ überlegt man zunächst, welches die wesentlichen Merkmale des partnerschaftlichen Ansatzes sind. Dies geschieht auf Grundlage vorhandener Theorien, anderer Untersuchungen bzw. durch eigene logische Durchdringung des Themas. In der vorliegenden Arbeit sind die entsprechenden Überlegungen (und Hypothesen) zum Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes in Kapitel 5 dargelegt. Ausgehend von diesen Merkmalen des partnerschaftlichen Ansatzes entwickelt man dann Hypothesen, welche Folgen zu erwarten sind, was daraus wiederum für Folgen entstehen usw. bis hin zu erwarteten Ergebnissen und weitergehenden Wirkungen. Diese hypothetischen Wirkungsketten (die im Prinzip aus mehreren miteinander verketteten Hypothesen bestehen) werden in Form von FACT-Diagrammen grafisch dargestellt (siehe z.B. Kapitel 10). Die hypothetischen Wirkungsketten also gewissermaßen ‚von vorne‘, d.h. ausgehend von den Merkmalen des partnerschaftlichen Ansatzes, aufgebaut.

Ergebnisse oder Wirkungen als Ausgangspunkt: Genauso gut ist es möglich, die hypothetischen Wirkungsketten ‚von hinten‘ her aufzubauen. Man würde sich also fragen (bzw. aus Theorien oder anderen Forschungen ableiten), welche besonderen Ergebnisse oder Wirkungen durch den partnerschaftlichen Ansatz erzeugt werden. Anschließend versucht man dann, diese Wirkungen logisch soweit zurückzuverfolgen, bis man bei einem Merkmal des partnerschaftlichen Ansatzes angelangt ist.

Zwischenschritte als Ausgangspunkt: Ebenfalls möglich ist der Aufbau einer hypothetischen Wirkungskette ‚von der Mitte‘ her, d.h. mit einem Zwischenschritt einer Wirkungskette als Ausgangspunkt. Man müsste hierzu überlegen bzw. logisch ableiten, welche besonderen oder typischen Ereignisse mit dem partnerschaftlichen Ansatz verbunden sind. Von diesen Ereignissen ausgehend muss man die Wirkungskette dann mit den Merkmalen des partnerschaftlichen Ansatzes verbinden bzw. die Wirkungskette zu Ergebnissen und Wirkungen weiterverfolgen.

Programmatische Logik als Ausgangspunkt: Eine letzte Variante besteht darin, die ‚interne Logik‘ einer bestimmten lokalen Partnerschaft aufzugreifen und auf dieser Grundlage eine Wirkungskette zu erstellen. Man würde sich also fragen, welchen Plan bzw. idealtypische

Vorgehensweise die zu untersuchende Partnerschaft vorsieht, um Ergebnisse und Wirkungen zu erzeugen. Diesen Plan kann man auch als Programm oder programmatische Logik der Partnerschaft bezeichnen.

Die verschiedenen Varianten verdeutlichen, dass die Entwicklung von Wirkungsketten mit mehr, weniger oder gar keinen Vorkenntnissen über die konkret zu untersuchende Partnerschaft erfolgen kann. Das heißt, man kann eine rein deduktive Vorgehensweise wählen oder induktiv aus der Kenntnis der Partnerschaft heraus Wirkungsketten entwickeln. Oder man kombiniert beide Vorgehensweisen, wobei man darauf achten muss, sich bei der Erstellung der deduktiven Wirkungsketten nicht von den speziellen Merkmalen der zu untersuchenden Partnerschaft beeinflussen zu lassen. Im Übrigen kann man die oben beschriebenen Verfahren auch während der Datenerhebung und sogar mit Interviewpartnern zusammen anwenden, um neue (in diesem Fall induktive) Wirkungsketten zu entwickeln.

Folgende Punkte sollte man bei der Erstellung der hypothetischen Wirkungsketten beachten:

- (1) Es sollen auch solche Wirkungsketten erstellt werden, die zwar theoretisch bzw. aus anderen Untersuchungen als wichtig erachtet werden, aber die man selbst intuitiv oder aus noch so geringer Kenntnis der zu untersuchenden Partnerschaft für eher unwichtig oder unwahrscheinlich hält. Dies ist deshalb wichtig, weil auch (oder gerade) die Falsifizierung von hypothetischen Wirkungsketten ein wichtiges Ergebnis sein kann. Es geht also nicht darum, nur Hypothesen zu verfolgen, an die man selber ‚glaubt‘ bzw. die einem gut gefallen.
- (2) Auch sollen nicht nur Wirkungsketten erstellt werden, die zu positiven Wirkungen (also einem Mehrwert) führen. Wirkungsketten, die zu negativen Wirkungen führen, also einen ‚Minderwert‘ des partnerschaftlichen Ansatzes anzeigen, sind wissenschaftlich und praktisch betrachtet mindestens genauso wichtig.
- (3) Die Erstellung hypothetischer Wirkungsketten erfordert intensives Nachdenken und führt oftmals nicht im ersten Anlauf zu verwendbaren Ergebnissen. Mehrmalige Überarbeitung und Diskussionen mit anderen Forschern erhöhen die Qualität der Wirkungsketten. Man soll daher noch nicht ganz ‚ausgegorene‘ Wirkungsketten bzw. Wirkungsketten mit Lücken nicht verwerfen. Denn letztlich sind die hypothetischen Wirkungsketten vor allem ein heuristisches Instrument, um das eigene Denken und die Vorbereitungen für die empirische Datenerhebung zu strukturieren (siehe unten).

Schritt 2: Identifizierung von Informanten und Datenquellen

Das Ziel dieses Schrittes ist es, die für die Wirkungsanalyse notwendige Datenerhebung vorzubereiten bzw. mit Hilfe der hypothetischen Wirkungsketten zu fokussieren.

Anstatt alle Daten bezüglich Wirkungen zu sammeln und eine große Zahl von Personen zu interviewen (und später festzustellen, dass man besser andere interviewt hätte), können die hypothetischen Wirkungsketten verwendet werden, um zielgerichtet die notwendigen Daten

zu erheben. Dazu notiert man auf den FACT-Diagrammen unterhalb eines jeden Elementes (Ereignis und/oder Verknüpfung), welche Sekundärdaten man zur Verifizierung benötigen würde bzw. welche Personen zu diesem bestimmten Sachverhalt vermutlich am besten Auskunft geben können. Sollte man bereits Daten besitzen oder Interviews geführt haben, so notiert man einen kurzen Verweis auf diese Quellen. Auf diese Weise verfährt man mit allen FACT-Diagrammen.

Anschließend werden alle Datenhinweise der FACT-Diagramme zusammengetragen und in einer übergreifenden Liste zusammengestellt. In dieser Liste wird verzeichnet, (a) welche Personen bzw. Organisationen zu kontaktieren sind, (b) welche Art von Daten benötigt werden und (c) eine kurze Einschätzung, wie wichtig diese speziellen Daten für die jeweilige Wirkungskette bzw. für deren Überprüfung sind. Auf Grundlage dieser Liste ist es dann einerseits möglich, Prioritäten zu setzen bezüglich der Entscheidung, welche Personen oder Organisationen auf jeden Fall, möglicherweise oder nicht unbedingt zu kontaktieren sind. Zum anderen können durch die Liste Überlappungen festgestellt werden, dass z.B. bestimmte Informationen durch zwei Datenquellen/Informanten abgedeckt werden können und man möglicherweise eine weglassen oder man ein gemeinsames Interview arrangieren kann (unter Berücksichtigung der verschiedenen Vor- und Nachteile eines solchen Vorgehens). Und schließlich ist die Liste eine große Hilfe für die Vorbereitung der einzelnen Interviews (voraussichtliche Dauer des Interviews, Strukturierung des Interviews, Checkliste der benötigten Informationen usw.)

In der Regel wird man feststellen, dass bestimmte Personen oder Organisationen, die zum ‚inneren Kreis‘ der Partnerschaft gehören, die wichtigsten Informanten für die Wirkungsanalyse sind. Diese Personen sind zwar einerseits besonders qualifiziert, um detaillierte Informationen und Einschätzungen zu geben. Andererseits haben sie natürlich eine spezielle Sichtweise und möglicherweise ein besonderes Interesse, die Funktionsweise und Wirkungen der Partnerschaft möglichst positiv darzustellen. Daher sollte man darauf achten, das Spektrum der Interviewpartner zu vergrößern und gezielt auch Personen zu befragen, die nicht zum inneren Kern der Partnerschaft gehören bzw. die für ihre kritische Sichtweise bekannt sind. Auf jeden Fall sollte man bereits an dieser Stelle darüber nachdenken, welche Personen zu einem späteren Zeitpunkt der Wirkungsanalyse geeignet sind, die endgültigen Wirkungsketten zu validieren bzw. kritisch zu überprüfen.

Schritt 3: Entwicklung von empirisch belegten Wirkungsketten

Ziel dieses Schrittes ist es, von hypothetischen Wirkungsketten zu empirisch belegten Wirkungsketten zu gelangen und diese anschließend in systematischer Weise zu dokumentieren.

Als erstes ist es dazu erforderlich, auf Grundlage des vorherigen Schrittes die benötigten Daten zu sammeln und Interviews zu führen. In diesen Interviews können je nach Interviewpartner und Art der benötigten Informationen auch die FACT-Diagramme mit den hypothetischen Wirkungsketten eingesetzt werden. Dies beinhaltet zwar einerseits eine stärkere Beeinflussung des Interviewpartners, andererseits hilft die grafische Darstellung

erfahrungsgemäß sehr, um die zu untersuchenden Zusammenhänge und bisherigen Hypothesen zu verdeutlichen. Der Interviewpartner wird meist spontan auf die Wirkungsketten reagieren und die ganze Wirkungskette oder bestimmte Elemente bestätigen oder kritisieren. Aufgabe des Interviewers ist es dann, die Hintergründe für diese Reaktion genauer zu erforschen bzw. den Interviewpartner aufzufordern, seine Einschätzungen zu begründen. Dies kann zum Beispiel auch dazu führen, bestimmte Elemente der hypothetischen Wirkungskette zu ändern oder die Wirkungskette um weitere Zwischenschritte zu ergänzen oder ‚exogene‘, d.h. nicht auf den partnerschaftlichen Ansatz gründende Einflussfaktoren hinzuzufügen. Die hypothetische Wirkungskette wird sozusagen der Wirklichkeit angepasst. Der Interviewpartner entwickelt dabei die Wirkungskette mit und wird quasi zum Mitforscher. Seitens des Interviewers erfordert diese Art von Interviews ein gewisses Maß an Kreativität, Sorgfalt, Flexibilität, und Erfahrung, um die richtige Mischung aus offenen, nachforschenden, anregenden und detailorientierten Fragen zu finden.

Anschließend werden alle Informationen (Primär- und Sekundärdaten) in standardisierter Form dargestellt. Dazu dient das FACT-Formblatt, das außer dem veränderten FACT-Diagramm eine verbale Zusammenfassung der Wirkungskette und weitere Abschnitte zur Dokumentation der entsprechenden Hintergrundinformationen bzw. Daten enthält (siehe Anhang 7). Das Formblatt dient nicht nur der Dokumentation, sondern hilft dem Forscher zugleich, die relevanten Informationen und seine Gedanken zu strukturieren, was angesichts des offenen und detektivischen Charakters dieses Untersuchungsschrittes sehr wichtig ist. Dabei wird zudem schnell deutlich, wo noch argumentative Lücken bestehen bzw. Daten fehlen. Außerdem kann man auf diese Weise erkennen, wie gut und vielseitig die Wirkungskette empirisch abgesichert ist. Jede Wirkungskette sollte nach Möglichkeit auf mehreren Datenquellen bzw. Informanten basieren.

Schritt 4: Prüfung der Wirkungsketten

Ziel dieses Untersuchungsschrittes ist es, die logische und empirische Qualität der Wirkungsketten zu prüfen. Dies ist notwendig, damit man nicht auf schwacher empirischer bzw. logischer Grundlage voreilige Schlussfolgerungen zieht. Es passiert nämlich schnell, dass man Muster und Zusammenhänge zwischen Ereignissen sieht, wenn man unbedingt welche sehen will.

Um sich gegen solche Selbsttäuschungsmechanismen zu schützen, sollten die Wirkungsketten auf folgende Weise geprüft werden:

- (1) *Suche nach Widersprüchen*: Zum einen werden alle bereits erhobenen Daten dahingehend überprüft, ob sie einer der Wirkungsketten bzw. einzelner Verknüpfungen widersprechen oder in irgendeiner Weise nicht konsistent mit ihnen sind. Zum anderen überlegt man, welche Informationen die einzelnen Wirkungsketten im Kern falsifizieren würden und sucht dann gezielt nach diesen Informationen.
- (2) *Überprüfung alternativer Erklärungsansätze*: Diese Strategie geht noch einen Schritt weiter. Aufbauend auf Theorien oder eigenem logischen Denken fragt man sich:

Welche alternative Erklärung könnte es geben, die diese Wirkungskette völlig widerlegt und die empirischen Tatsachen auf andere Weise erklärt? Es geht also darum, aktiv zu versuchen, die bisher entwickelte Wirkungskette auszuhebeln und durch eine andere zu ersetzen.

- (3) *Einschätzung der Zuverlässigkeit der Wirkungskette*: Aufbauend auf diesen beiden Prüfverfahren ist es möglich, eine wohlbegründete Einschätzung der logischen und empirischen Qualität einer Wirkungskette vorzunehmen. Unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte soll diese auf einer Bewertungsskala von 0 bis 3 beurteilt werden:
- a) Zuverlässigkeit der verwendeten Datenquellen,
 - b) Anzahl der verwendeten Datenquellen bzw. unterschiedliche Art der Daten,
 - c) Maß der Übereinstimmung der verwendeten Daten und
 - d) Grad der Widerlegung von alternativen Erklärungsansätzen
(entweder, dass es keine oder nur schwache alternative Erklärungen gab oder dass – möglichst starke – Erklärungen empirisch oder argumentativ widerlegt werden konnten).

Die Ergebnisse dieser Prüfung werden in einem speziellen Abschnitt des FACT-Formulars dokumentiert.

Schritt 5: Einschätzung der Bedeutung der Wirkungsketten

Ziel des fünften Untersuchungsschrittes ist es, die Reichweite und Bedeutung der geprüften Wirkungsketten abzuschätzen. Dies ist unter anderem notwendig, um zu bestimmen, ob bzw. bis zu welchem Grad eine Wirkungskette verallgemeinert werden kann.

Zu diesem Zweck werden folgende Merkmale der Wirkungsketten überprüft:

Grad der Kontext-Abhängigkeit: Im Zuge der empirischen Überprüfung bzw. Modifizierung der hypothetischen Wirkungsketten werden fast zwangsläufig andere Einflussfaktoren in die Wirkungsketten aufgenommen. Die Frage ist nun, inwieweit diese Faktoren die Wirkungsketten so speziell machen, dass sie nur noch in dem konkreten Kontext der untersuchten lokalen Partnerschaft Gültigkeit haben. Bei dieser Abschätzung ist zu bedenken, dass auch anscheinend spezielle Ereignisse wie z.B. das plötzliche Ausscheiden des Vorsitzenden einer Partnerschaft durchaus ein ‚normales‘ oder typisches Ereignis darstellen kann, das prinzipiell auch in anderen Partnerschaften vorkommt bzw. vorkommen kann. Ein Forscher muss also alle Elemente einer Wirkungskette hinsichtlich ihrer Kontext-Abhängigkeit abprüfen und unterscheiden, ob die Wirkungskette insgesamt (a) stark abhängig ist von sehr speziellen bzw. seltenen lokalen Bedingungen oder (b) Rahmenbedingungen, Prozesse und Ereignisse enthält, die häufig oder typischerweise in der Region oder in Deutschland insgesamt vorkommen, oder (c) auf Bedingungen und Ereignissen basiert, die von allgemein gültigerer Art sind.

Grad der Zeitabhängigkeit: In ähnlicher Weise kann verfahren werden, um die zeitliche Abhängigkeit einer Wirkungskette abzuschätzen. Dies bezieht sich zum einen auf die Häufigkeit bzw. Dauer einer Wirkungskette: Tritt eine Wirkungskette nur einmal und nur kurzfristig auf, oder ist sie ständig bzw. über lange Zeit aktiv? Zum anderen kann man abschätzen, in welcher Phase einer Partnerschaft die Wirkungskette auftrat (zum Beispiel nur in der Anfangsphase) oder ob sie weniger phasenabhängig ist und prinzipiell zu jedem Zeitpunkt auftritt oder auftreten könnte.

Grad der Akteurs-Abhängigkeit: Ein weiterer Aspekt, der die Bedeutung einer Wirkungskette betrifft, ist die Frage, wie viele und welche Personen oder Organisationen involviert sind. Eine Wirkungskette, die nur wenige Akteure betrifft, die zudem nur peripher an der Partnerschaft teilnehmen, ist sicherlich weniger bedeutungsvoll als eine Wirkungskette, die viele und sehr aktive Akteure beinhaltet. Auch kann man klären, inwiefern die an einer Wirkungskette beteiligten Akteure typisch oder untypisch für lokale Partnerschaften sind.

Grad des Partnerschafts-Effekts: Eine der wichtigsten und schwierigsten Aufgaben ist es, den Grad des Partnerschafts-Effektes abzuschätzen. Zunächst ist klar, dass dadurch, dass alle Wirkungsketten von den besonderen Merkmalen des partnerschaftlichen Ansatzes ausgehen müssen, per definitionem nur Ergebnisse und Wirkungen erfasst werden, die von dem partnerschaftlichen Ansatz (mit)verursacht wurden. Das heißt, im Unterschied zu vielen anderen Wirkungsanalysen werden bei richtiger Anwendung der FACT-Methode keine Wirkungen erfasst, die nicht auf den partnerschaftlichen Ansatz zurückgehen. Die Frage bleibt jedoch, wie stark der Effekt des partnerschaftlichen Ansatzes wirkt. Anders ausgedrückt: Wie hoch ist – im Vergleich zu allen anderen Einflüssen auf eine bestimmte identifizierte Wirkung – der Grad des Einflusses des partnerschaftlichen Ansatzes im Vergleich zu allen anderen Einflüssen auf eine bestimmte identifizierte Wirkung? Im Prinzip ist es unmöglich, diese Frage korrekt zu beantworten, denn sie erfordert, dass wirklich alle anderen Einflüsse inklusive ihrer Ausprägung bekannt sind. Insofern lässt sich auch der relative Einfluss des partnerschaftlichen Ansatzes nicht eindeutig bestimmen. Dennoch soll der Forscher auf Grundlage aller von ihm und den Interviewpartnern identifizierten externen Einflüsse und mit Hilfe des ‚angereicherten‘ FACT-Diagrammes versuchen, eine grobe Abschätzung des Grades des Partnerschafts-Effektes vornehmen. Dabei soll zunächst ohne Berücksichtigung anderer Faktoren die ‚Stärke‘ der von den partnerschaftlichen Merkmalen ausgehenden Wirkungskette bewertet werden (vielleicht hat die Wirkungskette ja ohnehin nur einen sehr schwachen Effekt). Anschließend sollen dann alle nicht-partnerschaftlichen Einflüsse berücksichtigt werden (die verstärkende oder vermindernde Effekte haben können) und zu der partnerschaftlichen Wirkungskette in Relation gesetzt werden. Auf Grundlage einer solchen qualitativen bzw. argumentativen Analyse, die im FACT-Formular dargelegt wird, wird schließlich eine Bewertung auf einer Skala von 0 bis 3 abgegeben.

Die Analyseverfahren dieses Untersuchungsschrittes sind zugegebenermaßen grob und methodisch angreifbar, nicht zuletzt da sie stark von den subjektiven Einschätzungen des Forschers abhängig sind. Dies kann nur zum Teil aufgefangen werden, z.B. indem die wichtigsten Interviewpartner sofort oder im Rahmen von Untersuchungsschritt 8 (Vali-

dierung) gebeten werden, ihrerseits Einschätzungen abzugeben und zu begründen. Doch dadurch wird das Problem nicht grundsätzlich gelöst. Die FACT-Methode basiert jedoch auf der Überzeugung, dass die oben beschriebenen systematischen und logischen Analyseverfahren zwar keinen genauen Messwert, aber doch eine richtungsweisende Indikation bezüglich der Bedeutung der Wirkungsketten ergeben. Im Vergleich zu anderen Methoden, die externe Einflussfaktoren noch nicht einmal konzeptionell geschweige denn methodisch berücksichtigen, liefert die FACT-Methode insofern sicherlich einen methodischen Mehrwert.

Schritt 6: Beschreibung der Ergebnisse und Wirkungen

Bis hierhin lag der Fokus auf den Wirkungsketten. Im sechsten Untersuchungsschritt geht es um die Ergebnisse und Wirkungen, auf die die Wirkungsketten hinweisen. Ziel ist es, diese Ergebnisse und Wirkungen empirisch zu belegen und zu beschreiben.

Als erstes werden die durch den partnerschaftlichen Ansatz (mit)verursachten Ergebnisse beschrieben. Dazu werden alle diesbezüglichen qualitativen und quantitativen Daten zusammengetragen und in dem FACT-Formular eingetragen. Als zweites werden alle weitergehenden Wirkungen betrachtet, die durch den partnerschaftlichen Ansatz hervorgerufen werden. Auch hier werden alle verfügbaren Informationen zusammengezogen und im FACT-Formular dokumentiert.

Wichtig ist, dass es in beiden Fällen nicht darum geht, nur bestimmte Anteile - nämlich die, die direkt dem partnerschaftlichen Ansatz zuzurechnen sind - zu erfassen, sondern das betreffende Ergebnis bzw. die Wirkung als Ganzes. Aussagen zum Grad des Einflusses sind ja bereits im vorherigen Untersuchungsschritt gemacht worden; jetzt geht es vor allem darum, die Existenz der betroffenen Ergebnisse und Wirkungen zu belegen bzw. deren Ausmaß und Richtung. Idealerweise sind die Ergebnisse und Wirkungen quantitativ zu messen. Dies ist jedoch oftmals nicht ohne weiteres möglich. Dann kann man sich mit Proxy-Indikatoren behelfen, z.B. indem man die gestärkte lokale Identität durch die Verkaufsstatistik lokaler Produkte oder die Abonnements-Statistik von Lokalzeitungen misst. Dies erfordert allerdings weitergehende und manchmal sehr aufwändige Untersuchungen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit in der Regel nicht erfolgen konnten. Grundsätzlich ist ein solches Vorgehen aber sinnvoll und möglich.

Schritt 7: Kategorisierung der Wirkungen

Der siebte Untersuchungsschritt zielt darauf ab, die identifizierten Wirkungen hinsichtlich ihres Einflusses auf eine integrierte ländliche Entwicklung der Untersuchungsregion zu kategorisieren. Dabei können grob vier Aspekte unterschieden werden:

- (1) *Betroffenes Gebiet*: Für jede identifizierte Wirkung soll abgeschätzt werden, ob und inwieweit sie das gesamte Gebiet betrifft, auf das sich die untersuchte Partnerschaft bezieht, oder ob nur bestimmte Teilgebiete betroffen sind.

- (2) *Betroffene Bevölkerung*: Ähnlich soll grob abgeschätzt werden, ob bzw. inwieweit die gesamte Bevölkerung oder nur bestimmte Bevölkerungsgruppen innerhalb dieses Gebietes positiv oder negativ von einer bestimmten Wirkung betroffen sind.
- (3) *Betroffener Aspekt ländlicher Entwicklung*: In der Regel beziehen sich die identifizierten Wirkungen auf unterschiedliche Teilaspekte ländlicher Entwicklung, z.B. auf wirtschaftliche Aspekte, soziale, soziokulturelle, ökologische oder politische Aspekte. Auch diesbezüglich kann vom Forscher eine grobe Kategorisierung vorgenommen werden.
- (4) *Betroffener Aspekt der Partnerschaft*: Die Wirkungen können aber auch auf die Partnerschaft selbst zurückwirken, z.B. die Arbeit der Partnerschaft effizienter machen, die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren verbessern oder die Sichtweisen und Fähigkeiten der Mitglieder der Partnerschaft verändern. Auch in dieser Hinsicht sollen die Wirkungen kategorisiert werden.

Diese Einschätzungen bzw. Kategorisierung sind bewusst grob gehalten, damit sie von dem Forscher ohne großen Mehraufwand vorgenommen werden können. Sie werden ohnehin im nächsten Schritt von Akteuren vor Ort überprüft.

Schritt 8: Validierung der FACT-Ergebnisse

Im achten Untersuchungsschritt geht es darum, die Validität der Ergebnisse der FACT-Analyse zu überprüfen bzw. zu erhöhen. Dazu werden jeweils zwei geeignete Personen einer Partnerschaft gebeten, eine Wirkungskette einschließlich der ausgefüllten FACT-Formulare zu lesen und zu kommentieren. Auf dieser Grundlage entscheidet der Forscher dann, ob und wie die ursprünglichen FACT-Diagramme und -Formulare zu ändern sind. Die Validierungsergebnisse bzw. daraus folgende Änderungen werden wiederum in dem FACT-Formular dokumentiert. Damit ist die Analyse der individuellen Wirkungsketten beendet.

Schritt 9: Erstellung einer Ursache-Wirkungs-Matrix

Der neunte Untersuchungsschritt soll ermöglichen, Wirkungsketten verschiedener Partnerschaften zu vergleichen. Dazu ist es erforderlich, die einzelnen Wirkungsketten zu ordnen und in irgendeiner Weise zu aggregieren.

Dazu wird im neunten Untersuchungsschritt eine Ursache-Wirkungs-Matrix erstellt. Diese stellt die besonderen Merkmale des partnerschaftlichen Ansatzes in den Zeilen den besonderen Wirkungen in den Spalten gegenüber. In diese Matrix trägt man dann die einzelnen Wirkungsketten entsprechend ein. Dies kann in Form eines Kürzels oder aber in Form einer knappen verbalen Beschreibung geschehen, wodurch die Matrix allerdings etwas voluminös werden könnte.

Zusätzlich können der Matrix weitere Merkmale der Wirkungsketten hinzugefügt werden, z.B. durch eine dem Wirkungsketten-Kürzel nachgestellte Zahl oder durch einen Buchstaben. Auf diese Weise kann eine mehrdimensionale Matrix entstehen. Alternativ kann auch

von der Ursachen-Wirkungs-Gegenüberstellung abgewichen werden. Beispielsweise kann man in den Spalten die untersuchten Fallstudien aneinanderreihen und auf diese Weise deutlicher herausstellen, welche und wie viele Wirkungsketten mit der gleichen Ursache in welchen Fallstudien gefunden wurden. Die Wirkungen der Ketten können in diesem Fall durch einen dem Kürzel nachgestellten Buchstaben angezeigt werden. Es gibt also viele Möglichkeiten der Darstellung, wobei sich die Ursachen-Wirkungs-Matrix als einfaches aber aussagekräftiges Instrument bewährt hat.

Schritt 10: Analyse der Ursache-Wirkungs-Matrix

Ziel des zehnten Untersuchungsschrittes ist es, mit Hilfe der Ursache-Wirkungs-Matrix und den FACT-Formularen fallübergreifende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Hierzu können eine Reihe von Techniken angewandt werden. Zunächst kann man die Verteilung der Wirkungsketten in der Ursache-Wirkungsmatrix quantitativ analysieren, d.h. für die einzelnen Zellen, für die Zeilen und die Spalten Häufigkeiten berechnen und interpretieren. Auf dieser Grundlage ist es anschließend sinnvoll, besonders häufige Ursache-Wirkungs-Kombinationen im Detail zu untersuchen, indem man die jeweiligen FACT-Diagramme bzw. FACT-Formulare hinzuzieht und qualitativ vergleicht. Dazu kann es hilfreich sein, jedes Wirkungsketten-Kürzel der Matrix mit Hilfe von Hyperlinks mit den entsprechendem Text bzw. Diagramm zu verknüpfen. Dadurch ist es relativ leicht möglich, zwischen der Gesamtübersicht der Matrix und den Detail-Informationen der Wirkungsketten bzw. zwischen mehreren Wirkungsketten einer Matrix-Zelle hin- und herzuwechseln.

Weitergehende Analyseschritte sind abhängig von den konkreten Daten, die man analysiert, bzw. davon, welche Ergebnisse sich nach Anwendung der ersten Analyseschritte abzeichnen. Grundsätzlich kann man (a) auf Grundlage der Häufigkeitsverteilungen Cluster bilden, (b) die Wirkungsketten auf ähnliche oder gegensätzliche Verläufe oder Bedingungen untersuchen, (c) statistische und/oder kausale Kombinationen von Ursachen oder Zwischenschritten der Wirkungsketten identifizieren oder (d) ‚generalisierte Wirkungsketten‘ bilden. Für diese Analysen sind jeweils unterschiedliche Methoden bzw. Hilfsmittel erforderlich, beispielsweise verschiedene maßgeschneiderte Übersichtstabellen oder FACT-Diagramme. Die Richtung all dieser Analysen geht jedoch in die gleiche Richtung: Es geht darum, schrittweise von den Einzelfällen zu abstrahieren und zu immer generelleren Aussagen zu gelangen. Die Ergebnisse werden schließlich quantitativ, verbal und grafisch in einem zusammenfassenden Dokument dargestellt.

Schritt 11: Statistische Validierung der FACT-Ergebnisse

Der elfte Untersuchungsschritt zielt darauf ab, die Ergebnisse der FACT-Analyse massenstatistisch zu validieren. Dazu werden die Ergebnisse von Schritt 10 so aufbereitet, dass sie anschließend im Rahmen einer schriftlichen Befragung bestätigt oder widerlegt werden können.

Auch dieser Untersuchungsschritt kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Zum Beispiel können die Ergebnisse in Form von Thesen zusammengefasst werden, die jeweils unter Verwendung einer fünf-Punkte-Skala (-2 bis +2) bewertet werden können. Oder man stellt die Ergebnisse (ähnlich wie bei der Validierung in Schritt 8) grafisch als FACT-Diagramme dar und bittet um eine Bewertung. Oder (wie im Rahmen der vorliegenden Arbeit geschehen) man gibt keine fertigen Ursache-Wirkungen-Beziehungen vor, sondern lässt die Befragten selbst die ihrer Meinung nach wichtigsten kausalen Zusammenhänge identifizieren. In letzterem Fall müsste man die Befragung trotzdem strukturieren, um statistisch verwertbare Ergebnisse zu erhalten. Dazu listet man eine begrenzte Anzahl von Wirkungen auf und stellt außerdem eine begrenzte Anzahl von Ursachen zur Wahl. Der Befragte wird dann aufgefordert, jeder Wirkung jeweils die zwei wichtigsten Ursachen zuzuordnen. Der ‚Feedback-Umfrage‘ der vorliegenden Arbeit liegt dieser Ansatz zugrunde.

Der entsprechend maßgeschneiderte Fragebogen wird dann an eine möglichst große Zahl von Partnerschaften verschickt. Darüber hinaus kann er auch an Experten (Wissenschaftler, Berater, Evaluatoren, Sachbearbeiter in Landes- und Bundesbehörden) geschickt werden, die ebenfalls um eine Bewertung der Ergebnisse gebeten werden. Die Auswertung der Befragungsergebnisse erfolgt anschließend nach anerkannten statistischen Verfahren. Dabei kann auch nach verschiedenen Typen von Partnerschaften unterschieden werden (z.B. nach Anzahl der Mitglieder, nach Partnerschaften mit/ohne Regionalmanagement, nach Höhe des Budget usw.). Zum Schluss werden die Ergebnisse von Untersuchungsschritt 10 mit den Ergebnissen der End-Validierung verglichen und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen. Einige Ergebnisse werden auf diese Weise voll bestätigt, andere vielleicht nur eingeschränkt bestätigt und wieder andere möglicherweise völlig widerlegt. Die so empirisch erhärteten Ergebnisse werden in Form eines Abschlußberichtes zusammengefasst, der zugleich die FACT-Analyse beendet – oder weitere Untersuchungen zu noch verbleibenden oder neu aufgedeckten Fragen einleitet.

7.4. Fazit

Die in diesem Kapitel beschriebene FACT-Methode ist eine maßgeschneiderte Methode zur Untersuchung des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes der ländlichen Regionalförderung. Sie basiert im Kern auf der Untersuchung von Wirkungsketten, anhand derer kausale Zusammenhänge zwischen bestimmten Merkmalen lokaler Partnerschaften und bestimmten Ergebnissen und Wirkungen nachgewiesen werden sollen. Die Methode enthält deduktive und induktive Ansätze zur Identifizierung von Wirkungsketten, welche dann empirisch belegt, geprüft und hinsichtlich ihrer Bedeutung bewertet werden. Schrittweise werden die Wirkungsketten und identifizierten Wirkungen miteinander verglichen und verdichtet und schließlich einer statistischen Validierung unterzogen.

Die FACT-Methode ist als Grobgerüst oder praktischer Leitfaden zu verstehen, um Wirkungsketten zu identifizieren und analysieren. Eine solche Untersuchung ist im Grund genommen immer eine relativ offene, individuelle und quasi detektivische Arbeit. Insofern

erfordert die FACT-Methode einen hohen Grad an Flexibilität, Kreativität und Sensibilität des Forschers. Gerade deshalb ist es zugleich notwendig, zumindest eine einheitliche Form der Dokumentation einzuhalten (FACT-Diagramm und FACT-Formular), damit zwischen den Wirkungsketten, Fallstudien und möglicherweise auch zwischen verschiedenen Forschern eine Vergleichbarkeit gewährleistet werden kann. Nur so ist es möglich, eine systematische Analyse der Gesamtergebnisse vorzunehmen. Außerdem zeigt sich, dass die entwickelten Hilfsmittel (insbesondere die FACT-Diagramme) den Forschern und auch Interviewpartnern helfen, ein ansonsten unübersichtliches und komplexes Feld von Einflußfaktoren und Wirkungen zu strukturieren.

Die Anwendung bzw. Ergebnisse einer FACT-Analyse ländlicher Entwicklungspartnerschaften in Deutschland sind in Kapitel 10 dargestellt. Zum besseren Verständnis der komplexen Wirkungszusammenhänge innerhalb der Partnerschaften und mit ihrem wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Umfeld soll jedoch in den nächsten beiden Kapiteln auf Kontexte, Entstehung und Entwicklung der untersuchten Partnerschaften (Kapitel 8) und ihre Organisation und Funktionsweise (Kapitel 9) eingegangen werden. Durch die Verbindung von Fallstudien mit einer bundesweiten statistischen Erhebung ermöglichen diese Kapitel zudem, die Fallstudien in einem größeren empirischen Zusammenhang zu sehen bzw. ihre spezifischen Eigenarten besser einzuschätzen.

Teil IV

**Analyse lokaler Partnerschaften
in ländlichen Regionen Deutschlands**

Kapitel 8

Kontext, Entstehung und Entwicklung von lokalen Partnerschaften

Mit dem achten Kapitel beginnt der empirische Teil dieser Arbeit. Dieser ist in drei Kapitel aufgeteilt: Im vorliegenden Kapitel geht es um den Kontext, die Entstehung und weitere Entwicklung von lokalen Partnerschaften. Das neunte Kapitel fokussiert auf die Organisationsstruktur und Funktionsweise von Partnerschaften, während das zehnte Kapitel die Wirkungen lokaler Partnerschaften behandelt. Jedes dieser drei Kapitel vereint die Ergebnisse statistischer Erhebungen und qualitativer Fallstudien. So wird in diesem Kapitel zunächst auf breiter Basis und mit Methoden der deskriptiven Statistik dargestellt, aus welchen Gründen Partnerschaften entstehen, welche Ziele sie verfolgen und welche Faktoren ihre Entwicklung beeinflussen (8.1). Daran schließen sich drei ausführliche Fallstudien an: eine über den Verein Region Kassel-Land (8.2), die zweite über das Modellvorhaben PLENUM Allgäu-Oberschwaben (8.3) und die dritte über die Partnerschaft Jura 2000 (8.4).

8.1. Ergebnisse der statistischen Erhebung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der in Kapitel 2 näher erläuterten statistischen Erhebung aus dem Jahr 2000 dargestellt. Vor diesem Hintergrund lassen sich die anschließenden Fallstudien besser einordnen, die zugleich die wesentlichen Aspekte und Entwicklungen viel detaillierter und im Zusammenhang behandeln können.

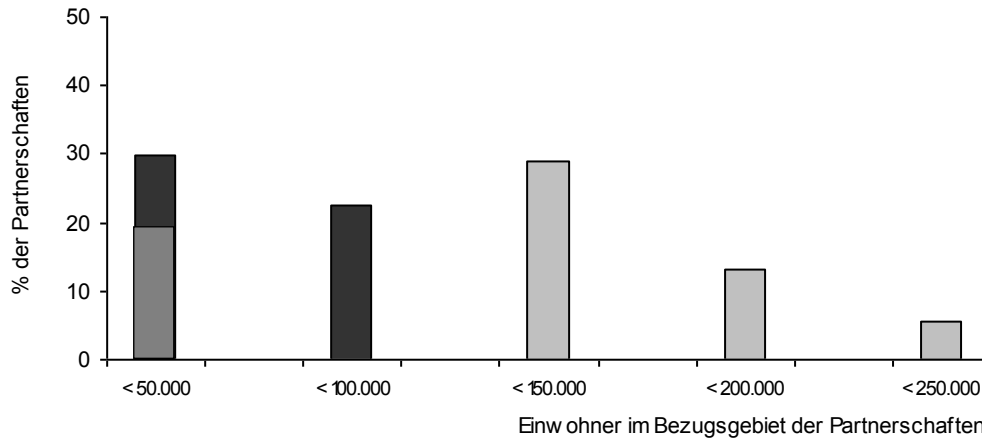
Tabelle 8.1: Geografische Verteilung der untersuchten Partnerschaften

Partnerschaften		Partnerschaften	
Schleswig-Holstein	2	Mecklenburg-Vorpommern	11
Niedersachsen	7	Sachsen-Anhalt	10
Hessen	11	Brandenburg	6
Rheinland-Pfalz	6	Sachsen	12
Saarland	2	Thüringen	10
Baden-Württemberg	9		
Bayern	21		

Tabelle 8 zeigt die geografische Verteilung der untersuchten 107 Partnerschaften nach Bundesländern. Die Partnerschaften sind offensichtlich nicht gleichmäßig verteilt, z.B. ist Nordrhein-Westfalen gar nicht und Schleswig-Holstein mit zwei Partnerschaften nur schwach vertreten, wohingegen Bayern mit 21 Partnerschaften überproportional stark vertreten ist. Dies liegt daran, dass keine repräsentative Stichprobe gezogen wurde, sondern alle Partnerschaften, die den inhaltlichen Kriterien einer Partnerschaft genügten, in die Untersuchung einbezogen wurden.

Dennoch zeigt die Tabelle, dass Partnerschaften sowohl in wirtschaftlich prosperierenden Bundesländern wie Bayern oder Baden-Württemberg als auch in von Strukturproblemen geplagten Bundesländern wie etwa Mecklenburg-Vorpommern vorzufinden sind. Lokale Partnerschaften sind also offensichtlich nicht auf einen bestimmten Kontext beschränkt, sondern entstehen und operieren unter unterschiedlichen Bedingungen.

Schaubild/Tabelle 8.2: Räumlicher Bezug der Partnerschaften



Einwohner	Lokale Partnerschaften	Regionale Partnerschaften	Gesamt
	< 100,001	> 100,000	
eine Kommune	8,9%	0%	4,7%
mehrere Kommunen	55,4%	19,6%	38,3%
ein Landkreis	28,6%	58,8%	43,0%
mehr als ein Landkreis	7,1%	21,6%	14,0%
Anzahl der Fälle	56	51	107

Schaubild 8.2 zeigt die Verteilung der untersuchten Partnerschaften hinsichtlich der Einwohnerzahl ihrer jeweiligen Bezugsregion. Fast ein Drittel der Partnerschaften beziehen sich auf eine Region mit bis zu 50.000 Einwohnern. Hiervon entfallen fast zwei Drittel sogar auf Partnerschaften mit nur bis zu 25.000 Einwohnern (dunkelgrau dargestellt). Ansonsten ist auffällig, dass es mehr Partnerschaften mit 100.001 bis 150.000 Einwohnern gibt als mit 50.001 bis 100.000 Einwohnern.

Tabelle 8.2 stellt den Bezug zu administrativen Gebietseinheiten her. Mehr als die Hälfte der Partnerschaften bis 100.000 Einwohnern (im Folgenden ‚lokale Partnerschaften‘ genannt) beziehen sich auf ein Gebiet unterhalb der Landkreisebene. Dagegen ist der Großteil der Partnerschaften von 100.001 bis 250.000 Einwohnern (‚regionale Partnerschaften‘) auf Landkreisebene angesiedelt. Ein Fünftel umfasst sogar ein über einen Landkreis hinausgehendes Gebiet.

Dieser Bezug zu einem Landkreis erklärt möglicherweise auch den höheren Anteil der Partnerschaften bis 150.000 Einwohnern (siehe Schaubild), da in Deutschland die meisten Landkreise mehr als 100.000 Einwohner haben.

Schaubild/Tabelle 8.3: Gründe für die Entstehung der Partnerschaften

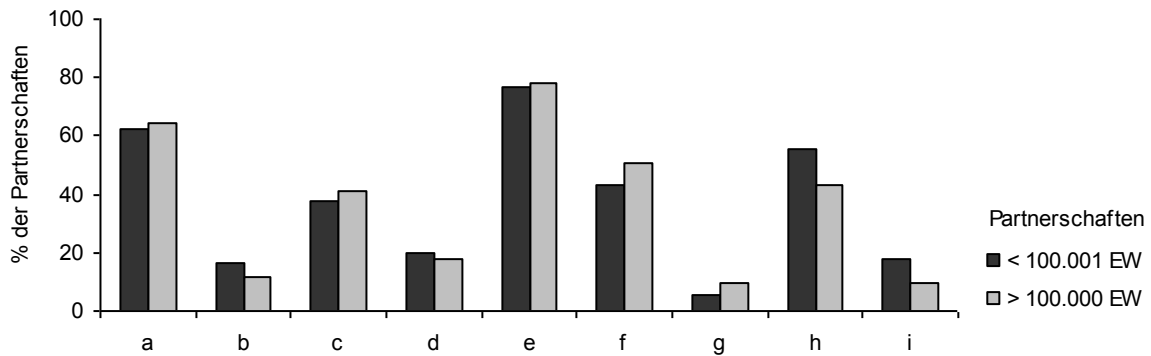
Durchschnittliche Bedeutung der Gründe (1 = sehr wichtig, 4 = nicht wichtig)	Lokale Partnerschaften		Gesamt	
	Einw.	< 100,001		> 100,000
a. Stärkung bestehender Kooperation/Netzwerke		2,9	1,9	2,7
b. Aufbau von neuen Kooperationen		2,0	1,9	2,0
c. Beteiligung der Bevölkerung		1,9	2,3	2,1
d. Bündelung von Ressourcen		1,7	1,7	1,7
e. Erschließung neuer Finanzierungsquellen		1,8	1,7	1,8
f. Diskussion/Lösung gemeinsamer Probleme		1,6	1,5	1,5
g. Durchführung gemeinsame Projekte		1,5	1,7	1,6
i. Sonstige Gründe		3,4	3,5	3,4
Anzahl der Fälle (N)		56	51	107

Schaubild 8.3 stellt die Bedeutung verschiedener Gründe für die Bildung der untersuchten ländlichen Entwicklungspartnerschaften dar. Diese Bewertungen wurden von den Koordinatoren, Vorsitzenden, Geschäftsführern oder Regionalmanagern der Partnerschaften vorgenommen, welche in der Regel die Fragebögen ausgefüllt haben. Insofern sind die Angaben subjektive Einschätzungen – allerdings von Personen, die in der Regel in der Anfangsphase mit dabei waren oder kurz danach eingestellt wurden und dementsprechend gut über die Entstehungshintergründe informiert sind.

Betrachtet man zunächst die rechte Spalte, so wird deutlich, dass insgesamt die Lösung gemeinsamer Probleme und die Durchführung gemeinsamer Projekte in Kombination mit der Bündelung von Ressourcen bzw. der Erschließung neuer Finanzierungsquellen im Vordergrund standen, als die Partnerschaften gegründet wurden. Es ging also ganz pragmatisch darum, zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren, um für die Entwicklung der Region notwendige Projekte durchführen zu können. Dabei wurde anscheinend relativ selten auf bestehende Netzwerke aufgebaut, sofern solche überhaupt vorhanden waren. Aber auch der Aufbau einer neuen Kooperation, d.h. der Partnerschaft selbst, war offenbar nicht das vordringliche Anliegen, sondern eher Mittel zum Zweck.

Vergleicht man die untersuchten lokalen Partnerschaften mit den regionalen Partnerschaften, so gibt es nur zwei nennenswerte Abweichungen von diesem grundsätzlichen Muster. Zum einen bauen lokale Partnerschaften deutlich weniger auf bestehenden Kooperationen auf. Dies könnte darauf hindeuten, dass es auf lokaler Ebene (im Unterschied zur Landkreisebene) vorher weniger etablierte Kooperationen gab – vielleicht weil sich alle Akteure ohnehin kannten und auf vielfache Weise miteinander zu tun hatten. Zum anderen sind lokale Partnerschaften in der Entstehungsphase viel stärker als regionale Partnerschaften darauf ausgerichtet, die Bevölkerung zu beteiligen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die lokale Bevölkerung aktiv an der Gründung dieser Partnerschaften mitwirkte.

Schaubild/Tabelle 8.4: Einflussfaktoren für die Entstehung der Partnerschaften

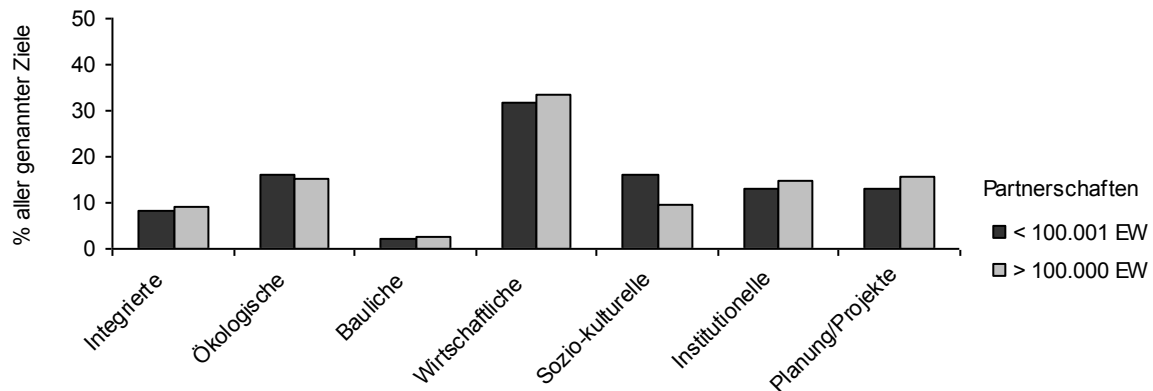


Nennung der verschiedenen Faktoren (% der Partnerschaften)	Lokale Partnerschaften	Regionale Partnerschaften	Gesamt
	< 100,001 Einw.	> 100,000 Einw.	
a. Wichtige Einzelperson(en)	62,5	64,7	63,6
b. Stadt/Dorfgemeinschaft	16,1	11,8	14,0
c. Vereine	37,5	41,2	39,3
d. Unternehmen	19,6	17,6	18,7
e. Kommunen/Landkreis	76,8	78,4	77,6
f. Landes-Förderprogramm	42,9	51,0	46,7
g. Bundes-Förderprogramm	5,4	9,8	7,5
h. EU-Förderprogramm	55,4	43,1	49,5
i. Sonstige Faktoren	17,9	9,8	14,0
Anzahl der Fälle	56	51	107

Die wichtigsten Einflussfaktoren für die Entstehung der Partnerschaften sind jedoch einzelne Schlüsselpersonen, kommunale Gebietskörperschaften (Kommunen und Landkreis) sowie EU- bzw. Länderförderprogramme, die wie LEADER einen partnerschaftlichen Ansatz fördern bzw. fordern. Entsprechende Programme des Bundes gab es zum Zeitpunkt der Erhebung (1999-2000) kaum. Dies hat sich mit dem Programm Regionen aktiv und entsprechenden Änderungen der Bund-Länder-Programme GAK und GRW deutlich geändert (siehe Kapitel 3). Vergleichsweise wenig Bedeutung für die Entstehung der Partnerschaften hatten anscheinend die örtliche Bevölkerung und Unternehmen.

Allerdings war die örtliche Bevölkerung bei lokalen Partnerschaften deutlich wichtiger als bei den regionalen Partnerschaften. Andererseits spielten Vereine (also der organisierte Teil der Bevölkerung) bei regionalen Partnerschaften eine größere Rolle. Außerdem kann man feststellen, dass bei den regionalen Partnerschaften Landesförderprogramme wichtiger und EU-Förderprogramme weniger wichtig waren, was vermutlich auf Einwohner-Höchstgrenzen des EU-Programms LEADER zurückgeht. Insgesamt lässt sich festhalten, dass für die Entstehung von Partnerschaften offensichtlich eine Mischung aus lokalen Personen und Institutionen sowie überörtlichen Förderprogrammen entscheidend war.

Schaubild/Tabelle 8.5: Ziele der Partnerschaften



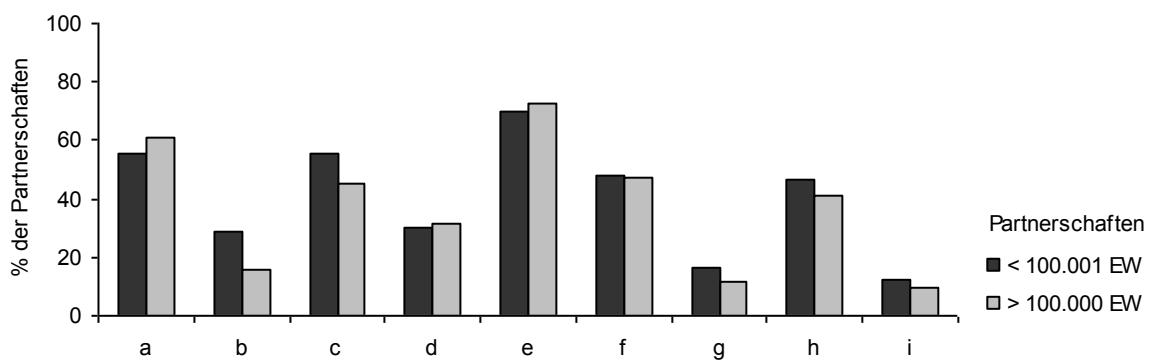
Nennung der häufigsten Einzelziele (% der Partnerschaften)	Lokale Partnerschaften	Regionale Partnerschaften	Gesamt
	< 100,001 EW	> 100,000 EW	
a. Integrierte, nachhaltige Entwicklung	34,5	38,8	36,5
b. Umwelt/Naturschutz	67,3	65,3	66,3
c. Ländlicher Tourismus	50,9	53,1	51,9
d. Vermarktung lokaler Produkte	32,7	32,7	32,9
f. Sicherung von Arbeitsplätzen	20,0	26,5	23,1
g. Schaffung neuer Arbeitsplätze	25,5	24,5	25,0
e. Förderung lokaler Kultur/Identität	40,0	16,3	28,8
h. Stärkung lokaler Kooperation	30,9	38,8	34,6
Anzahl der Fälle	55	49	104

Auf Grundlage der Angaben der Regionalmanager und mitgeschickter Satzungen wurden die Ziele der Partnerschaften kodiert, d.h. sieben Oberzielen und 31 Unterzielen zugeordnet. Die Verteilung der Oberziele ist in Schaubild 8.5 dargestellt. Demnach ragen wirtschaftliche Ziele mit knapp einem Drittel aller genannten Ziele hervor, während die anderen Zielbereiche relativ gleich stark vertreten sind. Nur (städte)bauliche Ziele werden kaum angestrebt. Regionale Partnerschaften verfolgen insgesamt weniger soziale bzw. soziokulturelle Ziele.

Die Tabelle 8.5 zeigt die acht am häufigsten von Partnerschaften genannten Einzelziele. Umwelt- und Naturschutz werden von zwei Drittel der Partnerschaften verfolgt, allerdings ist diese hohe Prozentzahl zum Teil der Tatsache geschuldet, dass andere Zielbereiche in dem Kodierungsschema stärker ausdifferenziert waren. Dennoch bleibt die Tatsache bestehen, dass der Großteil der Partnerschaften auch ökologische Ziele verfolgt. Dazu passt, dass sich mehr als ein Drittel der Partnerschaften für eine integrierte, nachhaltige Entwicklung einsetzt. Fast ebenso viele Partnerschaften wollen explizit die lokale bzw. regionale Kooperation stärken. Unter den wirtschaftlichen Zielen ragt der ländliche Touris-

mus hervor, den etwa die Hälfte der Partnerschaften fördern will. Aber auch die Vermarktung lokaler Produkte spielt bei knapp einem Drittel der Partnerschaften eine wichtige Rolle. Vergleicht man lokale und regionale Partnerschaften, so gibt es bei insgesamt ähnlichen Verteilungsmustern einige interessante Abweichungen. Deutlich mehr regionale Partnerschaften verfolgen die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Stärkung lokaler bzw. regionaler Kooperation als Ziel. Dagegen steht im Vergleich zu den lokalen Partnerschaften die Förderung lokaler Kultur bzw. Identität bei weniger als der Hälfte der regionalen Partnerschaften auf der Agenda.

Schaubild/Tabelle 8.6: Einflussfaktoren für weitere Entwicklung der Partnerschaften



Nennung der verschiedenen Faktoren (% der Partnerschaften)	Lokale Partnerschaften < 100,001 Einw.		Regionale Partnerschaften > 100,000 Einw.		Gesamt	
	Entstehung	Entwicklung	Entstehung	Entwicklung	Entstehung	Entwicklung
	a. Wichtige Einzelperson(en)	62,5	55,4	64,7	60,8	63,6
b. Stadt/Dorfgemeinschaft	16,1	28,6	11,8	15,7	14,0	22,4
c. Vereine	37,5	55,4	41,2	45,1	39,3	50,5
d. Unternehmen	19,6	30,4	17,6	31,4	18,7	30,8
e. Kommunen/Kreis	76,8	69,6	78,4	72,5	77,6	71,0
f. Landes-Förderprogramm	42,9	48,2	51,0	47,1	46,7	47,7
g. Bundes-Förderprogramm	5,4	16,1	9,8	11,8	7,5	14,0
h. EU-Förderprogramm	55,4	46,4	43,1	41,2	49,5	43,9
i. Sonstige Faktoren	17,9	12,5	9,8	9,8	14,0	11,2
Anzahl der Fälle	56	56	51	51	107	107

Schaubild 8.6 stellt die Verteilung der wesentlichen Einflussfaktoren für die weitere Entwicklung der Partnerschaften dar. In den meisten Partnerschaften spielen Kommunen bzw. der Landkreis eine wesentliche Rolle, gefolgt von Einzelpersonen, Vereinen aber auch

Landes- und EU-Förderprogrammen. Deutlich weniger werden die örtliche Bevölkerung, Vereine und Unternehmen als wesentliche Akteure genannt.

Diese Bedeutungsunterschiede der einzelnen Faktoren kommen bei regionalen Partnerschaften noch stärker zum Ausdruck: einerseits die geringere Bedeutung der örtlichen Bevölkerung und Vereine, andererseits die höhere Bedeutung von Einzelpersonen und Kommunen bzw. des Landkreises. In der Praxis fallen letztere beide Faktoren häufig zusammen, denn es sind oft engagierte Landräte, welche die Partnerschaften mitinitieren und/oder zu einem Bestandteil ihrer Entwicklungsstrategie für ihren Landkreis machen.

Betrachtet man in Tabelle 8.6 die Unterschiede zwischen den für die Entstehung und den für die weitere Entwicklung relevanten Einflussfaktoren, so fallen folgende Entwicklungen auf: Die herausragende Stellung der Kommunen/ Landkreise (e) und wichtiger Einzelpersonen (a) nimmt deutlich ab, während die Prozentanteile der Unternehmen (d), Vereine (c) und der örtlichen Bevölkerung (b) dagegen deutlich zunehmen. Es scheint, als ob mit der Zeit die ursprünglichen Hauptakteure an Bedeutung verlieren und sich die anderen örtlichen Akteure stärker in die Partnerschaften einbringen.

Bezüglich der verschiedenen Förderprogramme gibt weniger klare Tendenzen. Landesförderprogramme nehmen bei lokalen Partnerschaften an Bedeutung zu, bei regionalen Partnerschaften jedoch ab. Bundesförderprogramme werden im Vergleich zur Entstehungsphase von dreimal so vielen lokalen Partnerschaften genannt, während der entsprechende Wert von regionalen Partnerschaften nur etwas zunimmt. Als wichtigen Faktor für die Entwicklung wurden EU-Förderprogramme von beiden Partnerschaftstypen weniger häufig genannt, wobei der Bedeutungsrückgang bei lokalen Partnerschaften deutlicher ausfällt.

Zwischenfazit

Die hier dargestellten Ergebnisse einer statistischen Erhebung von 107 ländlichen Entwicklungspartnerschaften haben gezeigt, dass Partnerschaften unter unterschiedlichen Kontextbedingungen und auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen gegründet wurden, um zusätzliche Ressourcen für die Durchführung von lokalen Projekten zu mobilisieren. Die damit verfolgten Ziele decken ein breites Spektrum ab, wobei wirtschaftliche und ökologische Ziele von besonderer Bedeutung sind. Fast immer geht es jedoch um die Förderung oder Bewahrung lokaler Ressourcen (z.B. der lokalen Kultur oder Umwelt) bzw. um die Vermarktung von lokalen Ressourcen (z.B. durch ländlichen Tourismus oder Produktion und Verkauf spezieller lokaler Produkte). Als die wichtigsten Einflussfaktoren für die Gründung von Partnerschaften erwiesen sich einzelne Schlüsselpersonen, Kommunen bzw. Landkreise sowie entsprechende Förderprogramme. Im Laufe der Zeit nahmen jedoch andere lokale Institutionen und die örtliche Bevölkerung an Bedeutung zu.

Auch wenn die Erhebung einige grundlegende Informationen über Partnerschaften lieferte, so blieben die Ursachen für die aufgezeigten Ausprägungen und Entwicklungen weitgehend ungeklärt bzw. spekulativ. Aufgabe der nun folgenden Fallstudien wird es sein, die Ursachen und Zusammenhänge im Detail zu analysieren.

8.2. Fallstudie Region Kassel-Land e.V.

Die im Folgenden dargestellte Partnerschaft existiert seit 1993. In dieser Zeit hat sie sich geografisch mehrmals vergrößert und auch ihre institutionelle Form geändert. Der Kontext der Partnerschaft und der inhaltliche Kern der Partnerschaft sind aber weitgehend gleich geblieben.

Kontext der Partnerschaft

Der Verein Region Kassel-Land e.V. hat seinen Sitz in Hofgeismar im Landkreis Kassel. Überregional betrachtet befindet sich der Landkreis Kassel heute in einer zentralen Lage in der Mitte Deutschlands. Doch mehr als 40 Jahre lang lag er nur 30 Kilometer von der innerdeutschen Grenze entfernt und gehörte zum Zonenrandgebiet. Der regionale Kontext ist bestimmt von der kreisfreien Stadt Kassel, die fast vollständig vom Landkreis Kassel umschlossen wird. Der Landkreis ist also ein sogenannter ‚Kragenkreis‘. Die direkt an Kassel angrenzenden Kommunen und der Süden des Landkreises sind überwiegend suburban geprägt, während der nordwestliche und nordöstliche Teil ländlich strukturiert sind. Naturräumlich ist der Süden ein stark bewaldetes Bergland, während der Norden und Westen insgesamt flacher ist. Dieser Teil des Landkreises ist unterbrochen von einzelnen kleinen Bergen und eingerahmt von zwei großflächigen und bergigen Waldgebieten, dem Habichtswald und dem Reinhardswald, die für die Region von großer Bedeutung sind.

Als die Partnerschaft gegründet wurde, bezog sie sich nur auf den nördlichen Teil des Landkreises mit 66.000 Einwohnern. Nach mehreren Erweiterungen und einer Vereinsneugründung ist heute (Juli 2008) der gesamte Landkreis mit 244.000 Einwohnern die Bezugsregion der Partnerschaft. Allerdings werden die Aktivitäten im Südteil aufgrund der Partnerschaftsgeschichte und der ganz anderen Gebietsstruktur mit anderen Fördermitteln finanziert und mit anderen Organisationsstrukturen koordiniert. Da die Partnerschaft außerdem zu Beginn dieser Untersuchung nur den nördlichen Teil des Kreises umfasste, beziehen sich die folgenden Ausführungen vor allem auf diesen ländlich geprägten Teil des Landkreises Kassel.

Historisch und kulturell betrachtet markierte der 30-jährige Krieg einen wichtigen Einschnitt für die Region nördlich von Kassel. Zum einen wurden die Kleinstädte und Dörfer fast vollständig zerstört und ein Großteil der Bevölkerung der Region kam ums Leben oder flüchtete. Im 17. Jahrhundert versuchte der Kurfürst von Kassel daher, durch die gezielte Ansiedlung von Hugenotten aus Frankreich und Italien das Gebiet wieder zu beleben. Diese brachten hoch entwickelte handwerkliche und kommerzielle Fähigkeiten in die ansonsten rückständige Region. Außerdem brachten sie ihre eigene Kultur, die sie sehr pflegten und die bis heute in den sogenannten Hugenottendörfern überlebt hat. Ansonsten war die Region kleinbäuerlich und dörflich geprägt, was sich hinsichtlich der Siedlungsstruktur auch bis heute nicht geändert hat. Allerdings haben sich die Orte in den letzten 50 Jahren aufgrund der wirtschaftlichen Veränderungen und des Wachstums der Mittelzentren und des Oberzentrums Kassel von Bauerndörfern zu Wohnorten gewandelt. Die damit einhergehenden

soziokulturellen Veränderungen dauern an und führen teilweise zu einem Verlust von lokaler Identität. Die regionale Identität ist ebenfalls problematisch bzw. gehemmt, denn der Landkreis Kassel ist ein ‚künstliches Produkt‘ der Kommunalreform von 1972. Die alten Grenzen zwischen den drei zusammengelegten Kreisen sind jedoch emotional, kulturell, politisch und infrastrukturell immer noch sehr deutlich spürbar. Zum Beispiel hat die führende Zeitung der Region drei unterschiedliche Regionalausgaben. Insofern ist es kein Zufall, dass sich die zur Untersuchung anstehende lokale Partnerschaft in den ersten Jahren nur auf einen der drei alten Kreise bezog.¹⁴⁷

Demografisch sind der Norden und Westen des Landkreises eine ländliche Region mit zum Teil sehr geringer Bevölkerungsdichte, wohingegen das direkte Umland von Kassel eher als suburban zu bezeichnen ist. Die Siedlungsstruktur ist mit 19 Kommunen bzw. 91 Ortsteilen sehr kleinteilig. Bis auf die alten Kreisstädte sind fast alle Gemeinden unter 5.000 Einwohner groß. Die Mittelzentren haben in den letzten 25 Jahren auch den Großteil des Bevölkerungswachstums der Region auf sich vereint. Insbesondere ziehen überdurchschnittlich viele über 65-Jährige in die Region, wogegen die ‚Ausbildungs-Abwanderung‘ der unter 25-Jährigen ebenfalls stark ausgeprägt ist.¹⁴⁸

Wirtschaftlich ist die Region stark von Arbeitsplätzen außerhalb der Region abhängig. Fast die Hälfte aller Beschäftigten der Region sind Pendler, die hauptsächlich in die Stadt Kassel und in den Südteil des Landkreises pendeln, wo es ein VW-Werk gibt. Die lokale Wirtschaft besteht fast ausschließlich aus Kleinbetrieben. Beschäftigungsintensive Gewerbe- und Industriebetriebe gibt es kaum, Mittel- und Großbetriebe fehlen fast vollkommen. Die Landwirtschaft ist sehr kleinteilig strukturiert, was auf die jahrhunderte alte Tradition der Realteilung des Grundeigentums zurückgeht. So gibt es heute nur wenige große landwirtschaftliche Betriebe, und die Landwirtschaft im Nebenerwerb wiegt vor. Bessere Perspektiven gibt es im Bereich Tourismus, da die Region mit ihrem Wechsel von bergigen Waldgebieten und leicht hügeligen Feld- und Wiesenflächen sowie den reizvollen Flusstälern landschaftlich sehr ansprechend ist. Zudem haben die meisten Dörfer und Städte der Region einen gut erhaltenen historischen Ortskern in Fachwerkbauweise. Und schließlich rühmt sich die Region, Heimat der Gebrüder Grimm zu sein. Dementsprechend ranken sich um verschiedene Orte und Burgen der Region märchenhafte Erzählungen und Sagen. So wundert es nicht, dass der Verein Region Kassel-Land dieses touristische Potenzial aufnahm und in vielen Projekten weiterentwickelte.

Lokalpolitisch ist die Region sehr homogen, zugleich aber auch fragmentiert. Letzteres geht auf die erwähnte Kreisneugliederung der 1970er Jahre zurück. Politisch sind die alten Kreise de facto immer noch wichtige Bezugspunkte, z.B. finden auf Ebene der drei alten Kreise regelmäßige Bürgermeister-Besprechungen statt. Dennoch besitzt heute das Landratsamt aufgrund der Größe des Landkreises und der geringen Größe der einzelnen Kommunen eine große politische Macht. Die politische Homogenität der Region ergibt sich aus der Tatsache, dass seit 50 Jahren bis auf ganz wenige Ausnahmen alle Bürgermeister, Kommunal-

¹⁴⁷ Siehe hierzu vertiefend Interviews KS Öff 1, Öff 13, Öff 5, Öff 8 und Öff 15 sowie Ziv 3.

¹⁴⁸ Siehe vertiefend Region Kassel Land e.V. 2007, 8-14.

parlamente, der Kreistag und der direkt gewählte Landrat der SPD angehören bzw. die SPD die absolute Mehrheit hat. Der gegenwärtige Landrat (2008) ist seit 20 Jahren im Amt und war vorher Mitglied des hessischen Landtages. Ländliche Regionalentwicklung und europäische Kooperation sind zwei wichtige Ecksteine seiner politischen Agenda, was sich auch im Aufbau der Kreisverwaltung und seinem persönlichen Engagement in lokalen bzw. regionalen Initiativen ausdrückt. Der Landrat war und ist einer der Schlüsselfiguren für die Entstehung und Entwicklung der lokalen Partnerschaft im Landkreis Kassel.

Der landespolitische Kontext ist ebenfalls von großer Bedeutung für die Partnerschaft. In Kapitel 3 (Politik) wurde die ländliche Förderpolitik des Landes Hessen bereits ausführlich dargestellt. Bereits in den 1980er Jahren gab es ein von der rot-grünen Koalitionsregierung verabschiedetes ländliches Förderprogramm, welches auf die Stärkung endogener Entwicklung ländlicher Regionen abzielte. Allerdings war dieses Programm im Kern projektbezogen, ergänzt um externe Projektberatung insbesondere alternativer Projekte. Erst als Anfang der 1990er Jahre in Hessen wieder eine rot-grüne Regierung ins Amt kam, wurde ein ländliches Regionalförderprogramm aufgelegt, das einen explizit partnerschaftlichen Ansatz auf lokaler bzw. regionaler Ebene verfolgte. Dieser Ansatz war inspiriert vom EU-Förderprogramm LEADER und verlangte als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Fördermitteln, dass eine Region ein regionales Entwicklungskonzept erstellte und eine regionale Entwicklungsgruppe mit Beteiligung öffentlicher und privater Akteure einrichtete. Dieses Programm wurde zum Ausgangspunkt der lokalen Entwicklungspartnerschaft im Landkreis Kassel.

Entstehung der Partnerschaft

Eigentlich war die Ausgangslage für die Bildung einer regionalen Entwicklungsgruppe im Landkreis Kassel denkbar schlecht. Aufgrund der oben geschilderten Weitläufigkeit des Kreises und der fehlenden bzw. fragmentierten regionalen Identität existierten keine kreisübergreifenden Kooperationsstrukturen. Das galt sogar für die sub-regionale Ebene der ehemaligen drei Kreise. „Es gab keine Kooperationsstrukturen, nur individuelle Verbindungen. Es kannten sich zwar alle, und alle redeten auch irgendwie miteinander, aber das war halt nicht so strukturiert“, erinnert sich die heutige Regionalmanagerin an die Zeit vor Gründung der Partnerschaft (Interview KS Man 1). Es gab vielfache Kommunikationszusammenhänge, aber keine organisierte Kooperation von Akteuren. Diese musste erst noch geschaffen werden, um die Anforderungen des ländlichen Regionalförderprogramms zu erfüllen.¹⁴⁹

Dieses Ziel, Kooperationsstrukturen zu schaffen und damit Zugang zu den Landesmitteln zu erhalten, nahm sich der damalige Landrat gegen Ende des Jahres 1992 vor. Da er zugleich Mitglied des hessischen Landtages war (und zwar für die mit den Grünen koalierende SPD), hatte er die Entstehung des Regionalförderprogramms frühzeitig mitverfolgt. Im Frühjahr 1993 überzeugte der Landrat zwei Bürgermeister des Landkreises, zusammen mit einem Verein für lokale Beschäftigungsförderung (dessen Gründer und Vorsitzender er war), die

¹⁴⁹ Siehe hierzu auch Interview KS Öff 1.

Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzeptes in Auftrag zu geben. Die beiden Kommunen hatten im Rahmen des vorherigen Regionalentwicklungsprogramms umfangreiche Projektförderung erhalten, suchten aber insbesondere für Projekte im sozialen und kulturellen Bereich weitere Fördermöglichkeiten. Die Finanzierung des Entwicklungskonzeptes sahen sie als Vorleistung für eine erhoffte Förderung aus dem neuen Regionalförderprogramm. Außerdem war der eigene finanzielle Aufwand nicht sehr groß, da das Land Hessen die Erstellung der Entwicklungskonzepte zu 90 % finanzierte.¹⁵⁰

Die Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes begann im Sommer 1993. In den folgenden fünf Monaten führten die drei beauftragten Sozialwissenschaftler eine umfangreiche Bestandsaufnahme durch. Diese bezog sich nicht auf den gesamten Landkreis Kassel, sondern auf den nördlichen Teil, nämlich das Gebiet des alten Kreises Hofgeismar. Doch diese Bezeichnung konnte man verständlicherweise nicht verwenden. Stattdessen wurde fortan mit Bezug auf die beiden die Region prägenden Flüsse der Begriff „Region Weser-Diemel“ benutzt. Im Februar 1994 wurde die Arbeit an dem über 250 Seiten umfassenden Entwicklungskonzept abgeschlossen. Das Konzept beinhaltete außer der Darstellung der Bestandsaufnahme regionale Leitziele in verschiedenen thematischen Bereichen, entsprechende Projektentwürfe und einen Finanzplan zur Durchführung dieser Projekte. Im Resümee des Konzeptes ist außerdem die Rede vom „Aufbau von intermediären regionalen Diskussions- und Informationsplattformen [...], in deren Mittelpunkt die intersektorale Vernetzung von Projekten, Angeboten und Akteuren und damit des Wissens- und Ideenpotentials zum nachhaltigen Nutzen der Region Weser-Diemel steht“ (Forum e.V. 1994, 241).

Eine solche intermediäre Organisation wurde parallel zur Erstellung des Entwicklungskonzeptes aufgebaut. Hilfreich waren dabei die im Rahmen der Bestandsaufnahme durchgeführten Interviews mit fast 100 lokalen Akteuren. Außerdem sprach der Landrat weitere Bürgermeister an und warb um ihre Mitarbeit. Im September 1993 gründeten schließlich sechs Kommunen und die erwähnte lokale Beschäftigungsinitiative den „Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel e.V.“ (im Folgenden VfR abgekürzt). Innerhalb weniger Monate traten fünf weitere Kommunen sowie Verbände und Vereine dem VfR bei, der sich somit auf ein Gebiet von 460 km² bzw. fast 66.000 Einwohner bezog.

Das Oberziel des Vereins für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel war laut Satzung, „die zukunftserschließende Regionalentwicklung vorzubereiten und zu unterstützen“ (VfR 1993, 1). Dem sollten zwei Gruppen von Unterzielen dienen: Als inhaltliche Schwerpunkte wurden definiert: „Stärkung der Zusammenarbeit im kulturellen und künstlerischen Bereich, Schaffung lokaler/kleinregionaler Einkommens- und Erwerbsquellen, Förderung von Bildung und Forschung, Entwicklung neuer Formen des Fremdenverkehrs“ (ibid.). Diese Ziele sollten erreicht werden, indem der Verein die „Vernetzung vorhandener Aktivitäten unterstützt, fachliche Beratung vorhandener Initiativen organisieren hilft, Ermittlung und Erschließung vorhandener Potentiale mitbetreibt, Ansätze zu Innovationen anregt und verstärkt“ (ibid.).

¹⁵⁰ Siehe hierzu Interviews KS Öff 13, Man 1, Ziv 2.

Mit diesen Zielen bzw. der kompletten Satzung und dem ausgearbeiteten Entwicklungskonzept bewarb sich der VfR im Frühjahr 1994 um Förderung durch das ländliche Regionalprogramm des Landes Hessen. Bereits im Juli 1994 wurde der Verein vom Land Hessen als regionale Entwicklungsgruppe und das eingereichte Entwicklungskonzept als Grundlage für die Förderung von Projekten anerkannt. Damit waren die inhaltlichen, organisatorischen und finanziellen Grundlagen gelegt, und der Verein für Regionalentwicklung konnte mit der Umsetzung von Projekten beginnen.

Rückblickend lassen sich für die Entstehungsphase des VfR drei Hauptfaktoren identifizieren: Erstens sind sich alle interviewten Personen bezüglich der entscheidenden Rolle des Landrates einig. Gerade für diese Anfangsphase wird er als Initiator und „Motor“ bezeichnet, der insbesondere in der Lage war, andere Leute für die Idee eines Regionalvereins zu begeistern. Andererseits geben zweitens selbst die betreffenden Bürgermeister zu, dass für sie nicht der Aufbau von Kooperationsstrukturen, sondern die erhoffte Förderung von konkreten Projekten der ausschlaggebende Impuls zur Mitarbeit war. Dies verweist auf den dritten Faktor, nämlich das Förderprogramm des Landes Hessen, das Fördermittel zur Verfügung stellte - und zwar sowohl für Projekte als auch für das Regionalmanagement (siehe Kapitel 3). Außerdem waren durch die Fördervoraussetzungen Entwicklungskonzept und Entwicklungsgruppe (welche explizit als eigenständige juristische Person gefordert war) die strategischen und organisatorischen Rahmenbedingungen gesteckt.

Weitere Entwicklung der Partnerschaft

Ab Sommer bzw. Herbst 1994 begann der Regionalverein mit der Umsetzung erster Projekte. Hier kam dem Verein zugute, dass ein großer Teil der im Entwicklungskonzept skizzierten Projekte bereits seit einiger Zeit in den ‚Schubladen‘ der beteiligten Kommunen lagen und nun innerhalb kurzer Zeit begonnen werden konnten. Die Aktivitäten in dieser Anfangsphase wurden von einem Mitarbeiter des Landratsamtes koordiniert, der auf Werkvertragsbasis von den Autoren des Entwicklungskonzeptes unterstützt wurde. Dieses Provisorium wurde im Sommer 1995 beendet, als zwei der Autoren vom Verein als Regionalmanager angestellt wurden und eine permanente Geschäftsstelle in Hofgeismar eingerichtet wurde. Dieses Arrangement ist seitdem im Prinzip unverändert die institutionelle Basis für die tägliche Arbeit des Vereins.

Die erfolgreiche Arbeit des VfR sprach sich im Landkreis herum und erweckte ähnliche Ambitionen bzw. Begehrlichkeiten auf Fördermittel des Landes. Im Jahre 1995 bewarben sich daher Kommunen und Institutionen in dem anderen ‚alten Kreis‘ im Westen des Landkreises Kassel um Anerkennung als Entwicklungsgruppe und entsprechende Förderung. „Was die in Hofgeismar können, das wollen und können wir auch“, fasste ein Bürgermeister die damalige Stimmung zusammen (Interview KS Öff 6). Doch das Land lehnte es ab, zwei Entwicklungsgruppen innerhalb eines Landkreises zu fördern. Die Enttäuschung vor Ort war groß, doch dem bestehenden Verein für Regionalentwicklung wollte man aufgrund alter Animositäten nicht beitreten. Vier Jahre später wurde dieser Schritt dann doch vollzogen und

auch aus dem Südteil des Landkreises traten Kommunen dem Verein bei. Innerhalb kurzer Zeit hatte sich so die Zahl der Kommunen im Verein fast verdoppelt.¹⁵¹

Die Erweiterung des Vereins hatte auch finanzielle Hintergründe. Die Förderung insbesondere des Regionalmanagements aus Mitteln des hessischen Regionalprogramms lief im Jahre 2000 aus. So stellte sich die Frage, ob und wie sich der Verein in Zukunft selbst tragen könnte. Die beteiligten Kommunen und der Landkreis suchten nach einer Lösung. Es kristallisierte sich heraus, dass der Landrat durchaus bereit war, einen Großteil der institutionellen Kosten des Vereins aus dem sogenannten ‚Kreisausgleichsstock‘ zu tragen. Doch da sich dieser aus Einlagen aller Kommunen des Landkreises speist, sollten möglichst alle Kommunen Mitglied im Verein sein.

Dieser Schritt wurde schließlich im Jahre 2004 mit einer tief greifenden Transformation des Vereins vollzogen. Der Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel wurde aufgelöst und an dessen Stelle der Verein Region Kassel-Land gegründet. Der neue Verein vereinigt die Aufgaben des VfR im Bereich der Regionalentwicklung und Aufgaben der Tourismusförderung, welche bis dahin von einer Betriebseinheit des Landratsamtes wahrgenommen worden waren. Schon vorher hatte der Verein viele touristische Projekte initiiert oder unterstützt, doch die offizielle Übernahme von Tourismusaufgaben für den Landkreis war für den Verein von großer Bedeutung. Eine der Regionalmanager erklärte dies wie folgt: „Regionalentwicklung als solche ist ja nicht ein Bereich, der eine gewisse Tradition hat und gefestigt ist. Um eine ständige Legitimation zu bekommen ist es einfacher, wenn man ein traditionelles Feld wie den Tourismus hat“ (Interview KS Man 4). Da der Verein jetzt Aufgaben für den gesamten Landkreis übernommen hatte, wuchs zudem die Bereitschaft bzw. der Druck auf die verbleibenden Kommunen des Landkreises, dem Verein beizutreten.

Oberziel des neuen Vereins ist es laut Satzung, die „integrierte und nachhaltige Entwicklung der Lebens-, Wirtschafts- und Tourismusregion Kassel Land zu fördern“ (Region Kassel-Land e.V. 2004, 1). Als Unterziele werden genannt

- „Aufbau und die Pflege regionaler und überregionaler Kooperationsstrukturen,
- die Vorbereitung und Moderation regionaler Meinungsbildungsprozesse und Entwicklungskonzepte (auch im Sinne eines vom Land Hessen anerkannten Regionalforums),
- die Initiierung, Beratung, Begleitung, Umsetzung und Vermarktung von Veranstaltungen und Projekten“ (ibid.).

Diese Ziele entsprechen im Kern den Zielen des alten Regionalentwicklungsvereines. Allenfalls die Moderation regionaler Meinungsbildungsprozesse ist ein neuer Aspekt, der auf eine gestärkte regionalpolitische Verantwortung des Vereins hindeutet. So lässt sich feststellen, dass der neue Regionalentwicklungsverein inhaltlich und organisatorisch zugleich eine Fortführung und Weiterentwicklung des alten Vereins ist.

Andererseits war eine Bewerbung auf Förderung durch das EU-Förderprogramm LEADER+ nicht erfolgreich. Damit schien zunächst die Finanzierung weiterer Projekte in Frage gestellt.

¹⁵¹ Siehe hierzu auch Interviews KS Öff 3, Öff 5, Öff 9, Man 1 und Man 2.

Allerdings beschloss das Land Hessen bald, den nicht durch LEADER+ geförderten Regionen mit eigenen Landesmitteln weiterzuhelfen. Für einzelne Projekte konnten jeweils Förderanträge eingereicht werden, die dann je nach Verfügbarkeit von Mitteln bewilligt wurden oder nicht. Dieses Verfahren konnten der Verein Region Kassel-Land und die örtliche Dienststelle des zuständigen Landesministeriums aufgrund ihrer langjährigen gemeinsamen Erfahrung so erfolgreich nutzen, dass sie schließlich landesweit am meisten Fördermittel abrufen und umsetzen konnten – sogar mehr als die durch LEADER+ geförderten Regionen.

Im Jahre 2007 gelang dem Verein in Zusammenarbeit mit der erwähnten Dienststelle (die inzwischen im Rahmen einer Kommunalisierung von Landesaufgaben dem Landkreis zugeordnet worden war) ein weiteres Kunststück: Für die Förderperiode 2007-2011 stellten sie beim Land zwei Anträge: Für den Nord- und Westteil des Landkreises wurde eine Förderung aus der sogenannten LEADER-Achse beantragt, für den Südkreis des Landes eine Förderung gemäß ELER-Richtlinie (siehe Kapitel 3). Beide Anträge wurden im Frühjahr 2008 genehmigt, sodass der Verein Region Kassel-Land in den nächsten Jahren fast das doppelte Volumen an Projekten zu koordinieren haben wird. Dazu wurden unter dem gemeinsamen Dach des Vereins zwei getrennte Regionalforen für die beiden Fördergebiete eingerichtet.

Zwischenfazit

Blickt man auf die Entwicklung des Vereins zurück, so lassen sich folgende Entwicklungslinien festhalten: Die Finanzierung des Vereins hat sich im Laufe von 15 Jahren in mehrfacher Weise geändert (verschiedene Förderprogramme, regionale Selbstfinanzierung des Managements). Dies ging einher mit einer kontinuierlichen Erweiterung der Bezugsregion, die heute den gesamten Landkreis umfasst. Diese räumliche Expansion war gekoppelt mit einer entsprechend wachsenden Mitgliederzahl, insbesondere der kommunalen Mitglieder. Außerdem war der Verein in der Lage, inhaltliche Aufgabenbereiche von bestehenden Institutionen zu übernehmen. Diese Veränderungen machten zwar zum Teil tief greifende organisatorische Umstrukturierungen erforderlich, doch das grundsätzliche Arrangement Verein plus Geschäftsstelle in Hofgeismar ist über all die Jahre konstant geblieben. Der Verein Region Kassel-Land ist heute (Juli 2008) eine inhaltlich, organisatorisch und finanziell gefestigte regionale Partnerschaft.

8.3. Fallstudie PLENUM Allgäu-Oberschwaben

Das Projekt des Landes Baden-Württemberg zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt (PLENUM) wird seit 1995 im Landkreis Ravensburg durchgeführt – zunächst als Modellprojekt in zwei Gemeinden, später dann fast flächendeckend im ganzen Landkreis. Sowohl die inhaltlichen Ziele als auch der partnerschaftliche Ansatz der Umsetzung wurden schließlich auf vier weitere Landkreise Baden-Württembergs übertragen, sodass PLENUM heute als Landesprogramm bezeichnet werden kann. Die folgenden Ausführungen beziehen

sich jedoch auf das als PLENUM Isny/Leutkirch bezeichnete Modellprojekt und nach seiner Erweiterung als PLENUM Allgäu-Oberschwaben umbenannte Projekt.

Der Landkreis Ravensburg befindet sich am südöstlichen Rand von Baden-Württemberg. Er grenzt im Osten an Bayern und im Süden und Westen an den Bodenseekreis. Die Nähe zum Bodensee und die immer sichtbare Silhouette der Alpen prägen den regionalen Kontext. Der Landkreis selbst wird durch das urban strukturierte Schussental mit den Städten Ravensburg und Weingarten (zusammen 75.000 Einwohner) in zwei ländliche Teile geteilt. Landschaftlich ist das Gebiet Teil des oberschwäbischen Moor- und Hügellandes und ist geprägt von sanften Hügeln, kleinen Wäldern, vielfältigen Weideflächen, über 2.000 Hochmooren und Feuchtgebieten sowie fast 1.400 Seen und Weihern. Auch die 50 Landschaftsschutzgebiete, 72 Naturschutzgebiete und über 400 flächige Naturdenkmale verdeutlichen den hohen biologischen Wert des Gebietes. Diese naturräumlichen Umstände waren mit entscheidend dafür, dass das PLENUM Modellprojekt Mitte der 1990er Jahre in einem Teilgebiet des Landkreises angesiedelt wurde.¹⁵²

Historisch und kulturell ist die Region von einem wohlhabenden und selbstbewussten Bauernstand geprägt. Dies drückte sich unter anderem schon in dem von hier ausgehenden Bauernkrieg von 1525 aus, in dem die Bauern um ihre Freiheit von Leibeigenschaft und Grundherrschaft kämpften. Ihr Anspruch auf Unabhängigkeit und politische Teilhabe gründete auch auf ihren wachsenden Wohlstand, welcher auf die naturräumlichen Faktoren, die großflächigen landschaftlichen Besitzstrukturen (siehe unten) und die Nähe zur wirtschaftlich aufstrebenden Schweiz zurückgingen. Auch heute noch ist die politische Landschaft gerade in den ländlichen Gebieten Oberschwabens von freien Wählervereinigungen geprägt. Besonders im Ostteil des Landkreises, wo das Modellprojekt ursprünglich angesiedelt war, identifiziert sich die Bevölkerung zudem wenig mit der Kreisstadt bzw. dem Landkreis Ravensburg. Stattdessen fühlt sich die Bevölkerung dem westlichen Allgäu bzw. dem alten Kreis Wangen zugehörig, der 1973 in dem Landkreis Ravensburg aufging.¹⁵³

Demografisch betrachtet umfasst das PLENUM Projektgebiet heute sowohl die ländlichen Gebiete als auch die Städte des Landkreises. Insgesamt ist somit fast der ganze Landkreis inbegriffen, d.h. rund 255.000 Einwohner leben im Projektgebiet. In der Modellprojektphase, in der die vorliegende Untersuchung begann, bezog sich PLENUM nur auf zwei Gemeinden mit insgesamt 36.000 Einwohnern. Die Siedlungsstruktur im Landkreis Ravensburg ist sehr kleinteilig und von Streusiedlungen geprägt. Fast 90 % der Siedlungen im Landkreis haben weniger als 50 Einwohner und nur fünf Städte haben mehr als 10.000 Einwohner. Die lokale Verwurzelung bzw. ländliche Identität der Bevölkerung ist dementsprechend stark ausgeprägt.

Wirtschaftlich ist der Landkreis Teil der prosperierenden Region Bodensee-Oberschwaben. Insbesondere die städtischen Zentren des Landkreises sind stark an die Bodensee-Region angebunden und besitzen selbst große und bekannte Unternehmen der Maschinen- und

¹⁵² Zu naturräumlichen Aspekten des Landkreises Ravensburg siehe u.a. LfU 1999.

¹⁵³ Zum geschichtlichen Hintergrund siehe insbesondere Wehling 1995.

Fahrzeugindustrie. Die Arbeitslosenquote lag in den letzten 15 Jahren mit Ausnahme eines Jahres immer unter 5%.¹⁵⁴ In den ländlichen Teilen des Landkreises hat die Landwirtschaft einen vergleichsweise hohen wirtschaftlichen Stellenwert. Dies hat damit zu tun, dass durch das traditionelle Anerbenrecht hauptsächlich groß- und mittelbäuerliche Landwirtschaftsbetriebe vorherrschen. Fast zwei Drittel der Betriebe werden auch heute noch im Haupterwerb, vor allem in der Milchviehwirtschaft, geführt. Hinzu kommt gerade im Ostteil des Landkreises ein florierender ländlicher Tourismus, der von der abwechslungsreichen Landschaft mit Alpenblick profitiert sowie von den Krankenhäusern und Rehabilitationseinrichtungen in den neun Kurorten der Region. Diese Kombination aus hohem touristischen Potenzial, wirtschaftlich funktionierender Landwirtschaft und besonders erhaltenen Naturräumen bildet den Hintergrund bzw. Ausgangspunkt des PLENUM-Projektes.

Politisch ist der gesamte Landkreis traditionell konservativ geprägt. Die SPD hat in den letzten Jahrzehnten bei allen Kommunalwahlen nie die 20%-Marke überschritten. In den Gemeinderats-, Stadtrats- und Kreistagswahlen dominiert die CDU, allerdings ist sie manchmal auf Koalitionen mit den zum Teil fast gleichstarken freien Wählervereinigungen angewiesen. Doch auch die Grünen sind relativ stark und erzielen in der Regel über 10% der Stimmen. Ein wichtiger lokalpolitischer Einflussfaktor für das PLENUM-Projekt war der über 20 Jahre amtierende frühere Landrat, der für seine umweltfreundliche Einstellung bekannt war. Folglich waren bereits vor PLENUM eine Reihe von Umwelt- und Naturschutzprojekten mit Modellcharakter und Unterstützung des Landes im Landkreis durchgeführt worden. Auch im Fall von PLENUM bildeten eine Initiative des Landes und die besonderen politischen und naturräumlichen Bedingungen im Landkreis Ravensburg die notwendige Voraussetzung für den Start eines neuen Modellprojektes.

Entstehung der Partnerschaft

Die Ursprünge von PLENUM gehen zurück auf ein gescheitertes Großprojekt des Baden-Württembergischen Umweltministeriums. Dieses versuchte Anfang der 1990er Jahre, im Nordschwarzwald einen Nationalpark einzurichten. Doch ein eher hoheitlicher Planungsansatz sowie radikale Forderungen seitens der Naturschutzverbände führten dazu, dass die betroffenen Kommunen und Waldbesitzer das Projekt blockierten. Sie hatten die Befürchtung, dass der Naturschutz alle anderen Belange dominieren würde und keine weitergehende Regionalentwicklung mehr möglich sei. Das Projekt Nationalpark Nordschwarzwald musste schließlich aufgrund der fehlenden Akzeptanz vor Ort aufgegeben werden. Das Umweltministerium beauftragte daraufhin im Jahre 1993 seine nachgeordnete Landesanstalt für Umweltschutz (LfU), eine neue Strategie für großflächigen Naturschutz in Baden-Württemberg zu entwickeln. Die LfU richtete einen hochrangig besetzten fachlichen Beirat ein, mit dessen Hilfe ein neuer Ansatz entwickelt wurde. Die Grundidee bestand darin, erstens ein integriertes System von Umweltzielen auf Landesebene zu entwickeln, daraus zweitens für bestimmte Naturräume konkrete Ziele abzuleiten, drittens diese Ziele vor Ort mit der Bevölkerung zu diskutieren, um viertens erst dann flächenscharfe Planungen vorzunehmen

¹⁵⁴ Zur Arbeitslosenstatistik siehe Landesamt für Statistik Baden-Württemberg 2007.

und fünftens bei der Umsetzung eng mit den Eigentümern bzw. Nutzern betroffener Flächen zusammenzuarbeiten.¹⁵⁵ Man entschied sich also bei der Umsetzung der Ziele gegen einen hoheitlichen Ansatz und für einen partizipativen und kooperativen Ansatz. Mit den Worten des damals zuständigen Abteilungsleiter bei der LfU:

„Ich fange also *erst* an, Akzeptanz herzuholen. Ich mache also *erst* die Ziel-diskussion. Und dann müsste der Politiker oder Eigentümer sagen: ‚Nein, das will ich nicht‘. Das ist schwerer. [...] Wenn wir also über die Ziele Akzeptanz bei der Bevölkerung haben, dann muss es auch möglich sein, die Ziele mit den Leuten umzusetzen. Dann steckt da doch eine Menge Kraft hinter, um die Natur beziehungsweise die Heimat zu erhalten“ (Interview PL Öff 1).

Auf dieser konzeptionellen Grundlage erarbeitete die LfU landesweite Naturschutzziele und führte eine Analyse von besonders schützenswerten Naturräumen in Baden-Württemberg durch. Als Ergebnis dieser Analyse wurden 20 großflächige ‚Vorranggebiete für den Naturschutz‘ identifiziert. Zur Umsetzung der Ziele in den Vorranggebieten entwickelte die LfU einen Projektentwurf unter dem Namen ‚Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt (PLENUM)‘.¹⁵⁶

Dem LfU bzw. dem Umweltministerium war jedoch klar, dass ein solches Projekt nur mit Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums umgesetzt werden könnte, da sonst die landwirtschaftlichen Verbände vor Ort nicht kooperieren würden. Außerdem war das Landwirtschaftsministerium politisch und finanziell um ein Vielfaches mächtiger als das Umweltministerium. Das Problem war jedoch, dass seit 1992 in Baden-Württemberg eine große Koalition regierte und der Umweltminister der SPD und der Landwirtschaftsminister der CDU angehörten. Es bedurfte daher aufwendiger politischer Arbeit, um den Landwirtschaftsminister zu einer Zusammenarbeit zu bewegen. Dabei kam PLENUM zugute, dass der Abteilungsleiter der LfU vorher persönlicher Referent des Landwirtschaftsministers gewesen war. 1994 gab das Landwirtschaftsministerium schließlich seine Zustimmung, und das Projekt wurde im Eilverfahren im Kabinett verabschiedet und im Landtag fast einstimmig beschlossen. Allerdings sollte die Umsetzung zunächst als Modellprojekt in einer Region erprobt werden.¹⁵⁷

Als Modellregion wählte die LfU die Gemeinden Isny und Leutkirch im Landkreis Ravensburg aus. Wie kam es dazu? Wie bereits oben beschrieben war der langjährige Landrat des Landkreises Ravensburg dafür bekannt, dem Naturschutz gegenüber sehr positiv eingestellt zu sein. Die LfU stand bereits seit vielen Jahren in Kontakt mit dem Landrat, unter anderem im Zusammenhang mit einem Naturschutz-Großprojekt zur Wiedervernässung von Riedflächen. Hier hatte man bereits Erfahrungen mit einer kooperativen Herangehensweise gewonnen, da man in den Randbereichen die Zusammenarbeit der Landwirte benötigte. Auch in den Gemeinden Isny und Leutkirch im Osten des Landkreises hatte sich eine positive Zusammenarbeit zwischen Naturschützern und Landwirten entwickelt. Anfang der

¹⁵⁵ Zum umweltpolitischen Hintergrund von PLENUM: LfU 1994 sowie Interviews PL Öff 1, Ziv 4.

¹⁵⁶ Siehe hierzu LfU 1999.

¹⁵⁷ Siehe hierzu Interviews PL Öff 1, Öff 13, Öff 15, Ziv 4, Wirt 2

1990er Jahre hatten viele Landwirte entlang eines bewaldeten Höhenzuges Anträge auf Wiederaufforstung gestellt, da die entsprechenden Prämien mehr Geld einbrachten als eine landwirtschaftliche Nutzung. Doch aus Sicht des Naturschutzes und des Tourismus wäre es besser, die Flächen weiter zu bewirtschaften und die typisch allgäuische Kulturlandschaft zu erhalten. Mit Hilfe des Landes und des Landkreises wurde ein spezielles Programm aufgelegt, um den Bauern Extensivierungsprämien zu zahlen, die höher als die Aufforstungsprämien lagen. Das Programm wurde gut angenommen, zumal sich die Landwirte durch die vielen Gespräche vor Ort und die individuell zusammengestellten Extensivierungsverträge ernst genommen und verstanden fühlten. Die lokalen Bedingungen für ein kooperativ angelegtes Projekt, welches Interessen des Naturschutzes und der Landwirtschaft verbinden sollte, waren in Isny und Leutkirch also vorhanden.¹⁵⁸

Im Dezember 1994 stand nach Vorgesprächen zwischen LfU und dem Landratsamt Ravensburg fest, dass das PLENUM Modellprojekt in den Gemeinden Isny und Leutkirch durchgeführt werden sollte, welche in einem der 20 Vorranggebiete lagen. Der damalige Amtsleiter und ‚Vater‘ des PLENUM-Projektes, der oben von dem partizipativen und kooperativen Ansatz des Projektes schwärmte, erinnert sich an die stürmische Startphase wie folgt:

„Man hat dieses Modellgebiet, das hat man übergestülpt. Man hat gesagt, in dem Gebiet machen wir es. Man hat niemanden gefragt vorher außer dem Landrat. Die Bürgermeister wurden ganz kurz vorher vor vollendete Tatsachen gesetzt. Das ist nicht gerade akzeptanzfördernd.

Aber das war politisch nicht anders machbar. Es musste so schnell gehen. Das ging innerhalb von einem Monat. Es waren Wahlen in der Nähe. Wir hatten den Landwirtschaftsminister endlich auf unserer Seite. Wenn wir da wieder länger gewartet hätten, hätte es eventuell wieder einen Rückschlag gegeben. Was wir dort gemacht haben, war weder ideal noch sonst was. Mittlerweile machen wir es anders, da haben wir kräftig gelernt“ (Interview PL Öff 1).

Im Januar 1995 kamen der Umwelt- und der Landwirtschaftsminister gemeinsam nach Leutkirch und gaben in einer Pressekonferenz den offiziellen Startschuss für das „PLENUM Modellprojekt Isny/Leutkirch“. Zugleich kündigten sie an, dass das Land Baden-Württemberg in den kommenden fünf Jahren jährlich 2 Million DM für PLENUM-Projekte in den beiden Gemeinden zur Verfügung stellen würde. Damit wurden vor Ort hohe Erwartungen geschürt. Doch zu diesem Zeitpunkt war noch nicht klar, wie das Projekt tatsächlich umgesetzt werden sollte. Es gab kein Management vor Ort, keine Antragsverfahren oder finanztechnischen Abwicklungsverfahren. Klar war nur, dass man nicht die bestehenden Verwaltungsstrukturen verwenden, sondern eigene Projektstrukturen außerhalb der Verwaltung aufbauen wollte.

Innerhalb der nächsten Monate wurde auf Landesebene eine interministerielle Steuerungsgruppe und vor Ort eine sogenannte Projektgruppe mit Vertretern lokaler und regionaler Institutionen aufgebaut. Eine Angestellte des Landratsamtes wurde für PLENUM abgestellt und wenige Monate später durch einen per Werkvertrag beauftragten ortsansässigen Agrar-

¹⁵⁸ Siehe hierzu Interviews PL Man 2, Man 3, Man 4, Öff 1, Ziv 4.

ingenieur mit einschlägigem Naturschutzengagement verstärkt. Zusätzlich schickte die Landesanstalt für Umweltschutz monatsweise Personal nach Isny, um das Projekt institutionell und organisatorisch aufzubauen, unter anderem durch die Einrichtung der PLENUM-Geschäftsstelle in Isny.¹⁵⁹

Zeitgleich wurde aus der Projektgruppe heraus ein Arbeitskreis gegründet, in dem die Ziele für das Modellprojekt Isny/Leutkirch diskutiert und präzisiert werden sollten. Die LfU brachte eine Vorlage in den Arbeitskreis ein, deren Ziele schon weitgehend auf das Projektgebiet abgestimmt waren. Die Ziele wurden in dem Arbeitskreis nur noch geringfügig modifiziert. Obwohl die Ziele weitgehend ‚von oben‘ entwickelt wurden, fühlte sich laut Aussagen eines Mitgliedes niemand im Arbeitskreis übergangen.¹⁶⁰ Die Ziele wurden schließlich von der Projektgruppe verabschiedet. Im Einzelnen wurden 10 Ziele beschlossen, die im Prinzip bis heute Bestand haben. Die ersten sechs Ziele sind reine Naturschutzziele, vier weitere Ziele gehen auf wirtschaftliche und regionalplanerische Aspekte ein:

- „Erhaltung aller Moore, Riede und Stillgewässer und Extensivierung ihrer Wassereinzugsgebiete,
- Erhaltung und Entwicklung der vielfältigen landschaftsökologischen Funktionen der Fließgewässer und der Uferrandbereiche,
- Erhaltung und Entwicklung des Feuchtgrünlandes sowie der Magerwiesen und -weiden,
- Erhaltung und Aufbau naturnaher Waldbestände, die sich am natürlichen Standort und an der natürlichen Waldgesellschaft orientieren,
- Erhaltung von vernetzenden landschaftlichen Strukturen (z.B. Gehölze, Streuobst, Raine),
- Erhaltung eines flächendeckenden Netzes bäuerlich geprägter Betriebe und Ausweitung und Erhaltung der ökologischen Betriebsweisen,
- Schaffung von Vermarktungsstrukturen für Produkte, die unter Beachtung der oben genannten PLENUM-Ziele produziert worden sind,
- Entwicklung eines natur- und umweltverträglichen Fremdenverkehrs,
- Entwicklung umweltverträglicher Wirtschaftsweisen; Infrastruktur ökologisch verträglich entwickeln,
- Siedlungsentwicklung natur- und umweltverträglich gestalten“ (LfU 1999, 14).

In einem weiteren Arbeitskreis wurden sogenannte ‚Erzeugungskriterien‘ erarbeitet. Diese legten fest, welche Bedingungen ein landwirtschaftlicher Betrieb erfüllen musste, um über PLENUM gefördert zu werden und seine Erzeugnisse als PLENUM-Produkte vermarkten zu können. Diese Kriterien verlangten keine vollkommene Umstellung des Betriebes auf ökologischen Landbau, sondern ermöglichten einen produkt- und flächenbezogenen Einstieg in eine ökologischere Produktionsweise. Langfristig sollte sich über die Vermarktung dieser Produkte der Naturschutz schrittweise selbst finanzieren. Anstatt Landwirten Zuschüsse bzw. Prämien z.B. für Extensivierungsmaßnahmen zu zahlen, sollten sie ihre gemäß

¹⁵⁹ Siehe hierzu Interviews PL Man 2 und Man 4, Man 5 sowie Öff 1.

¹⁶⁰ Siehe Interview PL Ziv 3.

PLENUM-Kriterien erzeugten Produkte unter der Dachmarke PLENUM zu einem höheren Preis vermarkten können. Auf diese Weise könnte staatlicher Naturschutz durch marktwirtschaftliche Mechanismen ersetzt werden.

Mit den Projektzielen und Erzeugungskriterien, der funktionsfähigen Projektgruppe, der Geschäftsstelle vor Ort und mit personeller Unterstützung der LfU war PLENUM ab Herbst 1995 inhaltlich und organisatorisch so weit, Projektanträge entgegenzunehmen und mit der Umsetzungsphase zu beginnen.

Weitere Entwicklung der Partnerschaft

Trotz dieser konzeptionellen und organisatorischen Vorarbeiten wurden aber nur wenige Projektanträge eingereicht. Es wurde deutlich, dass noch mehr Management-Kapazitäten vor Ort nötig waren, um gemeinsam mit potentiellen Antragstellern Projektideen und -anträge zu entwickeln. Außerdem war auch das personelle Engagement der LfU vor Ort langfristig nicht tragfähig. Deshalb wurde ab Sommer 1996 ein fester Projektmanager eingestellt, der gemeinsam mit dem beauftragten Agraringenieur fortan das Projektbüro in Isny leitete. Neue Dynamik erfuhr das Projekt auch durch zusätzliche Fördermittel, die bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) eingeworben werden konnten. Auf diese Weise konnten besondere Pilotprojekte finanziert werden, die teilweise auch über Naturschutz- und Landwirtschaftsprojekte hinausgingen (z.B. konnte so ein kommunales Öko-Audit durchgeführt werden). Unter diesen personellen und finanziellen Voraussetzungen kam die Beantragung und Umsetzung von Projekten langsam in Schwung.

Die positiven Entwicklungen vor Ort waren umso nötiger, als auf Landesebene der Rückhalt für das Projekt unsicher wurde. Nach den Landtagswahlen 1996 regierte die CDU nicht mehr mit der SPD sondern mit der FDP. Das Umweltministerium wurde aufgelöst und der Bereich Naturschutz dem Ministerium für ländliche Räume (sprich Landwirtschaftsministerium) zugeordnet. In diesem Ministerium war die Lobby für PLENUM aber nicht sehr groß und die LfU, die nun auch zum Landwirtschaftsministerium gehört, musste um den Fortbestand des Projektes kämpfen. Auf jeden Fall hatte das Ministerium eine engere und stärker landwirtschaftlich ausgerichtete Vorstellung von PLENUM, weshalb die nicht-landwirtschaftliche Förderung seitens der DBU eine wichtige Unterstützung für den integrierten Ansatz von PLENUM war.

Dieser integrierte Ansatz wurde weiter gestärkt, als 1998 gemeinsam mit Bürgern der Modellregion ein Regional-Leitbild entwickelt wurde. Dieses enthielt neben den bereits erwähnten PLENUM-Zielen hinsichtlich Landwirtschaft, Naturschutz, Tourismus und Siedlungsentwicklung folgende neue Zielbereiche: Vermeidung unnötigen Güter- und Personenverkehrs, Ausbau der Umweltbildungsarbeit, Förderung heimischer Künstler und kultureller Aktivitäten zur Stärkung der regionalen Identität, Zusammenarbeit zwischen Land- und Forstwirtschaft mit dem verarbeitenden Handwerk, Einzel- und Fachhandel, umweltgerechte Ver- und Entsorgung, sowie Einführung von Umweltstandards in Gewerbebetrieben. Auch wenn PLENUM in den folgenden Jahren nicht in allen Bereichen Projekte

umsetzen konnte, so trug das Leitbild doch zu einer Erweiterung des konzeptionellen Rahmens von PLENUM bei.

Gegen Ende der Förderung als Modellprojekt wurde auf Landkreisebene eine neue Institution geschaffen, in die PLENUM integriert werden sollte. Auf Initiative des Landrates wurde die Pro Regio Oberschaben Gesellschaft für Landschaftsentwicklung mbH gegründet. Aufbauend auf den Erfahrungen von PLENUM wurde die Pro Regio als öffentlich-private Partnerschaft konzipiert, die mit der Umsetzung von Landwirtschaft und Naturschutz vereinenden Projekten zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Kulturlandschaft im Landkreis Ravensburg sowie der Schaffung regionaler Kreisläufe durch Partnerschaften und Vernetzung beauftragt wurde.

Der Antrag zur Fortführung von PLENUM wurde bereits von Pro Regio erarbeitet und im Frühjahr 2000 beim Land Baden-Württemberg eingereicht. Der Antrag wurde noch im selben Jahr bewilligt und bildete die Grundlage für weitere sechs Jahre PLENUM. Die wichtigste Änderung gegenüber der Modellprojekt-Phase war die Ausweitung des Projektgebietes auf fast den ganzen Landkreis. Zugleich wurde PLENUM wie ursprünglich geplant in weiteren Regionen Baden-Württembergs umgesetzt. Aus dem Modellprojekt PLENUM Isny/Leutkirch wurde somit PLENUM Allgäu-Oberschwaben und auf Landesebene das PLENUM Programm.¹⁶¹

In den Jahren 2000 bis 2006 verfolgte PLENUM Allgäu-Oberschwaben im Grunde die gleichen Ziele wie bisher das kleinere Vorgänger-Modellprojekt. Allerdings wurden zusätzlich zur Projektgruppe je eine Regionalgruppe für den östlichen und eine für den westlichen Teil des Landkreises eingerichtet, um weiterhin mit breiter Beteiligung Projektanträge diskutieren, beraten und verabschieden zu können. Außerdem wurde das PLENUM-Büro in Isny aufgelöst bzw. weiter nach Westen verlegt, um insbesondere in den neu hinzugekommenen Gebieten präsent zu sein. Gegen Ende der Förderphase wurde jedoch auch dieses Büro aufgelöst und alle Projektmitarbeiter in die Pro Regio Geschäftsstelle in Ravensburg integriert.

Im Jahre 2006 wurde ein neuer Antrag inklusive Regionalentwicklungskonzept für eine weitere Förderperiode (2007-2011) gestellt und schließlich auch bewilligt. Die beiden Regionalgruppen wurden aufgelöst, sodass es seitdem nur noch ein Gremium mit Beteiligung lokaler und regionaler Institutionen gibt. Die Ziele wurden einerseits weiter ausdifferenziert, andererseits im Vergleich zum Regional-Leitbild wieder stärker auf den Naturschutz fokussiert. Entsprechend den Anforderungen des PLENUM-Programms wurden fünf Handlungsfelder definiert, in denen prioritär Maßnahmen durchgeführt werden sollen. Diese Handlungsfelder sind Naturschutz, Landwirtschaft, Vermarktung, Tourismus und Umweltbildung.¹⁶²

¹⁶¹ Zur Entwicklung von PLENUM auf Landesebene siehe vertiefend LUBW 2007.

¹⁶² Für einen Überblick über Maßnahmen in der Förderperiode 2007-2011 siehe Pro Regio Oberschwaben 2006 sowie Interview PL Man 8.

Zwischenfazit

Das PLENUM-Projekt im Landkreis Ravensburg verfolgt seit 1995 einen integrierten Ansatz ländlicher Regionalentwicklung – allerdings mit deutlichem Schwerpunkt in den Bereichen Naturschutz und Landwirtschaft. Das Projekt wurde eindeutig ‚top-down‘ von einer Landesbehörde initiiert und entgegen der Philosophie von PLENUM ohne akzeptanzfördernde Beteiligung im Eilverfahren vor Ort angesiedelt. Trotz des schwierigen Startes entwickelte PLENUM dann partnerschaftliche Organisationsstrukturen, die im Kern über die gesamte Laufzeit beibehalten wurden. Auf die räumliche Ausweitung auf fast den ganzen Landkreis wurde zunächst mit einem neuen Projektbüro in dem Erweiterungsgebiet und mit regionalen Gremien reagiert. Doch nach mehreren Jahren Projekterfahrung in den Erweiterungsgebieten wurde PLENUM schließlich auf eine zentrale Geschäftsstelle und ein gemeinsames Gremium konzentriert. Zudem wurde PLENUM in eine neu geschaffene partnerschaftliche Institution des Landkreises integriert (bei Beibehaltung der PLENUM-spezifischen Organisationsstrukturen) und dadurch institutionell stabilisiert. Durch Bewilligung einer weiteren Förderperiode ist PLENUM auch für die nächsten Jahre finanziell abgesichert (Stand Juli 2008).

8.4. Fallstudie Jura 2000

Die lokale Partnerschaft Jura 2000 existiert seit 1995 und umfasst fünf Gemeinden in der bayerischen Oberpfalz. Die fünfte Gemeinde wurde allerdings erst vor kurzem (September 2007) in die Partnerschaft aufgenommen, während die anderen vier Gemeinden von Anfang an dabei waren. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Entwicklung der Partnerschaft bis zum heutigen Zeitpunkt (Juli 2008).

Die Jura 2000 Partnerschaft befindet sich genau in der geografischen Mitte des Bundeslandes Bayern im Einzugsbereich der Städte Nürnberg, Regensburg und Ingolstadt, die jeweils 60 bis 80 km entfernt liegen. Naturräumlich ist das Gebiet der Partnerschaft Teil des Fränkischen Jura, der durch fruchtbare und monostrukturell bewirtschaftete Hochplateaus, ausgedehnte Flusstäler und bewaldete Hanglagen gekennzeichnet ist. Der Großteil des Partnerschaftsgebietes gehört aufgrund seiner naturräumlich-biologischen Bedeutung und seiner landschaftlichen Schönheit zum Naturpark Altmühltal. Durch das größte Tal der Region verläuft der Rhein-Main-Donau-Kanal, der 1992 eröffnet wurde. Von den fünf Gemeinden liegen vier in den Flusstälern, alle besitzen gut erhaltene und mittelalterlich geprägte Altstädte und sind staatlich anerkannte Luftkurorte.

Historisch betrachtet stand das Gebiet der Jura 2000 Partnerschaft fast 900 Jahre unter der Herrschaft der Fürstbischöfe von Eichstätt. Die Stadt Berching nahm jedoch wichtige Verwaltungsaufgaben wahr und war auch als Marktort für die umliegenden Orte von Bedeutung. Nach Beendigung der weltlichen Herrschaft der Bischöfe von Eichstätt Anfang des 19. Jahrhundert wurde das Gebiet Teil des Königreiches Bayern. Alle Einrichtungen wurden von den bayerischen Behörden übernommen und Berching verlor seine Bedeutung als Verwaltungszentrum, was eine dauerhafte Stagnation der Gemeinde einleitete. Statt-

dessen wurde das benachbarte und gleichgroße Beilngries Sitz des Bezirksamtes mit eigenem Landgericht. Später wurde Beilngries sogar Kreisstadt eines eigenen Landkreises, während Berching dem Landkreis Neumarkt zugewiesen wurde. Doch durch die Kreisreform von 1972 ereilte Beilngries ein ähnliches Schicksal wie einst Berching, indem der Landkreis Beilngries aufgelöst und in den Landkreis Eichstätt eingegliedert wurde. Seitdem liegen sowohl Berching als auch Beilngries am Rande zweier Landkreise und kämpfen um den Status als Mittelzentrum. Die historische Erfahrung des Bedeutungsverlustes, die administrative Randlage, aber auch die Rivalität zwischen den beiden größten Orten der Jura 2000 Region waren wichtige Triebkräfte für die Entstehung und weitere Entwicklung der Partnerschaft.¹⁶³

Kulturell wird das Jura 2000 Gebiet durch seine Randlage zu den großen Städten der Region zugleich auseinander gezogen und zusammengeschweißt. Die Bevölkerung der Jura 2000 Gemeinden identifiziert sich kaum mit den jeweiligen Landkreisen, denen sie ‚von oben‘ zugewiesen wurden. Eher identifiziert man sich mit den regionalen Oberzentren Nürnberg, Regensburg oder Ingolstadt. Die fünf Jura 2000 Gemeinden sind zudem aufgrund ihrer Lage und verkehrstechnischen Anbindung jeweils auf eines dieser Oberzentren ausgerichtet. Dies drückt sich auch in den Einkaufspendlerströmen und den Abonnements der Regionalzeitungen aus. Andererseits sind alle drei Oberzentren so weit entfernt, dass eine eigene, kleinräumige regionale Identität entstehen konnte. Dazu tragen auch der identitätsstiftende Landschaftsraum mit den wunderschönen mittelalterlichen Stadtplätzen in den Flusstälern sowie die sehr lebendige gemeinsame Heimatkultur in den Jura 2000 Gemeinden bei – und nicht zuletzt das gemeinsame Gefühl, am Rande, in einer vergessenen Ecke der Region zu leben. Diese emotional-kulturellen Aspekte sollten ab Mitte der 1990er Jahre zu einem zentralen Bestandteil der Regionalentwicklungsstrategie von Jura 2000 werden.

Demografisch ist die Jura 2000 Region durch seine geringe Bevölkerungsdichte geprägt, welche unter 40% des bayerischen Durchschnitts liegt. Insgesamt leben in den heute fünf Gemeinden knapp 34.000 Einwohner. Auch wenn viele Einwohner in den fünf Kernorten leben, so überwiegt insgesamt eine kleinteilige Siedlungsstruktur mit über 150 kleinen Ortschaften. Die Bevölkerung der Region hat in den letzten 20 Jahren beständig zugenommen, was vor allem auf eine überdurchschnittlich hohe Geburtenrate zurückgeht. Der Anteil von Haushalten mit fünf und mehr Mitgliedern liegt fast dreimal so hoch wie im Bayerischen Durchschnitt. Allerdings wandert ein großer Teil der 18-25jährigen aus der Region aus. Diese demografischen Werte und Entwicklungen weisen die Jura 2000 Region als einen traditionell und ländlich geprägten Raum aus.¹⁶⁴

Wirtschaftlich liegt die Jura 2000 Partnerschaft in einer strukturschwachen Kleinregion innerhalb eines insgesamt prosperierenden Wirtschaftsraumes. In den letzten zwei Jahrzehnten war Bayern eine der am schnellsten wachsenden Ökonomien Deutschlands mit boomender High-Tech-, Telekommunikations- und Automobilindustrie – aber auch mit großen regionalen Disparitäten und wirtschaftlich zurückbleibenden ländlichen Räumen.

¹⁶³ Siehe hierzu unter anderem Interviews JU Öff 1, Öff 10, Öff 14.

¹⁶⁴ Zu demografischen Aspekten siehe vertiefend Jura 2000 GmbH 2001 und 2007.

Letzteres trifft auf die Jura 2000 Region zu. Die Arbeitslosenquote in den fünf Gemeinden lag in den letzten 15 Jahren zwar immer ungefähr im bayerischen Durchschnitt. Doch dies geht nur auf den wirtschaftlichen Aufschwung der umliegenden Regionen zurück. Fast zwei Drittel der Erwerbstätigen der Region pendeln nämlich zur Arbeit aus der Region aus – z.B. zu einem großen Automobilwerk in Ingolstadt. Die Jura 2000 Region hat einfach nicht genügend Arbeitsplätze für die in ihr wohnende Bevölkerung. Einige Interviewpartner führten dies auf die abgeschiedene Lage der Region zurück, andere verwiesen darauf, dass wichtige Investitionen viele Jahre aufgeschoben wurden, bis endlich im Jahre 1992 der Rhein-Main-Donau-Kanal fertig gestellt wurde. Der Kanal hat dann die wirtschaftliche Entwicklung der Region belebt, insbesondere im Bereich Tourismus. Überhaupt besitzt der Tourismus aufgrund der landschaftlichen Schönheit und den pittoresken historischen Orten der Region sowie der ‚Tagesausflugsentfernung‘ von den nächsten Ballungsräumen das größte Wachstumspotential aller Branchen. Insgesamt machen jedoch klein- und mittelständische Gewerbebetriebe den Großteil der lokalen Wirtschaft aus. Die Landwirtschaft der Region ist ökonomisch zunehmend unbedeutend, weniger als ein Drittel der landwirtschaftlichen Betriebe wird noch im Haupterwerb geführt.¹⁶⁵

Politisch bzw. administrativ gehören drei der vier ursprünglichen Jura 2000 Gemeinden zum Landkreis Neumarkt, während die anderen beiden Gemeinden zum Landkreis Eichstätt bzw. Landkreis Roth gehören. Der Landkreis Neumarkt wurde politisch in den letzten Jahrzehnten von charismatischen und wirtschaftsorientierten Landräten geprägt. Der jetzige Landrat (Stand 2008) ist seit 12 Jahren im Amt und war einer der Schlüsselpersonen in der Entstehungsphase von Jura 2000. Alle Jura 2000 Gemeinden haben direkt gewählte Bürgermeister, einen Gemeinderat und eine kleine Gemeindeverwaltung. Zusätzlich zu diesen offiziellen Ämtern und Gremien gibt es noch sogenannte Ortssprecher, die in den 150 kleinen Ortschaften der Region gewählt werden. Diese Ortssprecher sind zwar nicht Teil des offiziellen politischen Systems, nehmen jedoch im politischen Leben der kleinteilig strukturierten Gemeinden eine wichtige Rolle ein. Alle Bürgermeister der Jura 2000 Gemeinden waren in den vergangenen Jahrzehnten Mitglieder der CSU, welche zugleich die absolute Mehrheit in allen Gemeindeparlamenten hält.

Entstehung der Partnerschaft

Auch die lokale Partnerschaft Jura 2000 entstand nicht plötzlich, d.h. ohne Vorgeschichte. Ein wichtiger Vorläufer war die Erstellung eines Leitbildes für die Gemeinde Berching im Jahre 1988. Der Bürgermeister von Berching hatte einen Münchener Professor für Städtebau und Raumplanung beauftragt, im Vorfeld der Fertigstellung des Rhein-Main-Donau-Kanals gemeinsam mit den Bürgern Zukunftsperspektiven und Handlungsansätze zu erarbeiten. Die Ergebnisse, der integrierte Ansatz und der partizipative Prozess wurden sehr positiv aufgenommen und bildeten die Grundlage für zukünftige Projekte mit dem Professor. Eine Schlussfolgerung des Leitbildes war, dass sich Berching insbesondere im Bereich Tourismus

¹⁶⁵ Zu wirtschaftlichen Aspekten siehe vertiefend Jura 2000 GmbH 2001 und 2007, sowie Interviews JU Öff 6, Öff 9, Öff 12, Ziv 3, Wirt 1.

nur zusammen mit den Nachbargemeinden weiterentwickeln könnte. Dementsprechend wurde der Kontakt zwischen den Gemeinden verstärkt und die vage Idee entstand, eine „kommunale Allianz“ zu bilden. Diese Wunschvorstellung sollte sich aber erst einige Jahre später im Rahmen der Jura 2000 Partnerschaft realisieren. Weitere Kooperationen zwischen den heutigen Jura 2000 Gemeinden gab es zum einen durch die gemeinsame Zugehörigkeit zum Naturpark Altmühltal und durch ein Arten- und Biotopschutzprogramm, das in zwei Gemeinden durchgeführt wurde. Doch von beiden ging kein starker Impetus für eine weitergehende Kooperation aus.¹⁶⁶

Neuen Schwung bekamen kooperative Bestrebungen in der Region durch ein Pilotprojekt, das der Raumplanungsprofessor aus München beim Bayerischen Landwirtschaftsministerium beantragte und bewilligt bekam. Das Projekt „Dorf Bayern 2000 – Integrierte ländliche Entwicklung einer Gemeindegruppe“ baute auf den Erfahrungen der Leitbildentwicklung in Berching auf und bezog sich nun konsequenterweise auf die Gemeinden Berching, Beilngries, Dietfurt und Breitenbrunn. Nicht alle vier Bürgermeister waren anfangs besonders überzeugt von dem Projekt. So wurde befürchtet, dass der theoretische Ansatz und die „irrealen Vorstellungen“ des Professors keine praktischen Konsequenzen hervorbringen würden. Doch da das gesamte Projekt inklusive Maßnahmen vor Ort vollständig aus Landesmitteln bezahlt wurde, willigten schließlich doch alle Bürgermeister ein, und das Projekt konnte ab 1993 über einen Zeitraum von zwei Jahren umgesetzt werden.¹⁶⁷

In der Tat war der methodische Ansatz des Professors und seiner Assistenten unkonventionell und erschien einigen Teilnehmern sogar etwas ungeplant. Die Vorgehensweise sah grob umrissen vier Stufen oder Ebenen vor: „die Kraft des Geschichtenerzählens, die historische Spurensuche, das Entstehen von Ideen und die Realisierung“ (Zepf 1995, 7). Mit verschiedenen partizipativen Methoden gelang es, die Bewohner in den kleinen Ortschaften für das Projekt zu begeistern, sich zu organisieren und innovative Maßnahmen durchzuführen. Der zentrale Leitgedanke aller Maßnahmen und des methodischen Ansatzes wurde im Schlussbericht wie folgt formuliert:

„Der Aufbau eines regionalen Binnenmarktes, einer sozio-kulturellen Identität und eines ökologisch ausgerichteten Energiesystems erfordert eine *mentale Basis* in der Bevölkerung und ein die Rahmenbedingungen schaffendes *Territorium*“ (APC Gesellschaft für Kommunalentwicklung 1995, 6, Hervorhebungen im Original).

Dieser Leitsatz wurde später zur konzeptionellen Grundlage der zweigleisigen Strategie der Jura 2000 Partnerschaft, nämlich zum einen die mentalen und kulturellen Wurzeln der Bewohner zu stärken, damit sie in der Region „verbleiben wollen“, und zum anderen die ökonomischen Möglichkeiten zu schaffen, damit sie „verbleiben können“ (ibid., 17).

Im Rahmen des Pilotprojektes wurden auf Anregung des Professors insgesamt acht Arbeitskreise gebildet. Neben Arbeitskreisen für klassische Themenfelder wie Landwirtschaft,

¹⁶⁶ Siehe hierzu insbesondere Interviews JU Öff 1, Öff 3 und Öff 12.

¹⁶⁷ Siehe hierzu insbesondere Interviews JU Öff 1, Öff 2, Öff 3, Öff 12.

Handwerk, Tourismus, Schule und Bildung gab es auch Arbeitskreise für regionale Küche, Kulturlandschaft, Dorftheater und für Geschichte und Brauchtum. Dieses Spektrum spiegelt den integrierten Entwicklungsansatz des Projektes wider. Die Arbeitskreise waren offensichtlich sehr aktiv und leiteten bald erste Maßnahmen ein. Nach einer aktiven Anfangsphase drohten einige Arbeitskreise jedoch wieder zu ‚versanden‘. Dass dies nicht passierte, lag vor allem an einer Bewohnerin, die mit enormem ehrenamtlichen Engagement und organisatorischem Geschick in die Aufgabe einer lokalen Koordinatorin der Arbeitskreise hineinwuchs. Auf Anregung des Professors und mit breiter Unterstützung der Arbeitskreise wurde zum Abschluss des Pilotprojektes Dorf Bayern 2000 im Sommer 1995 als ‚Dachorganisation‘ der Arbeitskreise der Verein „Jura 2000 Landkultur e.V.“ gegründet. Zur ersten Vorsitzenden des Vereines wurde die bis dahin informelle Koordinatorin gewählt.¹⁶⁸

Außer dem Professor und der Vereinsvorsitzenden war auch der Bürgermeister von Berching eine Schlüsselfigur in dieser Anfangsphase der Partnerschaft. Der Bürgermeister mobilisierte die notwendige Unterstützung auf kommunalpolitischer Ebene, während die Vereinsvorsitzende die Arbeitskreise des Vereines koordinierte und die Diskussionen in Richtung Umsetzung von Projekten vorantrieb. Für entsprechende Fördermittel wandte sie sich an die Bezirksregierung und das Bayerische Landwirtschaftsministerium. Daraufhin wurde mit Unterstützung des Professors noch im Jahr 1995 ein Antrag auf Förderung aus dem EU-Programm LEADER II geschrieben, welcher kurze Zeit später bewilligt wurde. Anfang 1996 wurde die vom LEADER-Programm geforderte Lokale Aktionsgruppe gegründet und erste Entscheidungen zur Förderung von Projekten getroffen. Allerdings nahm für die Projektumsetzung das Volumen an Koordinationsaufgaben nochmals zu und überstieg bald vollkommen die ehrenamtlichen Möglichkeiten der Vereinsvorsitzenden. Auch aus finanziellen bzw. steuerrechtlichen Gründen erschien den vier Bürgermeistern die Abwicklung bzw. Beratung von Projekten im Rahmen des Vereines nicht die ideale Lösung zu sein.

Ende 1996 kamen die Bürgermeister und die Vereinsvorsitzende mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens zu dem Schluss, dass eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit den vier Kommunen als Gesellschaftern für das ‚operative Geschäft‘ der Partnerschaft besser geeignet sei. Allerdings dauerten die diesbezüglichen kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse in den vier Gemeinden ein dreiviertel Jahr. Im September 1997 wurden schließlich die Statuten der „Jura 2000 Regionalentwicklungsgesellschaft mit beschränkter Haftung“ offiziell unterzeichnet. Als Geschäftsführerin (und damals einzige Angestellte) der GmbH ernannten die vier Bürgermeister jedoch eine junge Hochschulabsolventin und – aus politischen Gründen – nicht die erfahrene und aus der Region stammende Vorsitzende des Jura 2000 Vereines, die sich ebenfalls um die Geschäftsführerstelle beworben hatte.¹⁶⁹

Mit der Gründung der Jura 2000 GmbH waren auch die Ziele der Partnerschaft klarer definiert worden. Die beiden großen Ziele im Hintergrund waren - aufbauend weiterhin auf dem Pilotprojekt – die Stärkung der kulturellen Wurzeln der Bevölkerung (‚bleiben wollen‘) und die ökonomische Entwicklung (‚bleiben können‘). Ersteres sollte vor allem durch den

¹⁶⁸ Siehe hierzu insbesondere Interviews JU Öff 6, Öff 12, Öff 15, Öff 18.

¹⁶⁹ Siehe insbesondere Interviews JU Öff 1, Öff 2, Öff 3, Öff 6, Öff 12, Man 1.

Verein Jura 2000 verfolgt werden, dessen einziges satzungsgemäßes Ziel einfach lautet: „Förderung der Kultur im ländlichen Raum“ (Jura 2000 Landkultur 1995, 1). Die Ziele der Jura 2000 GmbH sind stärker ausdifferenziert und können in zwei Bereiche unterteilt werden. Die inhaltlichen Ziele sind demnach

- „Förderung einer nachhaltigen regionalen Entwicklung“,
- „Förderung der Vermarktung regionaler Produkte durch Initiierung regionaler Kreisläufe“ sowie
- „Förderung des Tourismus durch Werbung für die Region,“ (Jura 2000 Regionalentwicklung GmbH, 1997, 1f.)

Als umsetzungsorientierte bzw. institutionelle Ziele werden aufgeführt:

- „Projektkoordination und Betreuung von Initiativen vor Ort“,
- „die Betreuung, Fortbildung und Schulung von Arbeitskreismitgliedern und Interessengemeinschaften im Rahmen der Projektarbeit [und]
- die Organisation und Koordination kommunaler Zusammenarbeit außerhalb des hoheitlichen Bereichs“ (ibid.).

Die Gründung der GmbH bildete den Schlusspunkt der ideellen und organisatorischen Entwicklung der Anfangsphase der Jura 2000 Partnerschaft. Sowohl die Ziele als auch das Arrangement aus Arbeitskreisen, Verein und GmbH sind bis heute (Stand Juli 2008) die unveränderte Grundlage der Jura 2000 Partnerschaft.

Weitere Entwicklung der Partnerschaft

Kurz nach der Gründung der Jura 2000 GmbH verließen zwei Schlüsselpersonen der Anfangsphase die Partnerschaft Jura 2000, nämlich der Bürgermeister von Berching und die Vereinsvorsitzende. Beide hatten in den ersten Jahren so gut zusammengearbeitet, dass die Vereinsvorsitzende sogar den Wahlkampf des Bürgermeisters für das Landratsamt organisiert hatte. Nach einem sensationellen Wahlsieg gegen den Kandidaten der CSU fiel das Wahlkampfgespann jedoch auseinander. Aus diesen Gründen wurde die Vereinsvorsitzende von den Bürgermeistern der Jura 2000 Gemeinden nicht als Geschäftsführerin eingestellt. Verärgert legte diese ihr Amt als Vereinsvorsitzende nieder und übernahm die Stelle als Geschäftsführerin einer Regionalentwicklungsgesellschaft in einer benachbarten Region. Der neue Landrat verließ Jura 2000 ebenfalls und gründete in der Kreisstadt eine neue Partnerschaft für den Rest des Landkreises. Es gelang ihm sogar, weitaus mehr LEADER-Fördermittel einzuwerben als Jura 2000. In den kommenden Jahren wurde die neue Partnerschaft das wichtigste politische Projekt des Landrates. Mitte 1998 hatte Jura 2000 also die beiden aktivsten Akteure der Anfangsphase verloren.¹⁷⁰

Nichtsdestotrotz verlieh die neugegründete GmbH der Partnerschaft neuen Schwung. Während die Arbeitskreise und der Verein eng mit der lokalen Bevölkerung zusammenarbeiteten und Projektideen entwickelten, koordinierte die Geschäftsführerin der GmbH die Umsetzung von Projekten, regelte finanztechnische Aspekte und kümmerte sich um die

¹⁷⁰ Siehe hierzu vertiefend Interviews JU Öff 1, Öff 6, Öff 12, Öff 18.

Abstimmung mit kommunalen und ministeriellen Behörden. Auf diese Weise konnte Jura 2000 in den folgenden Jahren eine Vielzahl von Projekten umsetzen. Das wichtigste und innovativste Projekt war noch von der früheren Vereinsvorsitzenden zusammen mit der Direktion für ländliche Entwicklung in Regensburg entwickelt worden, wurde aber erst nach ihrem Weggang umgesetzt. Das Projekt „Dorf in der Region“ baute auf dem aktivierenden Ansatz des früheren Pilotprojektes auf und unterstützte 11 Dorfgemeinschaften, die Entwicklung ihrer Dörfer in weitgehender Eigeninitiative voranzubringen. Mit relativ geringen Fördermitteln und entsprechend hohem Eigenanteil der Dorfbewohner wurde eine Vielzahl von Maßnahmen durchgeführt. Das wichtigste Element des Projektes war die Schulung von Dorfbewohnern in Methoden der Gruppenarbeit und des Projektmanagements, so dass auch die Planung und Umsetzung der Maßnahmen von ihnen selbst übernommen werden konnten. Außerdem wurden die Einzelmaßnahmen dorfübergreifend miteinander vernetzt, weshalb das Projekt den Titel „Dorf in der Region“ trug.¹⁷¹

Trotz der erfolgreichen Projektarbeit galt es, innerhalb der Partnerschaft auch mit schwierigen Situationen umzugehen. Hintergrund war die eingangs erwähnte uralte Rivalität zwischen Berching und Beilngries. An der Standortfrage eines neuen Gymnasiums entzündete sich dieser Konflikt von Neuem. Eine ursprünglich geplante gemeinsame Sitzung der Gemeindeparlamente zur Diskussion von Jura 2000 Projekten wurde daraufhin abrupt abgesagt. Der Bürgermeister von Berching erinnert sich an den Tag nach der Entscheidung, dass das Gymnasium in Beilngries eingerichtet werden sollte: „Wenn es nicht Jura 2000 gegeben hätte, würden wir [Bürgermeister] wahrscheinlich heute noch nicht miteinander sprechen. So verhärtet waren die Fronten damals. Aber nach der Entscheidung hatten wir eine Jura 2000 Arbeitssitzung angesetzt gehabt. Da fielen zunächst ein paar harte Sätze, aber dann hat es sich wieder eingespielt“ (Interview JU Öff 1).¹⁷²

Auf Grundlage der vielfach erprobten Zusammenarbeit gelang es Jura 2000 dann im Jahre 2001, auch für die nächste Förderperiode des LEADER-Programms als lokale Partnerschaft anerkannt zu werden und entsprechende Fördermittel zu erhalten. In mehreren Workshops waren aus über 70 Projektideen 14 Projekte ausgewählt worden, die in den kommenden Jahren umgesetzt wurden. Die drei Handlungsfelder Bewusstseinsbildung und Identität, Wirtschaft und Infrastruktur sowie Netzwerk Natur und Landwirtschaft spiegeln die seit Anfang der Partnerschaft grundsätzlichen Ziele wider. Allenfalls der Bereich Natur und Landwirtschaft war in der Anfangsphase auf der Zielebene noch nicht explizit aufgeführt, wurde aber schon damals in vielen Maßnahmen und mehreren Arbeitskreisen bearbeitet.

Auf institutioneller Ebene gab es in dieser Phase eine neue Entwicklung. Die seit 1999 amtierende Vereinsvorsitzende übernahm im Jahre 2002 auch die Stelle der Geschäftsführerin der Jura 2000 GmbH. Dies hatte den Vorteil, dass seitdem eine Person aus der Region die Geschäftsstelle der Partnerschaft leitet. Außerdem wurde dadurch die Zusammenarbeit zwischen Verein und GmbH gestärkt. Da die Geschäftsführerin andererseits aber

¹⁷¹ Zum Projekt ‚Dorf in der Region‘ siehe vertiefend Jura 2000 GmbH 2001 sowie Interviews JU Öff 4, Öff 5, Öff 6, Öff 10, Öff 16.

¹⁷² Siehe bestätigend Interviews JU Öff 2, Öff 3, Öff 11.

auch 3. Bürgermeisterin von Beilngries ist, wurde die regionale Orientierung der Geschäftsstelle ein wenig geschwächt. Dies wurde jedoch teilweise dadurch ausgeglichen, dass eine weitere Mitarbeiterin aus der Gemeinde Dietfurt angestellt wurde.

Der nächste Meilenstein in der Entwicklung der Partnerschaft war die Erweiterung von Jura 2000 um die Nachbargemeinde Greding im Jahre 2007. Diese liegt in einem dritten Landkreis und zugleich in einem dritten Regierungsbezirk (Mittelfranken). Dennoch hatte man sich zu diesem Schritt entschieden, unter anderem da man sich durch eine drei Regierungsbezirke vereinende Partnerschaft bessere Chancen auf Förderung aus der sogenannten LEADER-Achse der ELER-Richtlinie (siehe Kapitel 3) für die Förderperiode 2007-2011 erhoffte. Allerdings wurde der Antrag abgelehnt und der Hinweis gegeben, das Fördergebiet sei mit nur fünf Gemeinden zu klein. Es wurde Jura 2000 nahe gelegt, sich mit fünf benachbarten Gemeinden im Regierungsbezirk Eichstätt zusammenzuschließen, die ebenfalls im ersten Durchgang mit ihrem Antrag auf LEADER-Förderung nicht erfolgreich waren. Im April 2008 wurde daher der Verein Altmühl-Jura e.V. gegründet, der dann im Namen der zehn Gemeinden einen neuen Antrag auf Fördermittel einreichte.

Im Frühjahr 2008 endete schließlich die Amtszeit von drei Jura 2000 Bürgermeistern, die über zehn Jahre lang als Gesellschafter der Jura 2000 GmbH die Entwicklung der Partnerschaften mitgestaltet hatten. Die Gründung und Weiterentwicklung der Jura 2000 Partnerschaft war gewissermaßen das zentrale kommunalpolitische und stark mit ihrer Person verbundene Großprojekt ihrer jeweiligen Gemeinde gewesen. Momentan findet also innerhalb der Partnerschaft bzw. in der Jura 2000 Region ein politischer ‚Generationenwechsel‘ statt. Mit wie viel Engagement und in welche Richtung die neuen Bürgermeister die Partnerschaft gestalten wollen, kann man zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erkennen. Sowohl personell als auch bezüglich der finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen durchläuft die Jura 2000 Partnerschaft zurzeit (Juli 2008) also eine wichtige Umbruchphase.

8.5. Fazit

Zum Schluss dieses Kapitels sollen die Ergebnisse der statistischen Erhebung und der drei Fallstudien aufeinander bezogen und übergreifende Entwicklungslinien herausgearbeitet werden.

1. Geografische Randlage

Alle drei Fallstudien-Partnerschaften entstanden geografisch bzw. administrativ betrachtet am Rande eines Landkreises bzw. an der Grenze zu einem anderen Bundesland oder Regierungsbezirk: Der Verein Region Kassel-Land an der Grenze zu Niedersachsen, Jura 2000 an der Grenze zwischen Oberpfalz und Oberbayern und PLENUM an der Grenze zu Bayern. Statistisch gesehen ist dieser Umstand sicher nicht repräsentativ (auch wenn dieser Aspekt nicht in der statistischen Untersuchung erhoben wurde bzw. nur schwer hätte erhoben werden können). Aber im Falle der drei Partnerschaften ist es dennoch keine unwichtige ‚Randbedingung‘. Möglicher-

weise entstehen Partnerschaften gerade in der Peripherie, d.h. abseits der wirtschaftlichen und politischen Entscheidungszentren, weil die lokalen Akteure im Zusammenschluss die Chance sehen, (wieder) an Einfluss zu gewinnen gegenüber den Zentren.

2. Kleinteilige Identität

Die Siedlungsstruktur und damit auch die sozio-kulturellen Strukturen sind in allen drei Partnerschaftsregionen sehr kleinteilig. Auch dieser Umstand kann sicher nicht verallgemeinert werden, da es auch Partnerschaften in weitläufigeren Regionen bzw. mit konzentrierteren Siedlungsstrukturen gibt. Dennoch könnte es sein, dass Partnerschaften gerade dort entstehen bzw. gute Bedingungen für ihre Entstehung vorfinden, wo die Bevölkerung sehr lokal orientiert ist und sich aufgrund der Größe nicht mit der administrativen Einheit des Landkreises identifiziert. Dies war in allen drei Fallstudien-Partnerschaften der Fall. Tatsächlich zeigten die Fallstudien, dass die kulturelle und politische Identität der Bevölkerung bzw. der Akteure auch 30 Jahre nach den Kommunalreformen immer noch hauptsächlich die alten, kleineren Kreise als Bezugsgröße hatten. Genau diese mittlere Ebene zwischen der ganz lokalen und der regionalen Kreisebene wurde von den Partnerschaften abgedeckt. Die statistische Erhebung bestätigte dies insofern, als die Mehrzahl der Partnerschaften eine Bezugsregion mit weniger als 100.000 Einwohnern hat. Allerdings hatten auch fast ein Drittel der Partnerschaften Regionen mit 100.000 bis 150.000 Einwohnern, was in vielen Fällen der Einwohnerzahl eines Landkreises entspricht. Zudem vergrößerten sich zwei der drei Fallstudien-Partnerschaften im Laufe der Jahre schrittweise so weit, dass sie inzwischen den ganzen Landkreis umfassen. Aber zum Zeitpunkt ihrer Entstehung waren sie eben deutlich kleiner und waren zwischen einer einzelnen Gemeinde und dem Landkreis angesiedelt.

3. Historische Verlusterfahrungen

Auch der folgende Aspekt mag nur zufälligerweise in den drei Fallstudienregionen vorhanden gewesen sein – und leider kann die statistische Erhebung hierzu keine Auskünfte geben: Die Fallstudienregionen bzw. ihre Kernorte hatten geschichtlich betrachtet früher größere politische Macht als heute. In zwei der Fallstudien hängt dies direkt mit der Kommunalreform der 1970er Jahre zusammen, als ehemalige Kreisstädte plötzlich diesen Status verloren und die entsprechenden politischen und administrativen Funktionen an die Kreisstädte der neuen, größeren Landkreise abgeben mussten. Vielleicht entstehen lokale bzw. regionale Partnerschaften gerade deswegen besonders in Regionen mit solchen ‚Verlusterfahrungen‘, weil sie eine Möglichkeit zur Wiederbelebung bzw. Neuentwicklung politischer Macht innerhalb der alten Bezugsräume bieten. Diese Tendenz könnte dadurch gestützt werden, dass wie oben beschrieben z.B. die alten Landkreisgrenzen immer noch stark im Bewusstsein der Bevölkerung und der lokalen Akteure verwurzelt sind.

4. Politische Homogenität

Alle drei Fallstudien waren dadurch gekennzeichnet, dass in allen beteiligten Kommunen die gleiche Partei den Bürgermeister bzw. die Mehrheit des Gemeinderates stellte und den Landrat bzw. die Mehrheit des Kreistages und (mit Ausnahme von Hessen, wo sich die politischen Mehrheiten in den letzten Jahrzehnten mehrfach änderten) auch die Landesregierung bzw. die Mehrheit des Landtages. Zudem sind diese politischen Verhältnisse besonders auf lokaler Ebene seit Jahrzehnten sehr stabil. Diese politische Homogenität und Stabilität ist vermutlich ein förderlicher Faktor für die Entstehung und weitere Entwicklung von lokalen Partnerschaften, da dadurch bereits parteipolitische Gemeinsamkeiten bestehen und keine ideologischen ‚Gräben‘ überbrückt werden müssen.

5. Anfängliche und dauerhafte Bedeutung von Einzelpersonen

Die statistische Erhebung und die Fallstudien ergaben, dass einzelne Personen gerade in der Entstehungsphase von Partnerschaften eine herausragende Bedeutung haben. Das gleiche gilt laut statistischer Erhebung für Kommunen bzw. Landkreise. Die Fallstudien legen nahe, dass es sich um zwei miteinander gekoppelte Einflussfaktoren handelt: gemeint sind oftmals die Bürgermeister und Landräte, die zugleich Repräsentanten ihrer jeweiligen Institution und außerdem besonders engagierte Einzelpersonen sind, die sich für die Gründung von lokalen Partnerschaften einsetzen. Die statistische Erhebung zeigte außerdem an, dass die Bedeutung dieser Personen bzw. Institutionen im Laufe der weiteren Entwicklung der Partnerschaften zurückgeht und die Bedeutung anderer Akteure entsprechend zunimmt. Dies mag eine logische Folge der Tatsache sein, dass in der Anfangsphase zunächst nur eine kleine Anzahl von Akteuren involviert ist und die Partnerschaften im Laufe der Zeit immer mehr Partner dazugewinnen. Andererseits kann man den Fallstudien entnehmen, dass bestimmte Schlüsselpersonen insbesondere im politischen Bereich weiterhin eine tragende Rolle innehaben. Ihr Einfluss mag nicht mehr so herausragend bzw. auffällig sein wie in der Anfangsphase, doch für das Bestehen der Partnerschaften über einen langen Zeitraum hinweg ist ihre Unterstützung und ihr Engagement von anhaltender Bedeutung.

6. Förderprogramme als entscheidende Impulsgeber

Neben einzelnen Personen bzw. Institutionen sind entsprechende Förderprogramme die zweite wichtige Einflussgröße für die Entstehung lokaler Partnerschaften in ländlichen Gebieten Deutschlands. Wie in Kapitel 3 ausführlich dargestellt gibt es inzwischen eine Vielzahl von Förderprogrammen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen, die einen lokalen partnerschaftlichen Ansatz fördern bzw. sogar als Fördervoraussetzung fordern. Die Bedeutung dieser Förderprogramme für die Gründung lokaler Partnerschaften ist in den Ergebnissen der statistischen Erhebung deutlich zu erkennen. Höchstwahrscheinlich würde auch keine der in den Fallstudien

untersuchten Partnerschaften existieren, wenn es nicht den Anreiz von finanziell gut ausgestattete Pilotprojekten bzw. Förderprogrammen gegeben hätte.

7. Kombination von ‚top-down‘ und ‚bottom-up‘?

Aufbauend auf den letzten beiden Punkten liegt der Frage, ob lokale Partnerschaften ‚top-down‘ also durch überörtliche Einflüsse oder ‚bottom-up‘, ausgehend von lokalen Akteuren und Entwicklungsprozessen entstehen, eine wenig brauchbare Gegenüberstellung zugrunde. Anscheinend müssen für die Gründung von lokalen Partnerschaften Einflüsse von beiden Seiten zusammenkommen. Allerdings scheint die Aussicht auf finanzielle Förderung oftmals erst die notwendigen komplementären Faktoren auf lokaler Ebene zu aktivieren. Insofern entstehen lokale Partnerschaften zwar aus einer Kombination von top-down und bottom-up, der entscheidende Auslöser scheint allerdings doch von übergeordneter politischer Ebene zu kommen.

8. Vielfältige Ziele der Partnerschaften

Die statistische Erhebung zeigte, dass die untersuchten Partnerschaften ein breites Spektrum von Zielen verfolgen. Zwar wiegen insgesamt wirtschaftliche Ziele vor, doch sind diese in den meisten Fällen in ein auf nachhaltige Entwicklung ausgerichtetes Zielsystem eingebettet – zumindest laut Angaben der Koordinatoren bzw. der Satzungen der Partnerschaften. Auch die drei Fallstudien-Partnerschaften zielten – mit unterschiedlichen Schwerpunkten – sowohl auf die Bewahrung als auch auf die Vermarktung lokaler Ressourcen ab. Die Fallstudien zeigten außerdem, dass sich die Zielsetzungen bzw. inhaltlichen Schwerpunkte der Partnerschaften im Laufe der Zeit durchaus etwas ändern, zum Beispiel rückte die Förderung des Tourismus in zwei der Partnerschaften stärker in den Vordergrund. Andererseits lässt sich parallel auch eine Verbreiterung der inhaltlichen Aufgabenbereiche erkennen. Neben den thematisch ausgerichteten Zielen wird in allen drei Fallbeispielen der Aufbau bzw. die Unterstützung von kooperativen Strukturen innerhalb ihres Bezugsgebietes explizit als eigenständiges Ziel anerkannt und verfolgt.

9. Expansion, Sub-Regionalisierung oder Zentralisierung

Leider enthält die statistische Erhebung deutscher Entwicklungspartnerschaften keine Aussagen zu Veränderungen der Größe des Bezugsraumes der Partnerschaften. Alle drei Fallbeispiele haben ihren Bezugsraum – in der Regel aufgrund externer Vorgaben – deutlich vergrößert. Dadurch fand zum einen eine Anpassung an die administrativen Grenzen der Landkreise statt. Andererseits bedingte diese räumliche Expansion interne organisatorische Veränderungen. Es gab sowohl Ansätze, innerhalb einer Partnerschaft mehrere Unterregionen mit entsprechenden Gremien zu bilden, als auch Ansätze in Richtung stärkerer Zentralisierung der Organisationsstrukturen. Die genauen Formen und Auswirkungen dieser Entwicklungstendenzen werden im Detail in den beiden folgenden Kapiteln analysiert.

10. Fortschreitende Institutionalisierung der Partnerschaften

Die statistische Erhebung konnte keine Ergebnisse zur zeitlichen Entwicklung der Organisationsstrukturen liefern. Die Fallstudien zeigten jedoch, wie sich die untersuchten Partnerschaften im Zeitverlauf institutionell entwickelten. Geradezu klassisch verlief diese Entwicklung im Fall der Jura 2000 Partnerschaft, in der ausgehend von Dorfversammlungen verschiedene Arbeitskreise gebildet wurden, dann ein Verein und schließlich eine Regionalentwicklungsgesellschaft als GmbH gegründet wurden. Doch auch die am wenigsten formal konstituierte Partnerschaft PLENUM Allgäu-Oberschwaben wurde im Laufe der Zeit in festere institutionelle Strukturen, in diesem Fall in die Regionalentwicklungs GmbH des Landkreises, integriert. Es scheint, dass eine Partnerschaft auf Dauer nicht ohne eine Institutionalisierung aufrechtzuerhalten ist. Doch auch dieser Aspekt wird in den folgenden Kapiteln näher untersucht.

Das vorliegende Kapitel untersuchte Kontext, Entstehung und Entwicklung lokaler Partnerschaften in ländlichen Regionen Deutschlands. Es wurde gezeigt, wie lokale Partnerschaften jeweils aus einem bestimmten politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Kontext heraus entstehen und mit diesem im Laufe ihrer Entwicklung in vielfacher Weise interagieren. Ein vertieftes Verständnis dieser Rahmenbedingungen und der Veränderungen von Partnerschaften im Zeitverlauf ist hilfreich oder gar notwendig, um den besonderen Beitrag von Partnerschaften für eine integrierte ländliche Entwicklung verstehen und einschätzen zu können. Doch dazu ist es zusätzlich erforderlich, auch die internen Strukturen und Prozesse von Partnerschaften zu verstehen. Diese werden im folgenden Kapitel untersucht.

Kapitel 9

Organisation und Funktionsweise von lokalen Partnerschaften

Das letzte Kapitel behandelte die Entwicklung von lokalen Partnerschaften im Zeitverlauf. Dagegen ist das vorliegende Kapitel analytisch strukturiert und untersucht die Organisation und Funktionsweise von Partnerschaften. Es geht also um die Strukturen und tatsächlichen Abläufe innerhalb von Partnerschaften. Hierzu werden zunächst wieder Ergebnisse der statistischen Erhebung von 56 lokalen und 51 regionalen Partnerschaften dargestellt (9.1). Anschließend werden die komplexen Zusammenhänge zwischen Organisationsstruktur und internen Prozessen anhand der aus Kapitel 8 bekannten Fallbeispiele im Detail analysiert (9.2 – 9.4). Dieses Kapitel liefert damit wesentliche Grundlagen für die Wirkungsanalyse in Kapitel 10, deren kausalkettenorientierter Ansatz eine möglichst gute Kenntnis der inneren Struktur und Abläufe voraussetzt.

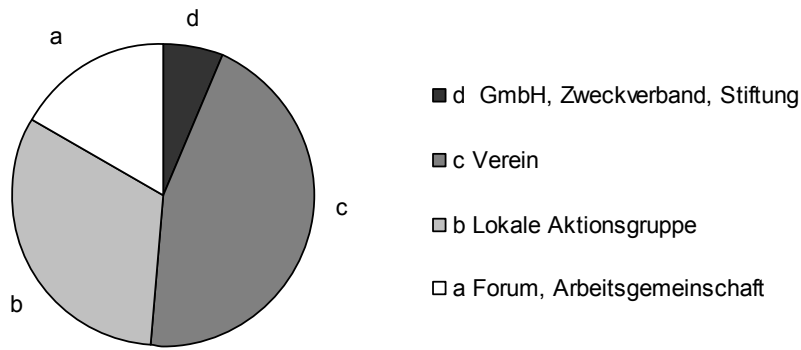
9.1. Ergebnisse der statistischen Erhebung

Als wesentliche Grundlage für alle weiteren Analysen wurden die untersuchten Partnerschaften hinsichtlich ihrer primären Organisationsform kategorisiert. Grob betrachtet kann man informelle und formelle Partnerschaften unterscheiden. Auch die informellen Partnerschaften müssen im Rahmen dieser Untersuchung und gemäß der in Kapitel 2 beschriebenen Auswahlkriterien ein gewisses Mindestmaß an Institutionalisierung aufweisen. Ad hoc Kooperationen ohne klar definierte Ziele und Organisationsstrukturen sind also per definitionem nicht als Partnerschaften anerkannt und dementsprechend nicht in die Untersuchung aufgenommen worden.

Bei den informellen Partnerschaften wurden zwei Gruppen unterschieden: Zum einen Arbeitsgemeinschaften und Foren, wie sie z.B. im Rahmen von Agenda 21 Prozessen vorzufinden sind, und zum anderen Lokale Aktionsgruppen, die im Rahmen des EU-Programms LEADER gegründet wurden. Beide Typen von Partnerschaften sind auf Dauer, d.h. zumindest für mehrere Jahre, angelegt, es gibt klar vorgegebene bzw. selbst entwickelte Ziele, eine Vielzahl und große Vielfalt von Akteuren und klare Organisationsstrukturen.

Bei den formellen Partnerschaften kann man zum einen eingetragene Vereine und zum anderen Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), Zweckverbände und Stiftungen unterscheiden. Alle diese Organisationstypen zeichnen sich dadurch aus, dass sie rechtlich eigenständige und amtlich registrierte Organisationen sind. Dementsprechend haben sie feste Satzungen, welche wesentliche Aspekte wie Ziele, Mitgliedschaft, Gremien, Finanzierung usw. regeln. Die Zusammenführung von GmbH, Zweckverband und Stiftung zu einem Organisationstyp erfolgte aus primär forschungspragmatischen Gründen, um eine gewisse Mindestanzahl von Partnerschaften in jeder Kategorie zu gewährleisten. Außerdem erfordern diese drei Organisationstypen ein höheres Maß an (finanzieller) Verbindlichkeit als Vereine, die wesentlich mehr Freiräume bieten.

Schaubild und Tabelle 9.1: Organisationsformen der Partnerschaften



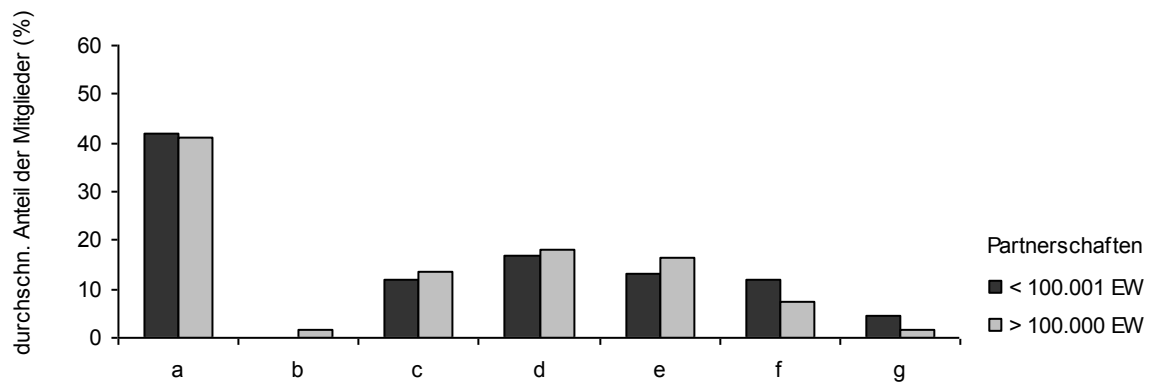
Anteil der Partnerschaften mit jeweiligem Organisationstyp (%)	Lokale Partnerschaften		Gesamt
	Einwohner	< 100.001	
		Regionale Partnerschaften	
		> 100.000	
a. Forum, Arbeitsgemeinschaft	17,9	15,7	16,8
b. Lokale Aktionsgruppe (LEADER)	30,4	33,3	31,8
c. Verein	42,9	47,1	44,9
d. GmbH, Zweckverband, Stiftung	8,8	3,9	6,5
Anzahl der Fälle	56	51	107

Schaubild 9.1 zeigt die Verteilung der 107 untersuchten Partnerschaften hinsichtlich der vier identifizierten Organisationstypen. Fast die Hälfte der Partnerschaften sind demnach als eingetragener Verein organisiert, ein Drittel sind Lokale Aktionsgruppen, weniger als ein Fünftel sind Foren oder Arbeitsgemeinschaften und nur wenige Partnerschaften haben sich als GmbH, Zweckverband oder Stiftung konstituiert. Diese Verteilung ist natürlich nicht fix und kann sich jederzeit ändern – und zwar nicht nur durch neu entstehende Partnerschaften, sondern auch durch Änderung des rechtlichen Status bestehender Partnerschaften. Zum Beispiel wird seit LEADER+ in einigen Bundesländern verlangt, dass sich die Lokalen Aktionsgruppen als Verein oder GmbH organisieren (oder eine Behörde als Repräsentanten der Aktionsgruppe bestimmen), um rechtlich verbindliche Vereinbarungen mit der Förderbehörde eingehen zu können. Insofern ist davon auszugehen, dass der Anteil der informellen Lokalen Aktionsgruppen schrumpft und der Anteil der Vereine und Gesellschaften mit beschränkter Haftung zunimmt.

Vergleicht man in Tabelle 9.1 lokale mit regionalen Partnerschaften, so zeigen sich vor allem Verschiebungen innerhalb der informellen und der formellen Organisationstypen. Es gibt unter den regionalen Partnerschaften weniger Foren und Arbeitsgemeinschaften, dafür aber mehr Lokale Aktionsgruppen. Gleichfalls gibt es mehr Vereine, aber dementsprechend weniger GmbH, Zweckverbände und Stiftungen.

Wodurch sich die Partnerschaften dieser vier Organisationstypen unterscheiden, wird in den folgenden Abschnitten und insbesondere in den anschließenden Fallstudien untersucht.

Schaubild und Tabelle 9.2: Mitglieder der Partnerschaften



Durchschnittlicher Anteil an der Mitgliedschaft einer Partnerschaft (%)	Foren, Arbeitsgemeinschaften		Lokale Aktionsgruppen		Vereine		GmbH, Stiftungen, Zweckverbände	
	Einw. <100.001	>100.000	<100.001	>100.000	<100.001	>100.000	<100.001	>100.000
a. Behörden	33,7	34,0	55,7	45,8	31,0	39,5	63,2	54,0
b. Parteien, Politiker	3,2	6,8	0,6	1,1	1,5	0,4	0	3,5
c. Wirtschaftsverbände etc.	12,4	3,6	19,0	24,4	7,0	6,4	11,4	11,0
d. Unternehmen	18,9	13,5	8,8	12,0	24,0	27,5	7,5	11,0
e. Vereine, Initiativen etc.	17,0	22,9	12,0	15,4	11,1	14,9	17,9	19,5
f. Bürger, Einzelpersonen	12,7	16,6	0,4	0	22,0	10,3	0	0
g. Sonstige Mitglieder	2,1	2,6	3,5	1,3	3,4	1,0	0	1,0
Anzahl der Fälle	10	8	17	17	24	24	5	2

In diesem Unterabschnitt geht es um die Mitgliederstruktur der Partnerschaften. Schaubild 9.2 zeigt den durchschnittlichen Anteil verschiedener Mitgliedergruppen an der Gesamtmitgliedschaft der Partnerschaften. Auffällig ist zunächst die Dominanz öffentlicher Akteure, die über 40% der Mitglieder ausmachen, während Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Vereine und Einzelpersonen zwischen 10% und 20% der Mitglieder ausmachen. Politiker oder Parteien sind dagegen kaum vertreten. Die Unterschiede zwischen lokalen und regionalen Partnerschaften sind nicht groß. Erwähnenswert ist allenfalls, dass regionale Partnerschaften weniger einzelne Bürger, dafür aber mehr Vereine und Initiativen haben.

Tabelle 9.2 zeigt Unterschiede zwischen den verschiedenen Organisationstypen. Lokale Foren bzw. Arbeitsgemeinschaften sind weniger von Behörden dominiert und haben auch ansonsten eine ausgewogenere Mitgliederstruktur. Regionale Foren enthalten allerdings deutlich weniger Unternehmen und Wirtschaftsverbände, dafür aber mehr Vereine und Einzelpersonen. Dagegen machen in ‚lokalen‘ Lokalen Aktionsgruppen öffentliche Behörden mehr als die Hälfte der Mitglieder aus, wohingegen Unternehmen und Einzelpersonen kaum bis gar nicht vertreten sind. Die regionalen Aktionsgruppen sind weniger von Behörden dominiert und enthalten mehr Vereine, Unternehmen und Wirtschaftsverbände. Die als Vereine organisierten lokalen Partnerschaften enthalten weniger als ein Drittel

Behörden und viele Unternehmen und Einzelpersonen. In den regionalen Vereinen sind allerdings wieder deutlich mehr Behörden vertreten und nur noch halb so viele Bürger. Die GmbH, Stiftung und Zweckverbände ähneln in ihrer Mitgliederstruktur den Lokalen Aktionsgruppen, sind aber noch deutlicher von Behörden geprägt.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Vereine und Foren die ausgewogenste Mitgliederstruktur aufweisen, wohingegen Lokale Aktionsgruppen, GmbH, Stiftungen und Zweckverbände mehr Behörden und wirtschaftliche bzw. gesellschaftliche ‚Repräsentanten‘ beinhalten als einzelne Unternehmen oder Bürger. Dieses Muster ist bei regionalen Partnerschaften in der Regel noch stärker zu erkennen.

Tabelle 9.3: Budget der Partnerschaften

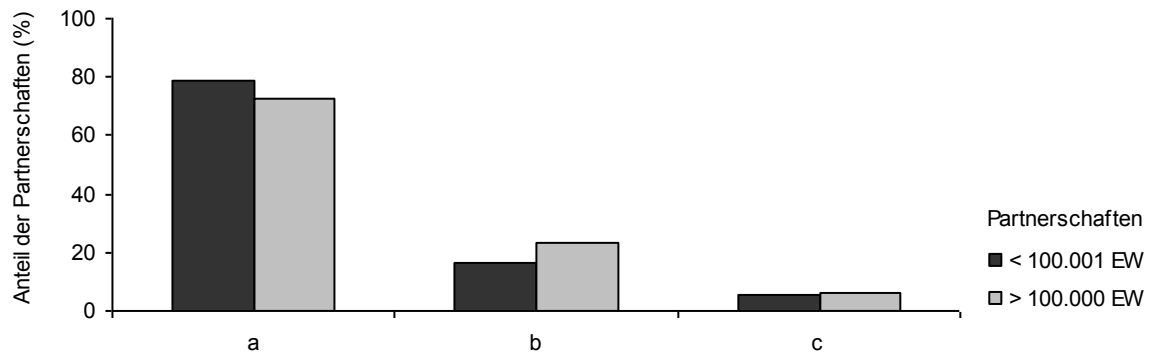
Beträge in €	Foren, Arbeitsgemeinschaften		Lokale Aktionsgruppen		Vereine		GmbH, Stiftungen, Zweckverbände		
	Einw.	<100.001	>100.000	<100.001	>100.000	<100.001	>100.000	<100.001	>100.000
a. Jahresbudget der Partnerschaft		76.610	45.000	221.603	230.871	172.783	114.737	290.520	375.000
b. Jährliches Gesamtfinanzvolumen		268.750	26.250	1.278.529	977.941	827.145	776.958	1.288.500	800.000
Anzahl der Fälle		10	8	17	17	24	24	5	2

Die Finanzsituation der untersuchten Partnerschaften lässt sich erstaunlicherweise nur schwierig messen. Die Ursache dafür ist, dass viele Partnerschaften nur ein sehr geringes eigenes Budget haben, aber über den Einsatz von Projektfördermitteln entscheiden und damit Investitionen der Partner bzw. sonstiger lokaler Akteure anstoßen.

In Tabelle 9.3 werden daher das Jahresbudget und das ‚Gesamtfinanzvolumen‘ der Partnerschaften (Projektfördermittel und Privatinvestitionen) unterschieden. Foren und Arbeitsgemeinschaften haben erwartungsgemäß das niedrigste Budget und Finanzvolumen. Dagegen haben Lokale Aktionsgruppen ein fast dreimal so hohes Budget bzw. ein fast fünfmal so hohes Gesamtfinanzvolumen. Dies geht wohl vor allem auf die umfangreichen Fördermittel z.B. aus dem LEADER-Programm zurück. Die Werte für Vereine, von denen die meisten keine EU-Förderung erhalten, sind entsprechend niedriger. GmbH, Zweckverbände und Stiftungen sind dagegen finanziell ähnlich oder besser ausgestattet als Lokale Aktionsgruppen.

Im Durchschnitt haben die befragten lokalen Partnerschaften ein Jahresbudget von 180.942 € und ein Gesamtfinanzvolumen von 905.651 €. Die entsprechenden Werte von regionalen Partnerschaften liegen bei 152.716 € bzw. 727.098 €, sind also im Durchschnitt niedriger als bei lokalen Partnerschaften. Worauf dies zurückzuführen ist, kann anhand der Daten nicht geklärt werden. Überhaupt enthalten die finanziellen Angaben der Partnerschaften teilweise Inkonsistenzen bzw. unterschiedliche Interpretationen der Begriffe, was gerade bei informellen Partnerschaften teilweise zu merkwürdigen Ergebnissen führt. Insofern sind die oben dargestellten Daten nur als richtungweisende Trends und mit Vorsicht zu bewerten.

Schaubild und Tabelle 9.4: Personalstruktur der Partnerschaften



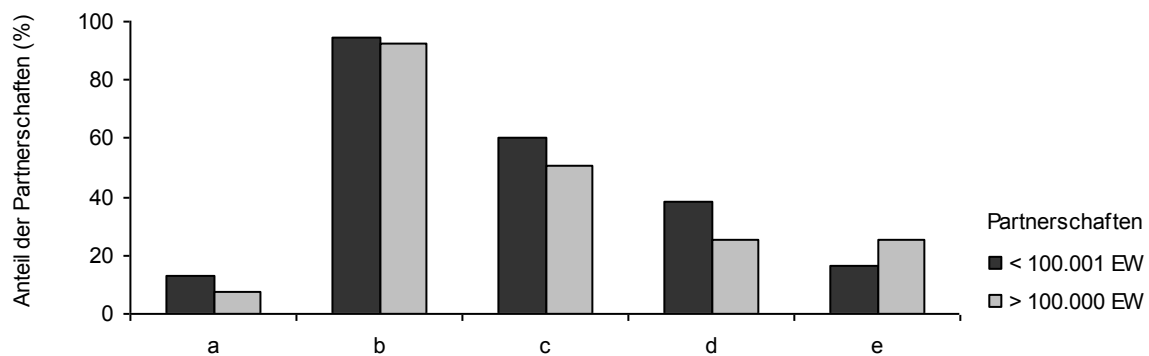
Anteil der Partnerschaften mit/ohne Personal (%)	Foren, Arbeitsgemeinschaften		Lokale Aktionsgruppen		Vereine		GmbH, Stiftungen, Zweckverbände	
	Einw.	<100.001 >100.000	<100.001 >100.000	<100.001 >100.000	<100.001 >100.000	<100.001 >100.000	<100.001 >100.000	
a. ohne Personal	90	75	82,4	94,1	75,0	58,3	60	50
b. mit eigenem Personal	0	12,5	5,9	5,9	25	37,5	40	50
c. von Partnern zur Verfügung gestelltes Personal	10	12,5	11,7	0	0	8,4	0	0
d. durchschnittliche Personalstellen (gesamt)	0,5	0,5	0,3	0,1	0,6	1,6	1,2	2,0
Anzahl der Fälle		10 8		17 17		24 24		5 2

Schaubild 9.4 stellt die Personalsituation der untersuchten Partnerschaften dar. Demnach haben mehr als drei Viertel aller Partnerschaften überhaupt kein Personal. Das heißt sie sind auf ehrenamtliches Engagement oder punktuellen Einsatz von Personal der beteiligten Akteure angewiesen. Weniger als ein Fünftel der Partnerschaften hat eigenes Personal und weniger als 10% operieren mit Personal, das dauerhaft von einem Partner für die Partnerschaft finanziert und zur Verfügung gestellt wird (z.B. ein Mitarbeiter des Landratsamtes). Diese Personalsituation ist bei regionalen Partnerschaften nicht grundsätzlich anders, allerdings liegt der Anteil von Partnerschaften mit eigenem Personal etwas höher.

Tabelle 9.4 differenziert die Personalstruktur hinsichtlich der vier Organisationstypen. Zum einen ist erkennbar, dass mit zunehmendem Institutionalierungsgrad mehr Partnerschaften Personal haben. Trotzdem haben selbst GmbH, Zweckverbände und Stiftungen nur in 40% der Fälle Personal. Aber auch der räumliche Bezug der Partnerschaften spielt eine Rolle: In der Regel haben mehr regionale als lokale Partnerschaften Personal.

Betrachtet man die durchschnittliche Zahl der Personalstellen (umgerechnet in volle Stellen), so haben die befragten Foren, Lokalen Aktionsgruppen und Vereine, die auf lokaler Ebene operieren, im Durchschnitt maximal eine halbe Personalstelle. Vereine auf regionaler Ebene haben fast eineinhalb Stellen, und GmbH, Zweckverbände und Stiftung haben eine bzw. zwei Personalstellen, je nachdem ob sie lokal oder regional ausgerichtet sind. Angesichts der Vielfalt von Aktivitäten ist auch dies ein niedriger Personalschlüssel.

Schaubild und Tabelle 9.5: Organisationsstruktur der Partnerschaften



Anteil der Partnerschaften mit dem jeweiligen Gremiumstyp (%)	Foren, Arbeitsgemeinschaften		Lokale Aktionsgruppen		Vereine		GmbH, Stiftungen, Zweckverbände		
	Einw.	<100.001	>100.000	<100.001	>100.000	<100.001	>100.000	<100.001	>100.000
a. Öffentliches Forum		30,0	25,0	0	0	8,3	8,3	40,0	0
b. Mitgliederversammlung		80,0	50,0	100	100	100	100	80,0	100
c. Vorstand, Steuerungsgruppe		30,0	12,5	12,5	5,9	100	91,7	80,0	100
d. Arbeitsgruppe(n)		40,0	87,5	43,8	5,9	25,0	16,7	80,0	50,0
e. Beirat		10,0	0	0	0	33,3	50,0	0	50,0
Anzahl der Fälle		10	8	17	17	23	24	5	2

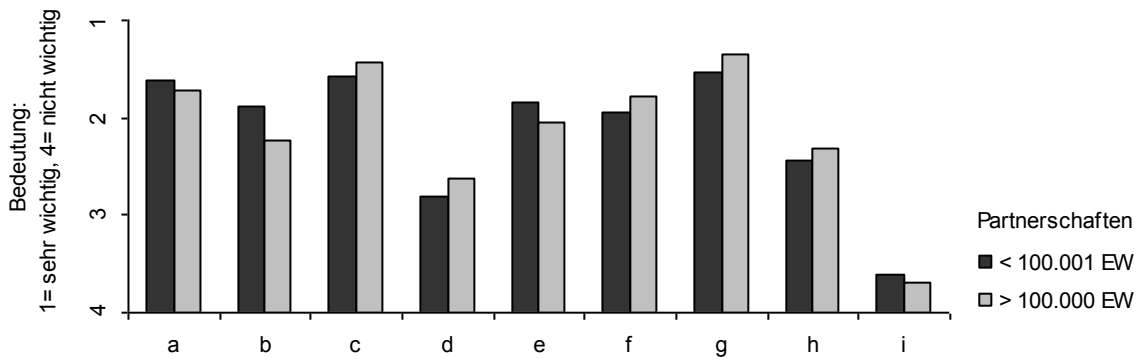
Schaubild 9.5 gibt einen Überblick über den internen Aufbau der untersuchten Partnerschaften. Fast alle Partnerschaften besitzen eine Mitgliederversammlung, und ein Großteil hat auch eine Lenkungsgruppe oder einen Vorstand. Etwas mehr als ein Drittel der lokalen Partnerschaften hat zudem Arbeitsgruppen, während Beiräte und öffentliche Foren die Ausnahme sind. Regionale Partnerschaften haben vergleichsweise weniger häufig Lenkungs- und Arbeitsgruppen, dafür aber häufiger einen Beirat.

Die verschiedenen Organisationstypen zeigen laut Tabelle 9.5 deutliche Unterschiede. So sind auf lokaler Ebene bei Foren und Arbeitsgemeinschaften die Gremiumstypen Forum und Arbeitsgruppe stark ausgeprägt. Lokale Aktionsgruppen bestehen hauptsächlich aus der Mitgliederversammlung und Arbeitsgruppen. Eine Steuerungsgruppe als festes Gremium gibt es relativ selten. Dagegen haben alle Vereine zusätzlich zu der Mitgliederversammlung einen Vorstand, dafür aber deutlich weniger Arbeitsgruppen. Ein Drittel der Vereine hat jedoch zusätzlichen einen Beirat. Die GmbH, Stiftungen und Zweckverbände auf lokaler Ebene haben keinen Beirat, dafür aber fast alle neben der Mitgliederversammlung auch Vorstand und Arbeitsgruppen.

Bei regionalen Foren verschiebt sich der Schwerpunkt zu Arbeitsgruppen; regionale Lokale Aktionsgruppen bestehen praktisch nur noch aus der Mitgliederversammlung, und Vereine haben weniger häufig Arbeitsgruppen, dafür aber häufiger einen Beirat. Die geringe Fallzahl in der fünften Gruppe lässt kaum aussagekräftige Schlussfolgerungen zu.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die deutlichen Unterschiede zwischen den vier Organisationstypen erst erkennbar werden, wenn man mehr als nur die Mitgliederversammlungen betrachtet, welche praktisch in allen Partnerschaften vorhanden sind.

Schaubild/Tabelle 9.6 Aktivitäten der Partnerschaften



Bedeutung der Aktivitäten (1=sehr wichtig, 4=nicht wichtig)	Foren, Arbeits- gemeinschaften		Lokale Aktions- gruppen		Vereine		GmbH, Stiftungen, Zweckverbände		
	Einw.	<100.001	>100,000	<100.001	>100,000	<100.001	>100,000	<100.001	>100,000
a. Weitergabe v. Informationen		1,6	1,5	1,6	1,9	1,5	1,7	2,4	1,0
b. Aktivierung der Bevölkerung		1,6	1,6	2,0	2,4	1,9	2,3	2,0	2,0
c. Austausch, Koordination		1,9	1,1	1,5	1,6	1,6	1,5	2,0	1,0
d. Politische Einflussnahme		2,7	2,4	2,6	2,7	3,1	2,8	2,2	2,0
e. Erstellen von Aktionsplänen		1,4	1,4	1,9	2,1	2,0	2,3	1,6	1,0
f. Finanzierung von Projekten		2,5	2,0	1,5	2,1	2,2	1,6	1,2	1,0
g. Umsetzung von Projekten		1,8	1,1	1,6	1,5	1,3	1,3	1,4	1,5
h. Dienstleistungen		3,1	2,6	2,4	2,7	2,0	2,1	2,4	1,0
i. Sonstige Aktivitäten		3,7	4,0	3,4	3,7	3,6	3,8	3,6	4,0
Anzahl der Fälle		10	8	17	17	24	24	5	2

Schaubild 9.6 zeigt, dass die untersuchten Partnerschaften ein vielfältiges Spektrum von Aktivitäten haben. Gemäß den Einschätzungen der Koordinatoren bzw. Geschäftsführer sind die wichtigsten Aktivitäten die Umsetzung von Projekten, Austausch bzw. Koordination zwischen den Partnern und die Weitergabe von Informationen. In zweiter Linie stehen Aktivitäten wie die Erstellung von gemeinsamen Aktionsplänen, die Aktivierung der Bevölkerung und die Finanzierung von Projekten. Relativ unwichtig scheint dagegen politische Lobbyarbeit zu sein. Dieses ist bei regionalen Partnerschaften aber etwas wichtiger, genauso wie Austausch und Koordination sowie die Finanzierung und Umsetzung von Projekten und schließlich auch das Erbringen von Dienstleistungen. Andererseits sind regionalen Partnerschaften im Durchschnitt die Aktivierung der Bevölkerung und das Erstellen von Aktionsplänen unwichtiger.

Unterscheidet man nach den verschiedenen Organisationstypen, so ergibt sich für lokale Partnerschaften folgendes Bild: Foren und Arbeitsgemeinschaften legen besonderen Wert auf die Aktivierung der Bevölkerung und die Entwicklung von Aktionsplänen, womit häufig Agenda 21 Pläne gemeint sind. Die Finanzierung von Projekten ist dagegen eher sekundär, vermutlich mangels finanzieller Ressourcen. Im Gegensatz dazu sehen Lokale Aktionsgruppen in der Finanzierung und Umsetzung von Projekten ihre Hauptaufgaben. Am stärksten umsetzungsbezogen sind Vereine, die zugleich politischer Lobbyarbeit am wenigsten Wert beimessen. GmbH, Zweckverbände und Stiftungen sind wie Lokale Aktionsgruppen vor allem auf die Finanzierung und Umsetzung von Projekten ausgerichtet. Allerdings wird auch die Erstellung von Aktionsplänen und politische Einflussnahme als relativ wichtig erachtet.

Auf regionaler Ebene sind auch Foren und Arbeitsgemeinschaften stärker umsetzungs- und finanzierungsorientiert. Lokale Aktionsgruppen auf regionaler Ebene messen fast allen Aktivitäten im Vergleich weniger Bedeutung zu. Dies trifft auch auf Vereine in puncto Aktivierung der Bevölkerung, Weitergabe von Informationen und Entwicklung von Aktionsplänen zu. Dagegen gewinnen die Finanzierung von Projekten, die Erstellung von Aktionsplänen und politische Arbeit an Gewicht. Bei GmbH, Zweckverbänden und Stiftungen sind aufgrund der niedrigen Fallzahl entsprechender regionaler Partnerschaften keine sinnvollen Aussagen möglich.

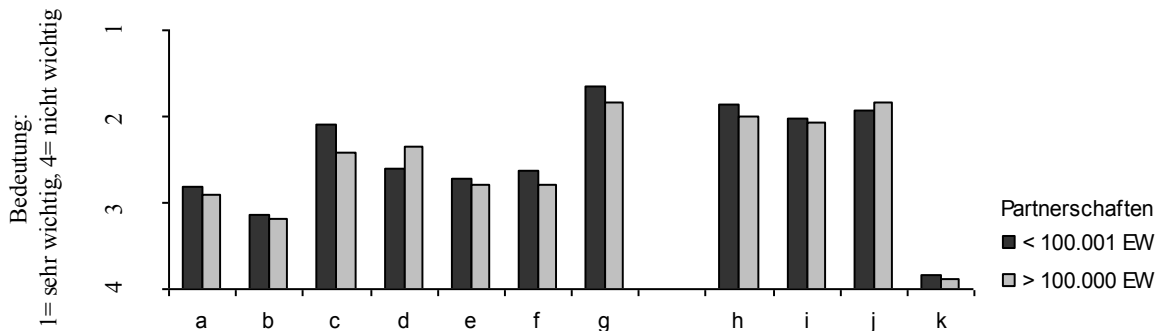
Schaubild 9.7 auf der nächsten Seite zeigt die Bedeutung verschiedener Formen von *Bürgerbeteiligung* in den untersuchten Partnerschaften. Den meisten Beteiligungsformen wird von den Koordinatoren bzw. Geschäftsführern eine geringe Bedeutung zugemessen. Relativ wichtig sind nur die Beteiligung während bzw. im Zuge der Umsetzung von Projekten sowie indirekte Beteiligungsformen, d.h. als Beteiligung durch Politiker, Schlüsselpersonen oder Vereine.

Diese Grundstruktur findet sich auf lokaler Ebene laut Tabelle 9.7 (ebenfalls nächste Seite) praktisch ohne Abweichungen bei Foren, Arbeitsgemeinschaften und Lokalen Aktionsgruppen wieder. Auch Vereine bewerten die verschiedenen Beteiligungsformen in ähnlicher Weise; indirekte Verfahren der Beteiligung werden allerdings als deutlich weniger wichtig angesehen. GmbH, Zweckverbände und Stiftungen messen diesen Verfahren wieder mehr Bedeutung zu, betonen aber besonders die direkte Beteiligung im Zusammenhang mit der Umsetzung von Projekten.

Bei regionalen Partnerschaften findet man im Vergleich zu lokalen Partnerschaften unterschiedliche Entwicklungen. Regionale Foren messen den indirekten Beteiligungsverfahren eine niedrigere Bedeutung zu, während die meisten anderen Verfahren höher bewertet werden. Bei Lokalen Aktionsgruppen sinkt die Bedeutung aller Verfahren, während Vereine auf die indirekten Beteiligungsverfahren umschwenken.

Insgesamt ist also feststellbar, dass die untersuchten Partnerschaften der direkten und verbindlichen Bürgerbeteiligung relativ wenig Bedeutung beimessen und eher auf unverbindliche, die Umsetzung begleitende Beteiligung bzw. auf indirekte Beteiligung setzen.

Schaubild und Tabelle 9.7 Formen der Bürgerbeteiligung



Bedeutung der Beteiligungsform (1=sehr wichtig, 4=nicht wichtig)	Foren, Arbeitsgemeinschaften		Lokale Aktionsgruppen		Vereine		GmbH, Stiftungen, Zweckverbände	
	Einw.	<100.001 >100,000	<100.001 >100,000	<100.001 >100,000	<100.001 >100,000	<100.001 >100,000	<100.001 >100,000	
a. Umfragen		2,7 2,5	2,7 2,9	2,9 3,0	3,0 2,5			
b. Evaluierungen		3,4 2,8	3,1 3,2	3,0 3,3	3,2 3,0			
c. Feste, Veranstaltungen		2,2 2,4	2,0 2,4	1,9 2,4	3,0 3,0			
d. Bürgeranhörungen		3,1 2,6	2,4 2,2	2,6 2,4	2,6 2,0			
e. Öffentliche Sitzungen		2,3 2,1	2,8 3,2	2,9 2,8	2,6 2,5			
f. Planungs-Workshops		2,7 1,9	2,7 3,0	2,7 3,0	2,0 2,0			
g. bei Umsetzung von Projekten		1,7 1,3	1,8 2,1	1,7 1,8	1,0 2,0			
h. durch gewählte Politiker		1,8 2,6	1,7 2,4	2,0 1,5	1,8 2,5			
i. durch Schlüsselpersonen		1,7 2,3	1,9 2,6	2,3 1,7	2,0 2,0			
j. durch lokale Vereine		1,6 1,9	1,9 2,1	2,1 1,6	1,8 2,5			
k. andere Beteiligungsformen		2,7 3,9	3,1 4,0	3,3 3,8	1,8 4,0			
Anzahl der Fälle		10 8	17 17	24 24	5 2			

Zwischenfazit

Die in diesem Abschnitt dargestellten Ergebnisse der bundesweiten Erhebung beleuchteten wesentliche Aspekte der Organisation und Funktionsweise von ländlichen Entwicklungspartnerschaften. Zunächst zeigte sich, dass etwa die Hälfte der untersuchten Partnerschaften informell und die andere Hälfte formell konstituiert sind. Die vier Organisationstypen zeigten hinsichtlich wesentlicher Merkmale von Partnerschaften deutliche Unterschiede. So haben die untersuchten Foren und Vereine eine ausgewogenere Mitgliederstruktur als Lokale Aktionsgruppen und GmbH, Stiftungen und Zweckverbände, welche unter anderem eine ausgeprägte Dominanz öffentlicher Akteure aufweisen. Auch die finanzielle Ausstattung der

Partnerschaften ist unterschiedlich, wenngleich allgemein von relativ kleinen Budgets gesprochen werden kann. Da viele Partnerschaften jedoch über die Vergabe von Projektfördermitteln (mit)entscheiden und diese Projekte weitere Investitionen seitens der Projektträger nach sich ziehen, ist das insgesamt von den Partnerschaften beeinflusste Finanzvolumen sehr viel höher. Allerdings bedeutet die schlechte Finanzausstattung, dass die überwiegende Zahl von Partnerschaften kein angestelltes Personal hat und stark abhängig ist von ehrenamtlicher Arbeit oder punktuelltem Einsatz von Personal der Partner. Hinsichtlich der internen Organisationsstrukturen zeigte sich auf den ersten Blick eine große scheinbare Homogenität, da praktisch alle Partnerschaften eine Art Mitgliederversammlung als zentrales partnerschaftliches Gremium besitzen. Wenn man allerdings auch das Vorhandensein von Steuerungsgruppen, Arbeitsgruppen, Foren und Beiräten mit einbezieht, zeigen sich zum Teil deutliche Unterschiede im Aufbau der Partnerschaften. Auf Grundlage dieser Organisationsstrukturen verfolgen die untersuchten Partnerschaften ein breites Spektrum von Aktivitäten, wobei projektorientierte Aufgaben sowie Informations- und Koordinationsaufgaben deutlich überwiegen. Die Hauptunterschiede zwischen den Partnerschaften beziehen sich eher auf die Bedeutung der Aktivierung der Bevölkerung, der Erstellung gemeinsamer Aktionspläne und politische Lobbyarbeit. Bürgerbeteiligung wird von den meisten Partnerschaften keine hohe Bedeutung beigemessen. Allenfalls werden Bürger im Rahmen der Umsetzung von Projekten beteiligt. Ansonsten wiegen indirekte Beteiligungsformen vor, in denen die Interessen der Bevölkerung über bestimmte Einzelpersonen, Vereine oder Politiker vertreten werden.

Die statistische Erhebung hat somit insbesondere bezüglich der Organisationsstrukturen lokaler Partnerschaften grundlegende Ergebnisse hervorgebracht. Wie das Zusammenspiel der unterschiedlichen Mitglieder und Gremien von Partnerschaften tatsächlich funktioniert, lässt sich mit einer statistischen Erhebung nicht untersuchen. Dies ist Aufgabe der nun folgenden drei Fallstudien, die an die Fallstudien aus dem letzten Kapitel anknüpfen.

9.2. Fallstudie Region Kassel-Land e.V.

Die folgenden Ausführungen beschreiben und analysieren die für diese Untersuchung wesentlichen Aspekte des Vereins Region Kassel-Land in puncto Mitgliederstruktur, formale Organisationsstrukturen, sowie Zusammenarbeit der Gremien und Partner bei Planungs- und Entscheidungsprozessen, der Finanzierung und Umsetzung von Projekten.

Mitglieder der Partnerschaft

Der Verein Region Kassel-Land hat heute (Stand Juni 2008) 69 Mitglieder aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen:

Kommunen und andere *öffentliche Institutionen* sind die größte und einflussreichste Gruppe mit insgesamt 36 Mitgliedern. Diese setzen sich zusammen aus dem Landkreis Kassel, den

29 Kommunen des Landkreises und drei weiteren Kommunen benachbarter Landkreise, der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landkreises, der staatlichen Forstverwaltung, dem Zweckverband Raum Kassel und einer Schule.

Die *Zivilgesellschaft* ist durch insgesamt 18 Organisationen vertreten, darunter ein Museum, die evangelische Kirche, der Landfrauenverband, eine gemeinnützige Beschäftigungsförderungsgesellschaft, eine Privatperson sowie Heimatvereine und ähnliche Vereine.

Die *Privatwirtschaft* ist mit 16 Mitgliedern vertreten. Außer der Kreishandwerkerschaft, dem Kreisbauernverband, dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband, der Industriegewerkschaft Metall, einer Standortsicherungsgesellschaft, der Kasseler Sparkasse und einem Gewerbeverein sind 9 Fremdenverkehrsvereine vertreten, welche im Grunde genommen zumindest halböffentliche Institutionen sind.

Trotz der großen Zahl und des weiten Spektrums von Mitgliedern deckt der Verein nicht unbedingt alle Interessen- und Bevölkerungsgruppen der Region ab. Zum Beispiel ist der Umwelt- und Naturschutz überhaupt nicht vertreten. Die Philosophie des Vereins war es aber nicht, aktiv Werbung zu machen und möglichst viele Organisationen in den Verein aufzunehmen. Dies wird vor allem damit begründet, dass der Verein ‚arbeitsfähig‘ bleiben müsse und dies nur bei einer nicht zu großen Zahl von Mitgliedern gewährleistet sei. Großer Wert wurde allerdings immer auf die Aufnahme weiterer Kommunen gelegt, nicht zuletzt aus finanziellen Gründen. Inzwischen sind alle 29 Kommunen des Landkreises Mitglied im Verein. Überhaupt stellen öffentliche Institutionen das Gros der Mitglieder.

Die Kommunen sind neben dem Landkreis die einflussreichste Gruppe der Mitglieder. Dies wurde von verschiedenen Interviewpartnern festgestellt. Die meisten Projektanträge wurden über die Kommunen vermittelt, und die Bürgermeister vertraten in den Mitgliederversammlungen aktiv die in ihrer Gemeinde angesiedelten Projekte. Seit dem Jahre 2004 werden die Stimmen der Mitglieder außerdem entsprechend der Höhe ihres Mitgliedsbeitrages gewichtet. Da der Landkreis und die Kommunen den Hauptanteil der Mitgliedsbeiträge zahlen, besitzen sie in der Mitgliederversammlung 80% der Stimmen.¹⁷²

Der Landkreis, vertreten durch den Landrat, ist der einflussreichste Einzelakteur. Der Landrat war wie in Kapitel 8 beschrieben in der Entstehungsphase die Schlüsselperson, die weitere Kommunen und sonstige Institutionen für den Verein warb und auch konzeptionell eine Vorreiterrolle innehatte. Aber auch für die Zeit danach bescheinigen alle Interviewpartner dem Landrat nicht nur aufgrund seiner Position, sondern auch aufgrund seiner Persönlichkeit einen hohen Einfluss auf die internen Diskussionen und die Entwicklung des Vereins. Der Landrat wurde von vielen Partnern als „der Motor“ oder „Impulsgeber“ der Partnerschaft bezeichnet. Allerdings habe sich diese Stellung inzwischen etwas eingeebnet, der Landrat sei nicht mehr der Hauptakteur.¹⁷³

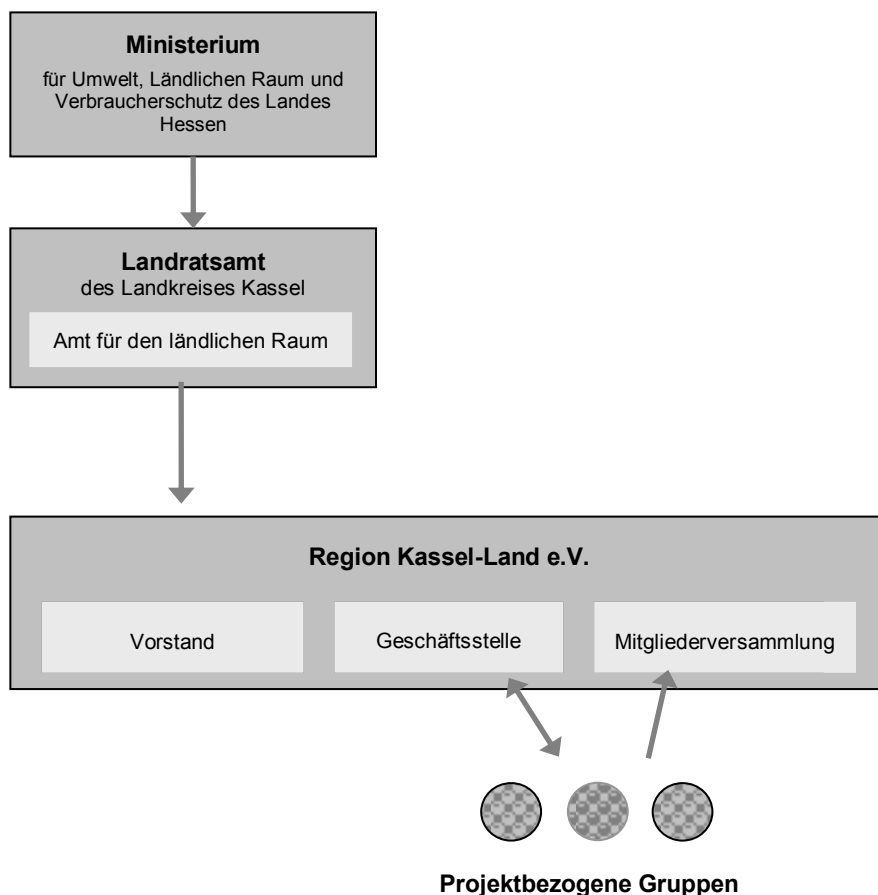
¹⁷² Vergleiche Region Kassel-Land e.V. 2004.

¹⁷³ Siehe z.B. Interviews KS Öff 1, Man 1, Öff 5, Öff 6, Öff 13.

Organisation der Partnerschaft

Der Verein Region Kassel-Land ist ein eingetragener Verein. Er besteht aus vier Organen, deren Aufgaben in der Satzung und einer Geschäftsordnung spezifiziert sind. Die Organisation des Vereins kann demnach wie folgt zusammengefasst werden (siehe Schaubild 9.8):¹⁷⁴

Schaubild 9.8 Organisationsstruktur von Region Kassel-Land e.V.



Die *Mitgliederversammlung* ist das zentrale Entscheidungsgremium des Vereins. Die Versammlung besteht zurzeit (Juli 2008) aus 70 Mitgliedern und tritt in der Regel zweimal im Jahr zusammen, um strategische Entscheidungen zu treffen und die so genannte Prioritätenliste für die zur Förderung anstehenden Projekte zu beschließen.

Der *Gesamtvorstand* besteht aus 12 Mitgliedern, die von der Mitgliederversammlung gewählt werden. Der Gesamtvorstand trifft sich drei- bis viermal pro Jahr, um (a) den Haushaltsplan und jährlichen Arbeitsplan aufzustellen, (b) die Zusammenarbeit mit über-regionalen Organisationen zu regeln, (c) die Mitgliederversammlung vorzubereiten und (d) die Geschäftsführung zu bestellen und zu überwachen.

Der *geschäftsführende Vorstand* besteht aus dem Vorsitzenden, drei stellvertretenden Vorsitzenden und dem Landrat. Bisher waren alle Mitglieder des Vorstandes entweder

¹⁷⁴ Siehe insbesondere Region Kassel-Land 2004 und 2008 sowie Interviews KS Man 1-4, Öff 16 und 13.

Vertreter von Kommunen oder Vertreter einer anderen öffentlichen Institution (z.B. Wirtschaftsförderungsgesellschaft). Der geschäftsführende Vorstand kommt zu möglichst sechs Sitzungen pro Jahr zusammen, an denen grundsätzlich auch der Geschäftsführer des Vereins teilnimmt. In diesen Sitzungen werden Beschlüsse und Sitzungen des Gesamtvorstandes vorbereitet sowie die Durchführung der Beschlüsse der Mitgliederversammlung veranlasst bzw. überwacht.

Der *Geschäftsführer* wird vom Gesamtvorstand bestellt. Ihm obliegt die praktische Umsetzung der Beschlüsse der Mitgliederversammlung bzw. des Gesamtvorstandes. Insbesondere ist es Aufgabe des Geschäftsführers, die Sitzungen aller Vereinsgremien vorzubereiten, die Arbeits- und Haushaltspläne umzusetzen und Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben.

Die *Geschäftsstelle* ist in Hofgeismar angesiedelt und ist laut Geschäftsordnung die Informations- und Organisationszentrale des Vereins. Zur Unterstützung des Geschäftsführers, aber weitgehend eigenverantwortlich arbeiten eine Regionalmanagerin, ein Tourismusbeauftragter und eine Sekretärin in der Geschäftsstelle.

Seit Sommer 2008 gibt es zwei weitere Organe, nämlich zwei *Regionalausschüsse* (auch Regionalforen genannt): einen Regionalausschuss für den Südtel des Landkreises und einen weiteren für den Nord- und Westteil. Die Regionalforen mussten eingerichtet werden, da ab dem Jahr 2008 Projekte in diesen beiden Gebieten aus unterschiedlichen Förderprogrammen finanziert werden. Dementsprechend mussten für jeden Teilraum eigenständige Entscheidungsgremien geschaffen werden, die jeweils nur mit lokalen Akteuren besetzt sind.

Neben diesen offiziellen Vereinsorganen gibt es noch informelle *Projekt-Arbeitsgruppen*. Diese werden von den Mitarbeitern der Geschäftsstelle geleitet und beziehen sich jeweils auf die Planung und Umsetzung bestimmter Projekte. Ursprünglich gab es thematische Arbeitsgruppen, in denen jeweils Themen wie Tourismus oder Kultur diskutiert wurden. Doch diese thematischen Gruppen wurden allmählich zugunsten der projektbezogenen Gruppen aufgegeben, da letztere inhaltlich konkreter und handlungsorientierter sind. Auch ließ sich dadurch erfahrungsgemäß eine höhere Beteiligung der betroffenen Institutionen und Einzelpersonen erreichen.

Die aufgeführten Vereinsorgane und Gruppen sowie ihre jeweiligen Aufgabenbeschreibungen machen die formale Organisationsstruktur der Partnerschaft aus. Im folgenden Abschnitt geht es darum, wie diese Gremien de facto zusammenarbeiten.

Planungs- und Entscheidungsprozesse

Die entscheidenden internen Prozesse einer Organisation sind per definitionem die Entscheidungsprozesse. Diese betreffen die inhaltliche Ausrichtung einer Organisation sowie die Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Letztlich geht es auch darum, wie stark und auf welche Weise unterschiedliche Akteure Einfluss auf Entscheidungen nehmen können. Dies soll im folgenden Abschnitt für den Verein Region Kassel-Land bezüglich der Entscheidungsprozesse rund um die Vergabe von Projektfördermitteln untersucht werden.

Dabei werden grob drei Phasen unterschieden: die Ideen- und Projektentwicklung, der Entwurf einer Projektliste zur Gewährung von Fördermitteln und schließlich die Diskussion und Verabschiedung dieser Projektliste.

Die *Ideen- und Projektentwicklung* liegt federführend bei der Geschäftsstelle des Vereins. Dies bedeutet nicht, dass hier die Projektideen entstehen und dann weiter ausgearbeitet werden, betonen die Regionalmanager ausdrücklich: „Man erfährt mehr, wo was passiert. Man hört von jemandem, der eine Idee hat, und dann sprechen wir darüber“ (Interview KS Man 3). Manchmal wird die Geschäftsstelle auch direkt angesprochen oder ein Bürgermeister trägt eine Idee, die in seiner Gemeinde entstanden ist, an die Geschäftsstelle heran. Die Regionalmanager treffen sich dann mit den betreffenden Personen oder Organisationen und versuchen, gemeinsam die Idee weiterzuentwickeln. Das muss nicht unbedingt zu einem förderfähigen Projekt führen, sondern die Idee kann möglicherweise auf andere, unkonventionelle Weise bzw. aus eigenen Kräften umgesetzt werden. Falls die Idee aber doch das Potenzial hat und es sinnvoll erscheint, einen Antrag auf finanzielle Förderung z.B. aus Landesmitteln zu stellen, dann wird in der Regel ein gemeinsames Treffen zwischen Antragsteller, einem Regionalmanager des Vereins und einem Vertreter des für die Förderung zuständigen Amtes für ländliche Räume vereinbart. „Wir bauen dann zusammen mit dem Antragsteller das Antragsverfahren auf“, erklärt der für Regionalentwicklung zuständige Amtsleiter des Amtes für ländliche Räume (Interview KS Öff 17). Das geplante Projekt wird dann auf eine laufend aktualisierte Liste von möglichen Förderprojekten gesetzt.¹⁷⁵

Die Zusammensetzung dieser *Projektliste* ist letztlich entscheidend, ob und wann ein Projekt gefördert wird. Deshalb ist die Entwicklung und spätere Verabschiedung der Projektliste der zentrale Gegenstand der Entscheidungsprozesse des Vereines. Die beiden Regionalmanager erklären das Vorgehen folgendermaßen:

„Also vom Verfahren her ist es so, dass wir die Liste vorbereiten aus unserer Beratung. Also wir stellen alle Projekte zusammen, die halt gefördert werden sollen und wo wir nach einer Vorprüfung sagen können, das ist eine kleine überschaubare Gruppe von Projekten. Man macht halt einen Vorschlag für die Prioritätenliste. Dieser Vorschlag geht an den Vorstand, der hat dann aber eben schon den Vorschlag und nicht eine alphabetische Liste, sondern eine nach Prioritäten geordnete Liste. Da wird das dann noch mal diskutiert. [...] Das letztlich entscheidende Gremium ist dann die Mitgliederversammlung, und man versucht, sich da halt tatsächlich zu einigen“ (Interview KS Öff 1).

Wie sich gleich zeigen wird, fehlt in dieser Darstellung ein wesentlicher Akteur, der bei der Erstellung der Projektliste mit am Tisch sitzt, nämlich die Förderbehörde selbst. Doch zunächst soll auf eine wesentliche Grundlage für die Prioritätensetzung eingegangen werden. Speziell hierfür gibt es nämlich eine vom Verein und der Förderbehörde abgestimmte Kriterienliste, nach der die Projektvorschläge bewertet werden. Die Kriterien können wie folgt zusammengefasst werden:¹⁷⁶

¹⁷⁵ Siehe hierzu auch Interviews KS Öff 7, Öff 13, Öff 20, Öff 22, Öff 23, Man 3, Man 4.

¹⁷⁶ Zusammenfassung der Kriterien auf Grundlage der Ausführungen im Geschäftsbericht 1995/86, 83f.

- 1) **Regionsspezifität:** Projekte sollen einen exemplarischen Charakter für die Region haben. Sie sollen übertragbar und verwendbar für andere Projekte in der Region sein.
- 2) **Wirtschaftliche Effekte:** Projekte sollen direkte und indirekte wirtschaftliche Effekte hervorbringen, insbesondere Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen oder sichern, Unternehmensgründungen fördern, in der Region ansässige Unternehmen stabilisieren, den Fremdenverkehr fördern, regionale Standortfaktoren stärken und örtliche Grundversorgungseinrichtungen erhalten oder schaffen.
- 3) **Innovationsgehalt:** Projekte sollen beitragen zur Entwicklung bzw. Herstellung von neuen Produkten oder Produktionsverfahren sowie zur Entstehung von neuartigen Kooperations- und Organisationsstrukturen, die zu einer Verbesserung der Lebenssituation in der Region beitragen.
- 4) **Realisierungsreife:** Projekte sollten die Voraussetzung zu ihrer Umsetzung erfüllen, sodass die Beantragung von Fördergeldern unmittelbar erfolgen kann.
- 5) **Stärkung der Eigenverantwortlichkeit:** Die Projekte sollen die eigenverantwortliche Lösung von Problemen und die Übernahme bzw. Selbstorganisation der Projektträgerschaft fördern.
- 6) **Ausgewogenheit zwischen öffentlichen und privaten Projekten:** Insgesamt sollen die geförderten Projekte eine zahlenmäßige Balance von Projekten in privater und in öffentlicher Trägerschaft ergeben.
- 7) **Geographische Ausgewogenheit:** Schließlich sollen die Projekte nicht räumlich konzentriert sein, sondern ausgewogen in der Region verteilt sein.

Diese Kriterien werden flexibel verwendet und dienen mehr als grobe Leitlinie oder Hintergrund für die Projektlisten-Diskussion und werden nicht als rigides Bewertungsschema verwendet.

Die Aufstellung einer geordneten Projektliste scheint also im Vorfeld der Mitgliederversammlung auf sachlichen Kriterien basierend von der Geschäftsstelle und dem Vorstand vorgenommen zu werden. Allerdings meldeten einige Interviewpartner Bedenken an und sprachen z.B. von Vorgesprächen „im Hinterzimmer der Behörde“. Ein ehemaliges Mitglied des geschäftsführenden Vorstandes bestätigte dies indirekt:

„Den Konsens hat man vorher in langen Diskussionen versucht hinzukriegen. Wir haben auch immer in Abstimmung mit dem Amt vorher schon, also im Vorstand und erweiterten Vorstand, auch mit denen besprochen, nach welchen Kriterien wo was stehen könnte. Das haben wir immer versucht, schon im Vorfeld zu klären.“ (Interview KS Ziv 2).

Auf diese Phase der Erstellung der Projektliste angesprochen erklärte der zuständige Amtsleiter im heutigen Amt für ländliche Räume: „Wenn es um die Liste [gemeint ist die Projektliste] geht, wenn wir im Vorfeld darüber sprechen, dann bin ich schon im Vorstand. Aber bei den regelmäßigen Tagungen des Vorstandes bin ich nicht dabei“ (Interview KS Öff 17). In

diesen Vorgesprächen nimmt der Amtsleiter zum Teil durchaus deutlich Einfluss auf die Reihenfolge der Projekte:

„In einem Jahr waren stark Arbeitsplätze schaffende Projekte nicht ganz vorne in der Liste. Da war ich dagegen. Da war der Vorstand hochgradig beleidigt. Was ich mir anmaßen würde. Das Ergebnis ist, dass der Verein begriffen hat, dass Arbeitsplatzschaffung wichtiger ist als irgendwelche andere Ziele der Kommunen. Inzwischen sind wir uns ganz einig“ (ibid.).

Seitdem hat das Kriterium ‚wirtschaftliche Effekte‘ oberste Priorität bei der Sortierung der Projektliste, was inzwischen allgemein anerkannte Politik des Vereins ist.

Die endgültige *Diskussion und Verabschiedung der Projektliste* erfolgt dann in der Mitgliederversammlung. Den Ablauf der Entscheidungsfindung schildert ein langjähriges und sehr aktives Mitglied der Mitgliederversammlung folgendermaßen:

„Das geht ganz demokratisch zu. Die Mehrheit entscheidet, es wird abgestimmt. Letztlich kommt es dabei darauf an, ob es dem Vortragenden gelingt, den Anwesenden deutlich zu machen, warum und wieso sein Projekt besser zu bewerten ist als vorgeschlagen wurde. [...] Zum Schluss wird dann abgestimmt. Und das Abstimmungsergebnis steht dann. Das ist dann wieder ganz demokratisch. Und da hat der Landrat nicht mehr zu sagen als beispielsweise die Vertreterin des Hausfrauenvereins“ (Interview KS Öff 16).

Alle anderen Interviewpartner erklärten jedoch ausdrücklich, dass nicht abgestimmt wird. Es würde zwar angeregt, aber nicht einmal besonders kontrovers diskutiert.¹⁷⁷ „Es geht nur um so räumliche Verteilungsmuster, wo jede Gemeinde ihren Erfolg haben muss. [...] Die kriegen so eine Prioritätenliste aufgebaut, da gibt es aber keinen Streit. Es geht nur darum, wer als erster an das Kuchenbuffet darf. Darum geht’s“, fasste ein Mitglied den Tenor und Hauptgegenstand der Diskussionen aus seiner Sicht zusammen (Interview KS Öff 15). Der zuständige Amtsleiter beschrieb die Sitzungen wie folgt:

„Einer moderiert, die Liste wird vorgestellt, die Bürgermeister vertreten die Projekte aus ihren Gemeindegebieten, nicht nur ihre eigenen, sondern auch die privaten, und setzen sich dafür ein. Und dann ist das natürlich ein Hauen und Stechen. Es wird dann schon versucht, das einvernehmlich zu lösen. Dem Moderator kommt hier eine große Rolle zu. Und man einigt sich dann, alle zusammen. Ohne Punkte zu vergeben oder abzustimmen, sondern es wird solange umgestellt, bis es passt. Abstimmen wollen die glaube ich nicht. Dieser Verein lebt ja auch ein bisschen davon, von diesem Wir-Gefühl. Man will schon ganz absichtlich das in dieser Diskussionsform regeln, damit wirklich dann alle zufrieden sind“ (Interview KS Öff 17).

Auch der heutige Geschäftsführer (2008) bestätigte, dass in der Regel nicht abgestimmt wird, sondern ein Konsens angestrebt wird. Zum genauen Ablauf dieses Konsensfindungsprozesses erläuterte er:

¹⁷⁷ Zu den Entscheidungsabläufen siehe auch Interviews KS Öff 7, Öff 13, Öff 16, Öff 17, Öff 18, Öff 20, Öff 22, Öff 23, Man 2, Man 3, Man 4, Ziv 2 und Ziv 4.

„In den meisten Fällen, außer wenn es per Satzung vorgeschrieben ist wie bei Wahlen oder bei solchen Sachen, wird in den meisten Fällen, wo es um eine Meinungsbildung geht, gar nicht formal abgestimmt, sondern es wird das Thema auf den Tisch gebracht, es wird darüber geredet, es wird also eben Meinungsbildung vollzogen und wenn der Sitzungsleiter den Eindruck hat, das ist für heute zumindest soweit diskutiert, dann wird das irgendwie zusammengefasst, dass man sagt: Gut, können wir uns darauf verständigen, das und das ist jetzt im Moment das Ergebnis an diesem Punkt. Der Vorstand wird das dann in diesem Sinne weiterverfolgen und das nächste Mal dann wieder darüber berichten. Das stellt er dann so in den Raum, wartet noch einen Moment und wenn dann keiner sagt: ‚Halt, Halt, Halt, das ist jetzt aber vollkommen falsch zusammengefasst‘, dann geht es weiter. Es ist also nicht die Art Konsensprinzip, wie die das bei der EU zum Teil haben, ein Einstimmigkeits-Muss sozusagen, sondern mehr im Sinne einer formlosen Konsensfindung, einer Meinungsbildung mehr“ (Interview KS Man 3).

Dieses Vorgehen sei viel offener und flexibler und erzeuge eine weniger polarisierende Diskussion. Diese Offenheit und Flexibilität eines diskursiven Verfahrens habe aber auch einen anderen Vorteil, wie der Vertreter des Amtes für ländliche Räume erklärt: „Wenn sie abstimmen, dann ist es so, dann kommt ein Ergebnis heraus, das sie überhaupt nicht vorbestimmen können und das im Nachhinein dann auch wieder zu Unannehmlichkeiten führen kann“ (Interview KS Öff 17).

Diese und andere Wirkungen des praktizierten Konsensverfahrens werden im Zwischenfazit und in Kapitel 10 näher analysiert. Zunächst soll jedoch der Weg von Projekten weiterverfolgt werden. Im nächsten Abschnitt geht es daher um die Finanzierung und Umsetzung von Projekten.

Finanzierung und Projektumsetzung

Mit der Finanzierung bzw. Förderung von Projekten hat der Verein Region Kassel-Land – trotz des oben beschriebenen mehrstufigen Entscheidungsprozesses – nichts zu tun. Der Verein setzt im eigentlichen Sinne auch keine eigenen Projekte um. Das einzige ‚Projekt‘ des Vereins, für das er Fördergelder und andere öffentliche Finanzen erhält, ist der Betrieb der Geschäftsstelle. Alle anderen Projekte werden zwar vom Verein beraten, beschlossen und in der Umsetzung begleitet, sie werden jedoch in Trägerschaft von anderen Organisationen oder privaten Unternehmen durchgeführt. Insofern ist der Verein Region Kassel-Land wirklich ein reines Regionalforum mit angegliederter Beratungsstelle.

Die *finanzielle Förderung von Projekten* erfolgte bisher allein über das hessische Regionalprogramm. Abhängig von der Art eines Projektes konnten zwischen 40% und 75% der Gesamtkosten aus dem Regionalprogramm gefördert werden. In den Jahren 1994 bis 2000 wurden aus diesem Programm insgesamt 2 Millionen Euro für die vom Regionalverein beschlossenen Projekte ausgezahlt.¹⁷⁸ In den Jahren 2001 bis 2007 wurden weitere 1,9 Millionen Euro für Projekte in der Region ausgezahlt. Damit war der Landkreis Kassel in

¹⁷⁸ Zu Angaben zu Fördermitteln siehe insbesondere Verein Kassel-Land 2007 und Interview KS Öff 22.

ganz Hessen die Region mit der höchsten Gesamtförderung im Bereich Regionalentwicklung – sogar höher als die aus dem LEADER-Programm geförderten Regionen. Dies lag vor allem an der großen Erfahrung und der eingespielten Zusammenarbeit zwischen dem Verein Region Kassel-Land und der zuständigen Förderbehörde vor Ort, dem heutigen Amt für ländliche Räume (ARL) in Hofgeismar. Dieses Amt war lange Zeit eine Außenstelle der hessischen Landesregierung, wurde dann im Jahre 2004 größtenteils in das Landratsamt Kassel eingegliedert. Es ist jedoch weiterhin für die finanzielle Umsetzung des Landesprogrammes zuständig. Ab dem Jahr 2008 wird die Förderung, wie in Kapitel 8 beschrieben, für den Nord- und Westteil des Landkreises über die LEADER-Achse und für den Südteil über die ELER-Richtlinie erfolgen (siehe Kapitel 3). Zusammengenommen stehen der Region bis 2010 rund 3 Millionen für die Projektförderung zur Verfügung.¹⁷⁹

Die *Finanzierung der Geschäftsstelle* des Vereines erfolgte in den ersten fünf Jahren ebenfalls aus dem hessischen Regionalförderprogramm. Die Förderung war jedoch degressiv angelegt, so dass im letzten Jahr nur noch 50% der Kosten durch das Landesprogramm gedeckt wurden. Der Verein musste sich also nach anderen Finanzierungsquellen umsehen. Zunächst wurde ein jährlicher Mitgliedsbeitrag von 600 Euro pro Kommune festgelegt. Jede Kommune verpflichtete sich zusätzlich, einen Geldbetrag an den Verein zu überweisen, der 3% der Fördersumme entsprach, die in Projekte ihres Gemeindegebietes floss. Diese Regelung gilt auch heute noch. Doch nach Wegfall der institutionellen Grundförderung durch das Land reichten die Beträge insgesamt nicht mehr aus. Ab dem Jahr 2000 wurden daher die Mitgliedsbeiträge gestaffelt nach Gemeindegröße erhöht (die größte Kommune zahlte 2008 1.900 Euro jährlich), und der Landkreis übernahm die verbleibenden 60% des Vereinsbudgets. Der Verein wird also seit dem Jahr 2000 allein von den Mitgliedern finanziert.¹⁸⁰

Die *Projektumsetzung* erfolgt wie erwähnt durch die jeweiligen öffentlichen oder privaten Projektträger. Dennoch leistet die Geschäftsstelle in Zusammenarbeit mit dem Amt für ländliche Räume auch in dieser Phase wichtige Beratungsarbeit. Zum Beispiel koordiniert sie für einige Projekte, in denen mehrere Organisationen zusammenarbeiten, Arbeitsgruppentreffen, oder sie übernimmt die Öffentlichkeitsarbeit (z.B. die Erstellung von Broschüren, Pressearbeit usw.). Auch die Vernetzung von verschiedenen aus dem Regionalprogramm geförderten Projekten erfolgt über die Geschäftsstelle. Schließlich gibt es auch Projekte, die überhaupt keine finanzielle Förderung erfahren bzw. benötigen, sondern vielmehr aus dem Aufbau von Kooperationsstrukturen bestehen (z.B. Runder Tisch Diemel – siehe Kapitel 10).

In diesen projektbezogenen Zusammenhängen vollzieht sich auch die *Beteiligung* von nicht im Verein vertretenen Institutionen bzw. die Mitwirkung der lokalen Bevölkerung. Der Verein sei mehr als nur die Ansammlung der offiziellen Mitglieder, betonten verschiedene Interviewpartner. „Es arbeiten viele mit, die keine Vereinsmitglieder sind. Beteiligung ist nicht auf die Mitgliedschaft im Verein beschränkt“, hob zum Beispiel eine der beiden

¹⁷⁹ Siehe ergänzend auch Interview KS Man 4.

¹⁸⁰ Siehe Interviews KS Man 3 und Man 4 sowie Verein Kassel-Land 2004.

Regionalmanager hervor (Interview KS Man 4). Unspezifische Beteiligungsangebote würden generell nicht wahrgenommen, weshalb der Verein eher zu bestimmten Themen bzw. Projekten gezielt auf lokale Organisationen oder Personengruppen zugehen würde.¹⁸¹

Zusammenfassung

Der Verein Region Kassel-Land deckt mit seinen im Jahr 2008 69 Mitgliedern ein breites institutionelles und gesellschaftliches Spektrum ab. Dennoch ist eine deutliche Dominanz öffentlicher Institutionen unverkennbar. Dies schlägt sich auch in der Besetzung wichtiger Ämter nieder, z.B. des geschäftsführenden Vorstandes, in dem ausnahmslos Vertreter von Gebietskörperschaften oder öffentlichen Einrichtungen zu finden sind.

Die Organisationsstruktur des Vereins ist vielschichtig und drückt das Bemühen aus, einerseits in dem Gesamtvorstand die Mitgliedschaft des Vereins widerzuspiegeln und andererseits durch einen geschäftsführenden Vorstand effiziente Arbeitsstrukturen zu schaffen. Seit diesem Jahr (2008) sind unter dem Dach des Vereins zusätzlich zwei Regionalausschüsse eingerichtet worden, in denen in Zukunft über die Förderung von Projekten im Nord- und Westteil bzw. im Südteil des Landkreises entschieden wird. Auf unterster Ebene finden sich projektbezogene Arbeitsgruppen, in denen auch Nicht-Vereinsmitglieder an Aktivitäten des Vereins beteiligt werden. Ansonsten gibt es aber keine institutionalisierten Beteiligungsverfahren z.B. für die lokale Bevölkerung.

Die Planungs- und Entscheidungsstrukturen des Vereins beziehen sich in der Hauptsache auf die Erstellung und Verabschiedung einer nach Prioritäten geordneten Projektliste, die zur verbindlichen Grundlage für die Projektförderung durch das Amt für ländliche Räume wird. Wie sich zeigte, ist dieses Amt von Anfang an in den Entscheidungsprozessen involviert, und zwar nicht als passiver Zuschauer, sondern durchaus mit starkem Einfluss auf das Ergebnis der verschiedenen Entscheidungsstufen. Die letztlich ausschlaggebende Beratung der Projektliste wird in der Mitgliederversammlung in Form eines diskursiven Konsensfindungsprozesses abgehalten. Eine formale Abstimmung über die Gesamtliste oder einzelne Projekte erfolgt dabei in der Regel nicht.

Insgesamt scheinen die Geschäftsführung bzw. das Regionalmanagement und das zuständige Amt für ländliche Räume aufgrund ihrer detaillierten Kenntnisse aller Projekte und Prozesse und die alltägliche Zusammenarbeit die einflussreichsten Akteure in dem dargestellten Planungs- und Entscheidungsprozess zu sein. Diese Konstellation wird sich mit der Einführung der Regionalforen noch verstärken: Laut neuester Satzungsänderung werden in Zukunft Vorstand und Mitgliederversammlung nicht mehr in die Entscheidungen über Projektlisten involviert, sondern allein die beiden Regionalforen fällen diese Entscheidungen. Die Geschäftsführung und das Amt für ländliche Räume erarbeiten die mit Prioritäten versehenen Projektlisten, welche dann direkt (ohne Vorstand als Zwischenstufe) den Regionalforen zur Entscheidung vorgelegt werden.

¹⁸¹ Siehe hierzu auch Interview KS Man 1-3, Öff 7, Öff 20, Ziv 2, Wirt 3.

9.3. Fallstudie PLENUM Allgäu-Oberschwaben

PLENUM Allgäu-Oberschwaben ist auch viele Jahre nach Beginn des Projektes ohne eigenständigen rechtlichen Status. Es gehört daher zu den informellen Partnerschaften. Nichtsdestotrotz hat PLENUM feste und klar definierte Organisationsstrukturen. Dazu gehören auch klare Regelungen bezüglich der Mitgliedschaft von lokalen bzw. regionalen Institutionen in dem zentralen Gremium der Partnerschaft, der so genannten Steuerungsgruppe.

Mitglieder der Partnerschaft

Der Steuerungsgruppe gehören heute (Juni 2008) 13 ordentliche Mitglieder mit jeweils einem Stellvertreter an, dazu kommen vier beratende Mitglieder mit Stellvertretern und zwei ‚ständige Gäste‘ (siehe unten). Gegliedert nach Institutionen bzw. Gesellschaftsbereichen lässt sich die Mitgliederstruktur von PLENUM wie folgt zusammenfassen:

Öffentliche Institutionen stellen die größte Gruppe von Mitgliedern. Neben dem Landrat sind drei Bürgermeister vertreten, welche die 36 an PLENUM teilnehmenden Kommunen des Landkreises repräsentieren. Hinzu kommen ein Vertreter der Wirtschaftsförderung und der Unteren Naturschutzbehörde. Als beratende Mitglieder nehmen teil das Amt für Landwirtschaft, das Forstamt, das Ernährungszentrum des Landratsamtes und die Pro Regio GmbH. Ständige Gäste in der Steuerungsgruppe sind ein Vertreter des Ministeriums für ländliche Räume und der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW), welche bis 2007 Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) hieß.

Die *Privatwirtschaft* ist durch jeweils einen Vertreter des Kreisbauernverbandes, der Oberschwaben Tourismus GmbH, des Hotel- und Gaststättenverbandes und des Handwerkes vertreten.

Zivilgesellschaftliche Gruppen sind ebenfalls ordentliche Mitglieder der Steuerungsgruppe, und zwar je ein Vertreter bzw. eine Vertreterin des Landfrauenverbandes, des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland und des Naturschutzbundes.

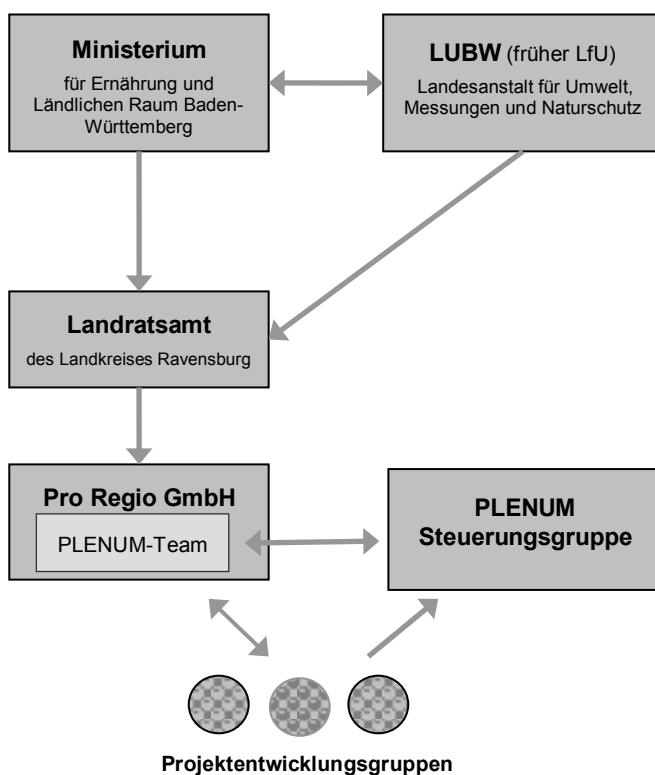
Ganz offensichtlich dominieren öffentliche Institutionen die Steuerungsgruppe. Eine hervorgehobene Stellung hat der Landrat, der Vorsitzender der Steuerungsgruppe ist. Seit 1995 wurde jede Sitzung der Steuerungsgruppe (bis 2007 Projektgruppe genannt) vom Landrat bzw. seinem Stellvertreter geleitet.

In der Modellprojektphase von PLENUM umfasste die damalige Projektgruppe noch mehr lokale Organisationen und kam damit auf eine Zahl von etwa 20 Mitgliedern. Nach der Ausweitung von PLENUM auf fast das gesamte Kreisgebiet wurden weitere Bürgermeister und weitere Vertreter der Landwirtschaft in die Projektgruppe aufgenommen. Mit der organisatorischen Umstrukturierung im Jahre 2007 (siehe unten) wurde dieses Steuerungsgremium jedoch wieder verkleinert und die Unterscheidung von ordentlichen Mitgliedern und Stellvertretern eingeführt, um besser ‚arbeitsfähig‘ zu sein.

Organisation der Partnerschaft

PLENUM Allgäu-Oberschwaben ist rein formal betrachtet ein Projekt, das von der Pro Regio Oberschwaben GmbH umgesetzt wird. Aufgrund seiner Vorgeschichte als Modellprojekt des Landes Baden-Württemberg und aufgrund der organisatorischen Vorgaben des landesweiten PLENUM-Programms ist es de facto jedoch mehr als ein Projekt, denn es hat eine eigene Geschäftsstelle und eigene Beratungs- bzw. Entscheidungsstrukturen, die unabhängig von der Pro Regio GmbH funktionieren. PLENUM fungiert weiterhin wie eine eigenständige Partnerschaft, deren administrativer Teil unter dem Dach von Pro Regio angesiedelt ist. Schaubild 9.9 zeigt die Organisationsstrukturen von PLENUM im Überblick.

Schaubild 9.9: Organisationsstruktur von PLENUM Allgäu-Oberschwaben



Die eigentliche Partnerschaft auf lokaler Ebene besteht aus drei Institutionen: der Steuerungsgruppe, dem PLENUM-Team als Geschäftsstelle und den Projektentwicklungsgruppen.

Die *Steuerungsgruppe* ist das zentrale Gremium von PLENUM Allgäu-Oberschwaben. Es besteht wie oben beschrieben aus Vertretern von Organisationen aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen. Hauptaufgabe der Steuerungsgruppe ist es, die Förderanträge aus der Region hinsichtlich ihrer Förderungswürdigkeit zu diskutieren und gegebenenfalls eine Empfehlung auszusprechen. Insofern ist die Steuerungsgruppe ein beratendes Gremium, denn rein formal hat der Landrat die alleinige Entscheidungsbefugnis bezüglich der

Förderung von Projekten. In den ersten Jahren traf sich die Steuerungsgruppe (damals Projektgruppe genannt) ca. alle zwei Monate und nahm insofern regen Anteil an allen wichtigen operativen Entscheidungen von PLENUM. Inzwischen tagt die Steuerungsgruppe nur noch einmal im Jahr und beschränkt sich auf die Diskussion der Projektliste (siehe nächster Abschnitt).

Das so genannte *PLENUM-Team* ist die Geschäftsstelle von PLENUM. Ihr gehören drei Mitarbeiter an: zwei Agraringenieure mit Erfahrungen im Bereich Naturschutz und ein Betriebswirt als Teamleiter. Sie sind zuständig für die Beratung von Antragstellern, für die finanztechnische Abwicklung der Fördergelder, für die Begleitung und Beratung der Projektträger während der Umsetzung, für die Koordination und Moderation von Projektentwicklungsgruppen (siehe unten) sowie für Öffentlichkeitsarbeit. In der Modellprojektphase gab es nur zwei aus PLENUM-Mitteln bezahlte Mitarbeiter. Diese hatten ihr Büro im Projektgebiet in Isny. Ihre Vorgesetzte war eine Mitarbeiterin des Landratsamtes, die heutige Geschäftsführerin der Pro Regio Oberschwaben. Aufgrund der Entfernung zu Ravensburg (ca. eine Stunde Fahrt mit dem Auto) waren die Mitarbeiter vor Ort jedoch relativ eigenständig. Heute ist das Büro der drei PLENUM-Mitarbeiter in Ravensburg in der Pro Regio Geschäftsstelle, nachdem vor zwei Jahren auch das Vor-Ort-Büro in einer Gemeinde im Erweiterungsgebiet von PLENUM aufgelöst wurde.

Die so genannten *Projektentwicklungsgruppen* gibt es in dieser Form erst seit dem Jahr 2007. Zurzeit sind es fünf solcher Gruppen, die jeweils ein Handlungsfeld von PLENUM abdecken: Naturschutz, Landwirtschaft, Vermarktung, Tourismus und Umweltbildung. Ihre Aufgabe ist es, gemeinsam mit den PLENUM-Mitarbeitern in dem jeweiligen Handlungsfeld Ideen für neue Projekte zu entwickeln und die Umsetzung von Projekten zu begleiten. Bis zum Jahr 2000 gab es ähnliche Gruppen, damals Arbeitskreise genannt, die sich in der Anfangsphase auch bildeten, um z.B. die Ziele von PLENUM zu definieren oder landwirtschaftliche Erzeugungskriterien festzulegen. Als PLENUM auf den Landkreis erweitert wurde, gab es stattdessen zwei Regionalgruppen, die Projektanträge bzw. den Fortschritt von Projekten aus dem jeweiligen Teilgebiet des Landkreises diskutierten und begleiteten. Diese Regionalgruppen existieren seit dem Jahr 2007 aber nicht mehr, sondern stattdessen gibt es die thematisch organisierten Projektentwicklungsgruppen, die sich jeweils auf den gesamten Landkreis beziehen.

Planungs- und Entscheidungsprozesse

Bezüglich *Ideen- und Projektentwicklung* verfolgte PLENUM anfänglich einen laissez-faire Ansatz. Das PLENUM-Team gründete bzw. unterstützte Arbeitskreise zu bestimmten Themenbereichen und hoffte, dass sich aus diesen Arbeitskreisen dann Projektideen und Projektanträge entwickeln würden. Doch als auf diese Weise nicht genügend Projektanträge entwickelt und gestellt wurden, änderte das PLENUM-Team seine Herangehensweise und schrieb zum Teil die Anträge für die Antragsteller selbst. In ähnlicher Weise unterstützen

Mitarbeiter von PLENUM auch heute in den Projektentwicklungsgruppen potentielle Antragsteller bei der Erstellung eines Förderantrages.¹⁸²

Eine erste *Vorprüfung der Anträge* hinsichtlich ihrer Förderfähigkeit nimmt das PLENUM-Team in der Regel schon zu Beginn oder parallel zur Antragerstellung vor. Zum einen wird überprüft, ob und inwiefern eine bestimmte Maßnahme zur Erreichung der PLENUM-Ziele beitragen würde. Gerade in der Modellprojektphase wurde außerdem geprüft, inwieweit eine Maßnahme Modellcharakter hatte, ob sie sich innerhalb von drei Jahren selbst tragen könnte und inwieweit sie in den lokalen Kontext des Projektgebietes passte. Im Laufe der Jahre traten andere Gesichtspunkte in den Vordergrund, wie z.B. die Erfüllung entsprechender Förderrichtlinien (siehe unten). In den ersten Jahren von PLENUM war die Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) in dieser Phase der Projektentwicklung und Vorprüfung frühzeitig eingebunden – allein schon durch die alle zwei Monate stattfindenden Projektgruppensitzungen. Inzwischen ist das Verfahren soweit standardisiert, dass alle Anträge, bevor sie in die Steuerungsgruppe gelangen, an die LfU (die heute LUBW heißt) geschickt werden müssen. Die LUBW prüft dann die Anträge und erstellt ein Gutachten, das unter anderem eine Empfehlung bezüglich der möglichen Förderhöhe enthält.¹⁸³

Die *Diskussion der Anträge in der Steuerungsgruppe* fand früher laufend statt – und es wurde auch schon im Vorfeld über entstehende Projektanträge berichtet. Dies war möglich, weil die damalige Projektgruppe ca. alle zwei Monate tagte. Die Diskussionen waren in dieser Zeit nach Aussagen aller Interviewpartner inhaltlich sehr intensiv. Dies führte aber zugleich dazu, dass einige Mitglieder die Projektgruppe als Entscheidungs- und Kontrollgremium verstanden, obwohl an sich klar war, dass die Projektgruppe nur beratende Kompetenzen hatte. Die letztliche Entscheidungskompetenz hatte und hat der Landrat – in Abstimmung mit dem Ministerium für ländliche Räume. Allerdings hat der Landrat die Diskussionen und Entscheidungen der Projektgruppe bzw. der Steuerungsgruppe immer als bindend betrachtet. „Die Empfehlungen der Projektgruppe werden vom Landratsamt zu 100% umgesetzt. Sie demotivieren jede Gruppe, wenn sie Empfehlungen nicht umsetzen“, erklärte der Stellvertreter des Landrates (Interview PL Öff 11). Die Steuerungsgruppe trifft also keine Entscheidungen im Sinne von Bewilligungsbeschlüssen, sondern im Sinne von Empfehlungen für den Landrat. Doch wie werden diese Empfehlungs-Entscheidungen hergestellt?

Ein langjähriges Mitglied der Projektgruppe und der heutigen Steuerungsgruppe erklärt das typische Vorgehen wie folgt:

„Die Anträge sind alle vorher vorgeprüft vom PLENUM-Team. Die [Leiterin des PLENUM-Teams] sagt, wir haben da jetzt den Antrag. Und [der Agraringenieur des PLENUM-Teams] erläutert dann noch so ein paar Hintergrundinformationen, um wen es sich handelt, wie sicher es ist usw. Dann kommen nachher Fragen, da kriegt man dann eine Antwort, und schließlich wird dann abgestimmt drüber, ob er von den 10.000 Mark oder was er braucht 20 oder 30

¹⁸² Siehe Interviews PL Öff 1, Öff 15, Man 1, Man 4.

¹⁸³ Siehe hierzu Interviews PL Man 5, Man 6, Man 8, Öff 15.

oder 50 % bekommt. Da wird dann drüber abgestimmt. Also in der Regel nicht mit Handzeichen. Da schlägt der [Stellvertreter des Landrates] vor: Ich würde sagen, er bekommt 30%. Wer hat was dagegen? Und wenn sich dann niemand mehr meldet oder gravierende Einsprüche erhebt, dann ist das beschlossen“ (Interview PL Ziv 3).

Ähnlich schilderten andere Mitglieder und Mitarbeiter des PLENUM-Teams die Sitzungen.¹⁸⁴ Es würden keine direkten Abstimmungen vorgenommen, sondern es würde ausgiebig diskutiert und anschließend vom Landrat oder seinem Stellvertreter die wahrgenommene Grundstimmung zusammengefasst und zum Ergebnis erklärt, falls es keinen Protest gab. Und in der Regel gäbe es keinen Protest, wenngleich mehrere Interviewpartner äußerten, dass oft nicht alle Sitzungsteilnehmer wirklich mit einer Entscheidung einverstanden waren. Ein anderer Interviewpartner erklärte diesbezüglich, dass im Grunde kein Konsensprinzip im Sinne von 100prozentiger Zustimmung praktiziert würde:

„Es ging nicht nach klassischer 100% Mehrheit, sondern wenn man festgestellt hat, die Mehrheit ist dafür, dann ist das Projekt durchgegangen. Es ist von [dem Stellvertreter des Landrates] so abgefragt worden: Wer ist dagegen? Dann hängt es von der Person ab, die die Abstimmung macht. Wann bringt er die Abstimmung, die heiße, die kritische. Wie formuliert er sie, wie packe ich meine Kandidaten, dass sie oft gar nicht gemerkt haben, dass sie eigentlich schon zugestimmt haben. Das ist eine reine Versammlungstaktik“ (Interview PL Wirt 2).

Auch in der Steuerungsgruppe wird nach diesem besonderen ‚Konsensprinzip‘ entschieden. Explizite Abstimmungen sind sowieso die Ausnahme. Doch im Grunde, so ein Steuerungsgruppenmitglied, sei der Entscheidungsspielraum der Steuerungsgruppe ohnehin sehr eingeschränkt. Er verweist dabei auf die oben erläuterte Vorprüfung durch das Ministerium bzw. die LUBW:

„Der Vertreter des Ministeriums hat von oben schon vorher einen Riegel vorgeschoben. Denn das Ministerium trifft die letzte Entscheidung. Der Entscheidungsspielraum der Steuerungsgruppe ist also nicht allzu hoch. Das Gremium kann durchaus nein sagen zu einem Projektantrag. Aber was nicht mit dem Ministerium konform ist, kommt schon gar nicht auf den Tisch. Das wird schon vorher abgeblockt“ (Interview PL Ziv 5).

Schließlich werden die von der Steuerungsgruppe empfohlenen Projekte über den Landrat an das Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz (so die heutige vollständige Bezeichnung des Landwirtschaftsministeriums) gemeldet und entsprechende Bewilligungsbescheide erteilt.

¹⁸⁴ Siehe hierzu Interviews PL Man 5-8, Öff 5-7, Öff 11, Öff 13, Öff 17, Ziv 3-5.

Finanzierung und Projektumsetzung

PLENUM Allgäu-Oberschwaben bzw. die Pro Regio Oberschwaben GmbH ist im eigentlichen Sinne nicht Projektträger, sondern allein für die Beratung der Antragsteller, die Koordinierung der Projektauswahl, die finanztechnische Abwicklung und Begleitung der Umsetzung der Projekte zuständig. Die Projekte an sich werden von öffentlichen oder privaten Institutionen bzw. Personen umgesetzt.

Die finanzielle *Förderung von Projekten* erfolgte bisher aus Mitteln des Landes Baden-Württemberg. Das Modellvorhaben (1995-2000) sollte zur Hälfte vom Umweltministerium und zur anderen Hälfte vom Landwirtschaftsministerium mit jeweils einer Million Euro pro Jahr finanziert werden. Allerdings stellte sich nachher heraus, dass das Landwirtschaftsministerium seinen Anteil einfach aus bestehenden Fördermitteln finanzierte, die ohnehin für die Region bestimmt waren. Insofern waren nur die Mittel aus dem Umweltministerium wirklich zusätzliche Mittel für die Modellregion. Aber PLENUM war sowieso nicht in der Lage, die vorgesehenen Mittel auszugeben. Nach fünf Jahren waren nur 1,5 Millionen Euro verausgabt worden. Dies lag zum Teil daran, dass viel mehr bürokratische Vorgaben bzw. Förderrichtlinien eingehalten werden mussten als anfangs gedacht. Denn ursprünglich sollte PLENUM wirklich außerhalb aller bestehenden Programme und Förderverfahren als echtes Modellprojekt durchgeführt werden. Ein Mitglied des PLENUM-Teams erinnert sich an die diesbezüglichen Erwartungen zu Beginn des Projektes:

„Man hat gedacht, man kann jetzt unabhängig der bundesweiten Förderkulisse einfach Agenda-21-mäßig tolle Ideen aufgreifen und Richtung Öffentlichkeitsarbeit, Richtung Förderung landwirtschaftlicher Maßnahmen alternativer Art, Solartechnik usw. [entwickeln und umsetzen]. Man dachte, es wären einem in den Fachministerien alle Türen geöffnet. Fördermittel sind ja bereitgestellt und jetzt geht es nur darum, Projekte zu entwickeln und dann bekommt man auf einfachem Weg an die Fördermittel, die ja angekündigt worden waren. Das war der naive Erwartungshorizont aufgrund dieser Ankündigung [zu Beginn des Projektes durch die beiden Minister vor Ort]. Der wurde im Herbst 1995 auf den Boden der Wirklichkeit heruntergeholt und man hat klargestellt, es gibt keine Doppelförderung, es können nicht Dinge gefördert werden, die nicht über bestehende Förderprogramme auch möglich sind“ (Interview PL Man 1).

Das bedeutete, dass alle Anträge bzw. die Antragsteller hinsichtlich aller denkbaren alternativen Förderprogramme geprüft werden mussten, was einen erheblichen bürokratischen Aufwand auf Seiten der Antragsteller und des PLENUM-Teams bedeutete. Vor diesem Hintergrund war es hilfreich, dass die von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) eingeworbenen Mittel in Höhe von 800.000 Euro keine solchen Auflagen beinhalteten und relativ frei eingesetzt werden konnten. Zugleich waren diese externen Mittel wichtig, um die Landesmittel für PLENUM zu sichern, da die DBU-Mittel daran gebunden waren, dass das Land Baden-Württemberg seinerseits entsprechende Mittel bereitstellte.

Ab dem Jahr 2001 kamen die Projektfördermittel von PLENUM direkt aus einem bestehenden Landesförderprogramm, der Landschaftspflegerichtlinie (LPR). PLENUM-Maßnahmen

mussten zusätzlich zu den PLENUM-Zielen die entsprechenden Förderbedingungen der LPR erfüllen, wurden jedoch bei der Mittelvergabe prioritär behandelt. Je nach Art der zu fördernden Maßnahme und dem Grad der Erfüllung der PLENUM-Ziele konnten 10% bis 90% der jeweiligen Investitions- bzw. Dienstleistungskosten gefördert werden. Insgesamt flossen auf diese Weise im Zeitraum 2001-2006 fast 1,2 Millionen Euro an Projektfördermitteln an PLENUM Projekte in der Region Allgäu-Oberschwaben. Ab der Förderperiode 2007-2011 werden die beantragten jährlichen Fördermittel in Höhe von 274.000 Euro zu fast der Hälfte aus EU-Programmen finanziert, was die finanztechnische Abwicklung noch komplizierter macht.¹⁸⁵

Die *Finanzierung der Geschäftsstelle* erfolgte separat aus den gleichen Förderprogrammen. In der Modellprojektphase wurden die Kosten der Geschäftsstelle inklusive der Personalkosten für zwei Mitarbeiter, d.h. rund 150.000 Euro pro Jahr, zu 100% aus Landesmitteln finanziert. Von 2001 bis 2006 wurde die Geschäftsstelle aufgrund der Erweiterung des Projektgebietes auf fast den ganzen Landkreis auf drei Personalstellen aufgestockt. Entsprechend betragen die laufenden Kosten der Geschäftsstelle rund 230.000 Euro pro Jahr. Diese wurden zu 70% vom Land Baden-Württemberg und die restlichen 30% je zur Hälfte vom Landkreis Ravensburg und den im Projektgebiet liegenden Kommunen bezahlt. Für die neue Förderperiode sind die jährlichen Kosten für die Geschäftsstelle weiterhin mit 230.000 Euro veranschlagt. Allerdings sinkt der Zuschuss des Landes von 70% im Jahr 2007 schrittweise auf 50% im Jahr 2011. Der Beitrag des Landkreises und der Kommunen steigt entsprechend an.¹⁸⁶

Die *Umsetzung von Projekten* erfolgt durch die jeweiligen öffentlichen oder privaten Projektträger. Das PLENUM-Team begleitet die Umsetzung z.B. durch fachliche oder finanztechnische Beratung. Auch die Vernetzung von Projekten und die Öffentlichkeitsarbeit werden von der Geschäftsstelle in Ravensburg übernommen. So wurde z.B. in den vergangenen Jahren jeweils eine Jahrestagung durchgeführt, auf der zusätzlich zu Fachreferaten alle geförderten PLENUM-Projekte die Möglichkeit hatten, sich vorzustellen und untereinander Kontakt aufzunehmen – sofern dieser nicht schon z.B. über die Projektentwicklungsgruppen bestand.

Die *Beteiligung* der lokalen Bevölkerung erfolgte zum einen über die Vertreter von Vereinen in der Projekt- bzw. Steuerungsgruppe; allerdings waren immer nur zwei lokale Umweltinitiativen und der Landfrauenverband vertreten. Zum anderen und vor allem fand Bürgerbeteiligung im Vorfeld bzw. begleitend zur Umsetzung von Projekten statt. Es wurden Stammtische eingerichtet, bei denen man in informeller Atmosphäre mit Mitarbeitern des PLENUM-Teams sprechen konnte, es gab spezielle Informationsveranstaltungen (wie z.B. die Jahrestagungen), klassische Öffentlichkeitsarbeit und punktuell auch Bürgerbefragungen.

¹⁸⁵ Siehe Pro Regio Oberschwaben 2003, 2004, 2005, 2006a sowie 2006b.

¹⁸⁶ Vergleiche hierzu Interview PL Man 8 und Pro Regio Oberschwaben 2003, 2004, 2005, 2006a und 2006b.

Zusammenfassung

Die Partnerschaft PLENUM Allgäu-Oberschwaben war ursprünglich ein reines Modellprojekt des Landes Baden-Württemberg. Inzwischen ist sie auf lokaler Ebene und auf Landesebene verändert und an bestehende Strukturen angepasst worden.

Auf lokaler Ebene fand zum einen eine Ausweitung des Projektgebietes auf fast den ganzen Landkreis statt. Parallel dazu wurde die Geschäftsstelle in eine Entwicklungsgesellschaft des Landkreises integriert. Die Gremien und Entscheidungsstrukturen von PLENUM wurden jedoch beibehalten und funktionieren unabhängig von der administrativen Integration in die neue ‚Dachorganisation‘. Das zentrale Steuerungsgremium von PLENUM ist in seiner Grundstruktur und Funktion weitgehend konstant geblieben. Die konkrete Zusammensetzung hat sich allerdings im Laufe der Jahre etwas verändert, und die Anzahl der Mitglieder wurde reduziert. Das Spektrum der vertretenen Akteure hat sich jedoch verbreitert. Dennoch sind öffentliche Akteure eindeutig in der Mehrzahl und dominieren die Steuerungsgruppe. Die Diskussionen in der Steuerungsgruppe waren in der Modellprojektphase intensiver und inhaltlich tiefgehender, nicht zuletzt da sich die Gruppe ca. alle zwei Monate traf. Heute kommt die Steuerungsgruppe nur noch einmal im Jahr zusammen, um über die Projektanträge zu beraten. Dabei wird nach einem informellen Konsensverfahren entschieden. Die Entscheidungen haben empfehlenden Charakter, da der Landrat – in Abstimmung mit dem Ministerium für ländliche Räume und Ernährung – letztlich die Entscheidungen trifft. Der Vorprüfung der Projektanträge durch eine dem Ministerium nachgeordnete Behörde kommt in dem Projektauswahlverfahren eine große Bedeutung zu, so dass die lokale Steuerungsgruppe nur noch einen begrenzten Entscheidungsspielraum hat.

Unterhalb der Steuerungsgruppe haben sich die Organisationsstrukturen mehrmals verändert. Während der Modellprojektphase gab es Arbeitskreise, die zum Teil kleinteilige Themengebiete oder übergreifende Aufgaben (z.B. Zieldefinition des Projektes) übernahmen. Mit der Erweiterung des Projektgebietes wurden dann zwei regionsbezogene Gruppen eingerichtet, in denen jeweils Ideen und Projektanträge für ein Teilgebiet des Landkreises behandelt wurden. Dieser regionale Ansatz wurde 2007 wieder zugunsten thematisch orientierter Projektentwicklungsgruppen aufgegeben.

Auf Landesebene wurde das Modellprojekt wie in Kapitel 8 beschrieben zu einem landesweiten Programm zur Erhaltung und Entwicklung von Naturräumen mit besonderer Bedeutung weiterentwickelt. PLENUM Allgäu-Oberschwaben ist heute (Stand 2008) eine von insgesamt fünf Regionen Baden-Württembergs, die PLENUM-Fördermittel erhalten. Die Organisationsstruktur und Vorgehensweise wurde jedoch von dem Modellprojekt im Landkreis Ravensburg übernommen. Zugleich wurde die PLENUM-Förderung mit bestehenden Förderprogrammen harmonisiert und wird heute ganz aus einem Landesprogramm zur Landschaftspflege finanziert. Der Landkreis und die beteiligten Kommunen mussten nach der Modellprojektphase immerhin insgesamt 30% der Geschäftsstellenkosten tragen. Bis 2011 wird dieser Anteil schrittweise auf 50% erhöht. PLENUM wird insofern auch finanziell stärker an die kommunalen Entscheidungsstrukturen herangeführt.

9.4 Fallstudie Jura 2000

Die Partnerschaft Jura 2000 besteht (Stand Juli 2008) aus zwei rechtlich unabhängigen Organisationen, dem Verein Jura 2000 Landkultur und der Jura 2000 GmbH. Hinzu kommen die Arbeitskreise, die ebenfalls eine gewisse Eigenständigkeit besitzen. Diese Institutionen sind nichtsdestotrotz eng miteinander verflochten und bilden zusammen eine Einheit. Wenn im Folgenden von ‚der Partnerschaft Jura 2000‘ gesprochen wird, ist damit immer dieser Verbund von Institutionen gemeint.

Mitglieder der Partnerschaft

Die Partnerschaft Jura 2000 vereint insgesamt eine große Zahl von Personen und Organisationen, die im Folgenden grob nach den einzelnen Institutionen der Partnerschaft aufgeschlüsselt werden sollen:

Die vier aktiven *Arbeitskreise* der Partnerschaft (Kulturlandschaft, regionale Küche, Tourismus und Schule) haben zusammengenommen etwa 40 Mitglieder, wobei die exakte Zahl schwierig zu bestimmen ist, da es keine offizielle Mitgliedschaft gibt. Die Arbeitskreise sind offen für jeden und ihre ‚Mitglieder‘ sind die jeweils aktiven Teilnehmer der Arbeitskreistreffen. Von diesen 40 Mitgliedern sind etwa die Hälfte Unternehmer, etwa ein Viertel öffentliche Einrichtungen wie z.B. Schulen und ein weiteres Viertel Privatpersonen oder Vereine. Die meisten (aber nicht alle) Mitglieder der Arbeitskreise sind auch Mitglieder des Vereins Jura 2000.

Der *Verein Jura 2000 Landkultur e.V.* hat zurzeit (Juli 2008) 190 Mitglieder. Diese setzen sich zu je einem Drittel aus Privatpersonen (z.B. Hausfrauen, Lehrern, Rentnern), Vereinen (z.B. Heimatvereinen, Obst- und Gartenbauvereinen, Naturschutzverbänden) und Unternehmen (z.B. Banken, Handwerksbetrieben, Landwirten, Gastronomen, Einzelhändlern) zusammen. Außerdem sind die Bürgermeister der Jura 2000 Gemeinden Mitglieder des Vereins.

Die *Jura 2000 Regionalentwicklungsgesellschaft mbH* hat nur fünf Mitglieder, nämlich die fünf Jura 2000 Gemeinden Berching, Beilngries, Dietfurt, Breitenbrunn und seit 2007 auch die Gemeinde Greiding – jeweils vertreten durch ihre Bürgermeister.

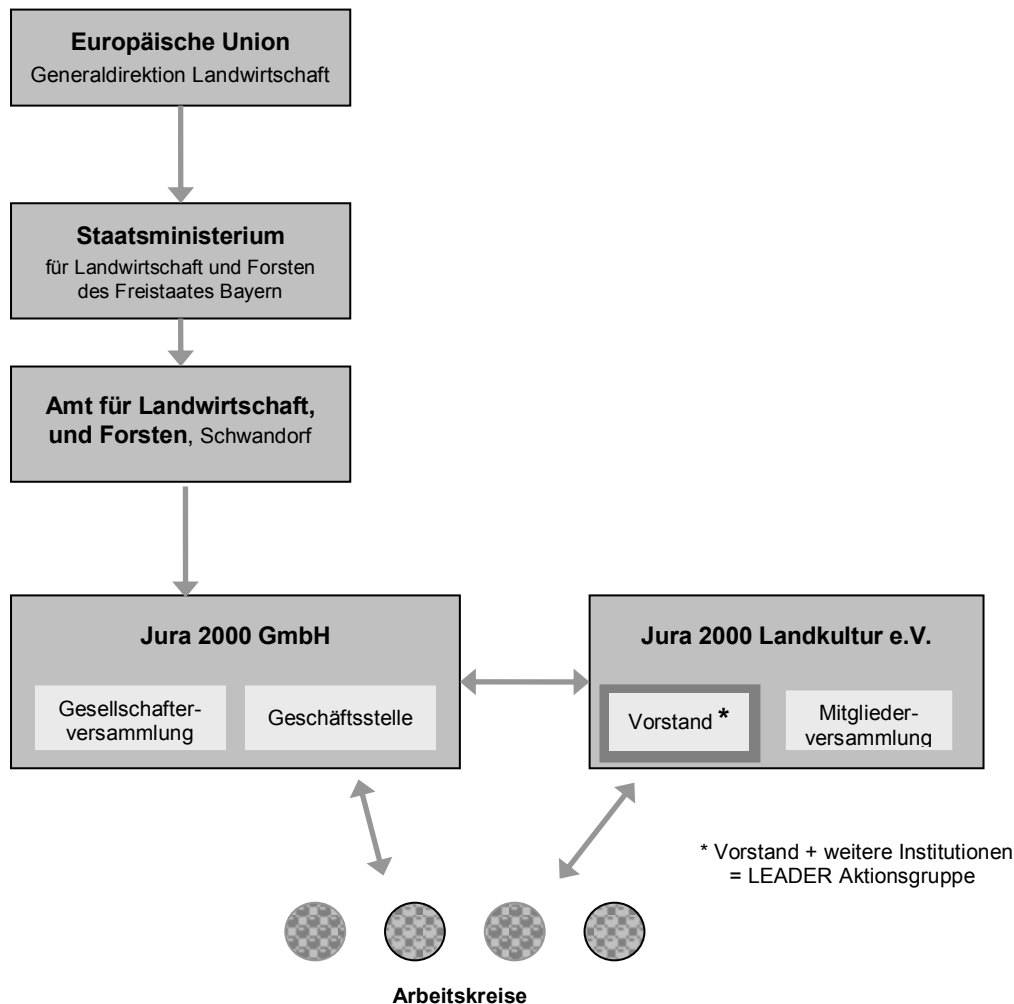
Insgesamt engagieren sich in der Jura 2000 Partnerschaft also etwas über 200 Personen und lokale Organisationen. Die Mitgliederstruktur ist insgesamt sehr vielfältig, in den einzelnen Institutionen der Partnerschaft ist sie jedoch zum Teil einseitiger, z.B. überwiegend Vertreter von Schulen im Arbeitskreis Schule. In der Jura 2000 GmbH gibt es außer den fünf Gebietskörperschaften keine anderen Mitglieder.

Organisation der Partnerschaft

Die Organisationsstrukturen der Jura 2000 Partnerschaft haben sich wie in Kapitel 8 beschrieben schrittweise von unten entwickelt: erst entstanden die Arbeitskreise, dann wurde der Verein gegründet und schließlich die GmbH. Um den Förderbedingungen des LEADER-

Programms nachzukommen wurde, dann noch eine Lokale Aktionsgruppe (LAG) eingerichtet, allerdings nicht als eigenständiges Gremium, sondern als Teil des Vereins. Im Überblick ist die resultierende Organisationsstruktur von Jura 2000 in Schaubild 9.10 dargestellt.

Schaubild 9.10: Organisationsstruktur der Jura 2000 Partnerschaft



Die *Arbeitskreise* bilden die Basis der Partnerschaft. Die meisten von ihnen wurden im Zuge des Pilotprojektes Dorf Bayern 2000 in den Jahren 1993-1995 gegründet. Jeder Arbeitskreis beschäftigt sich mit einem Themengebiet. Zurzeit sind die folgenden Arbeitskreise aktiv: Kulturlandschaft, regionale Küche, Tourismus und Schule. Seit einiger Zeit nicht mehr aktiv (aber auch nicht offiziell aufgelöst) sind die Arbeitskreise Handwerk, Holz und Kultur. Die Hauptaufgabe der Arbeitskreise ist es, Projektideen zu entwickeln und zu diskutieren sowie Projekte in dem jeweiligen Themengebiet in der Umsetzung zu begleiten. Die Arbeitsgruppen sind relativ autonom, werden aber von den meisten Akteuren als Teil des Vereins wahrgenommen. Das liegt wohl daran, dass die Leiter der Arbeitskreise auf Versammlungen des Vereins über die Arbeit in ihrem jeweiligen Arbeitskreis berichten. In Wirklichkeit wird die Leitung bzw. Koordination der Arbeitskreise vom Verein und der GmbH geteilt: Die Arbeitskreise regionale Küche und Kulturlandschaft werden vom Vorstandes des Vereins

koordiniert, während die Arbeitskreise Schule und Tourismus von der GmbH koordiniert werden.

Der eingetragene *Verein Jura 2000 Landkultur* wurde 1995 als eine Art ‚Dachorganisation‘ für die Arbeitskreise gegründet. Der Verein fungiert zugleich als Verbund lokaler Organisationen und interessierter Bürgerinnen und Bürger aus den inzwischen fünf Jura 2000 Gemeinden. Dieser Vernetzungsaspekt wird besonders deutlich während des traditionellen Neujahrsempfanges des Vereins, der jedes Jahr eine Vielzahl von lokalen Institutionen und Privatpersonen der Jura 2000 Region zum offenen Austausch versammelt. Inhaltlich entspricht das Themenspektrum des Vereins dem der oben beschriebenen Arbeitskreise, der eigentliche Schwerpunkt des Vereins liegt jedoch im sozio-kulturellen Bereich. Innerhalb der Doppelstrategie der Jura 2000 Partnerschaft ist es Aufgabe des Vereins, Ideen und Projekte zu entwickeln, die darauf abzielen, dass die Bevölkerung in der Jura 2000 Region ‚bleiben will‘. Organisatorisch besteht der Verein aus einer jährlichen Mitgliederversammlung und einem sechsköpfigen Vorstand, der sich viermal im Jahr trifft. Die Vereinsvorsitzende nahm auch in den Anfangsjahren schon regelmäßig (als Gast) an den Arbeitsbesprechungen der Gesellschafter der Jura 2000 GmbH teil. Seit dem Jahre 2002 ist die Vereinsvorsitzende gleichzeitig die Leiterin der Geschäftsstelle der GmbH und nimmt insofern an den Besprechungen in einer Doppelrolle teil.

Die *Jura 2000 Regionalentwicklungsgesellschaft* wurde 1997 als GmbH mit Sitz in Berching gegründet. Obwohl privatrechtlich konstituiert, arbeitet die Jura 2000 GmbH ohne Gewinnabsichten. Die einzigen Gesellschafter sind die – nach dem Beitritt von Greding im Jahre 2007– fünf Kommunen der Jura 2000 Region. Die offiziellen Ziele der Gesellschaft sind ‚die Förderung einer nachhaltigen regionalen Entwicklung, der Vermarktung regionaler Produkte und somit auch der wirtschaftlichen Entwicklung‘ der Jura 2000 Region (Jura 2000 GmbH 1997, 1). Es geht also vor allem um die Stärkung der regionalen Wirtschaft, damit die Bewohner auch in der Region ‚bleiben können‘. Zu diesem Zweck werden Projekte umgesetzt bzw. koordiniert, die von den Kommunen, den Arbeitskreisen oder dem Verein initiiert wurden. Organisatorisch besteht die Jura 2000 GmbH aus der jährlichen Gesellschafterversammlung mit je einem Vertreter der fünf Gemeinden, in der Regel den Bürgermeistern. Die Bürgermeister treffen sich aber darüber hinaus einmal im Monat, um aktuelle und geplante Projekte zu besprechen und entsprechende Entscheidungen zu fällen. An diesen Besprechungen nehmen auch die Leiterin der Geschäftsstelle (die zugleich Vorsitzende des Jura 2000 Vereins ist) und gegebenenfalls weitere geladene Personen teil, z.B. aus den Kommunalverwaltungen. Die Geschäftsstelle der Jura 2000 GmbH, die im Rathaus von Berching angesiedelt ist, besteht (Stand 2008) aus zwei Personen. Früher war eine Mitarbeiterin der Geschäftsstelle zugleich Geschäftsführerin der GmbH. Doch mit dem Ausscheiden der Geschäftsführerin im Jahre 2002 ging diese Position an den Bürgermeister von Berching über, da sich dessen Büro sowieso nur eine Etage über den Büroräumen der Jura 2000 GmbH befindet.

Die *Jura 2000 Lokale Aktionsgruppe* (LAG) wurde im Jahre 1996 eingerichtet, um die förderrechtlichen Vorgaben des EU-Förderprogramms LEADER zu erfüllen (siehe

Kapitel 3). Rein rechtlich ist der Verein Jura 2000 zugleich die Lokale Aktionsgruppe. Der Verein hat ein spezielles Gremium eingerichtet (im Prinzip eine Art erweiterte Vorstandssitzung), welches als LAG Entscheidungsgremium fungiert. Aufgabe dieses Gremiums, das sich in der Regel zweimal im Jahr trifft, ist es, Entscheidungen bezüglich der Förderung von Projekten durch LEADER-Mittel zu treffen. Das LAG Entscheidungsgremium besteht aus den Vorstandsmitgliedern des Vereins, den Jura 2000 Bürgermeistern, den Leitern der Arbeitskreise und ca. 10 Vertretern verschiedener Behörden (Forstverwaltung, Landwirtschaftsamt, Naturpark Altmühltal usw.). Genau genommen wäre es jedoch bereits ausreichend, wenn der Vorstand des Vereins in einer speziellen Sitzung als Lokale Aktionsgruppe Jura 2000 zusammentritt, um Entscheidungen bezüglich LEADER-Förderungen zu treffen.¹⁸⁷

Planungs- und Entscheidungsprozesse der Partnerschaft

Die Aufgabenverteilung zwischen den beiden zentralen Organen der Jura 2000 Partnerschaft, dem Verein und der GmbH, scheint zunächst eindeutig geregelt zu sein. Demnach ist der Verein die „Ideenschmiede“ und die GmbH das „Umsetzungsorgan“ oder die „operative Einheit“ der Partnerschaft (Interviews JU Man 1, Öff 20, Wirt 1, Öff 1). Auf diese oder ähnliche Weise beschrieben praktisch alle Interviewpartner die Aufgaben bzw. das Verhältnis der beiden Institutionen zueinander.¹⁸⁸ Auch in offiziellen Jura 2000 Dokumenten (Förderanträgen, Selbstdarstellungen etc.) wird der Verein als „offene Plattform“ bzw. „Ideenschmiede“ und die GmbH als zuständig für „Projektkoordination und -umsetzung“ dargestellt. Dies impliziert, dass die Impulse und richtungweisenden Entscheidungen von dem Verein ausgehen und die GmbH für die Umsetzung zuständig ist, d.h. dass sie zum Verein in einem ähnlichen Verhältnis steht wie eine kommunale Verwaltung zum Gemeinderat. Die GmbH übernimmt demnach die Vorgaben, die aus dem Verein kommen, und verfolgt keine eigenen Ziele. Sie ist die „Umsetzungsmaschinerie“ der Partnerschaft, wie es ein Bürgermeister formulierte (Interview JU Öff 3). Bei näherer Betrachtung wird jedoch klar, dass diese Darstellung zwar nicht vollkommen falsch, aber auch nicht vollkommen richtig ist.

Der Verein Jura 2000 soll die Institution sein, in der die Ideen für neue Projekte entstehen bzw. entwickelt werden. Das zentrale Vereinsorgan, an dem auch die meisten Mitglieder teilnehmen, ist die Mitgliederversammlung. Diese findet allerdings nur einmal im Jahr statt. Nach übereinstimmenden Aussagen mehrerer Personen haben diese Versammlungen außerdem einen eher formalen Charakter (Bericht des Vorstandes, Kassenprüfung, Wahlen etc.). Tiefgehende Diskussionen oder die Planung von Projekten finden in den Mitgliederversammlungen nicht statt.¹⁸⁹ In den Vorstandssitzungen, die etwa viermal im Jahr stattfinden, geht es mehr um Aktionen des Vereins, wie z.B. die Planung des Neujahrsempfangs oder des Weihnachtsmarktes. Projektideen werden hier kaum entwickelt. Die

¹⁸⁷ Vergleiche hierzu Interviews JU Man 3 und Öff 20.

¹⁸⁸ Vergleiche auch Interviews JU Man 2, Man 3, Öff 1, Öff 8, Öff 12, Öff 17, Öff 21.

¹⁸⁹ Vergleiche Interviews JU Man 2, Man 3, Ziv 3, Wirt 1, Öff 21.

eigentliche Ideenschmiede sind die Arbeitskreise, die wie oben dargestellt halb autonom vom Verein sind. Die Arbeitskreise sind „die Keimzelle der Projekte“, in ihnen findet „die Basisarbeit“ statt, „dort entstehen die Ideen“ (Interviews JU Öff 16, Öff 14). Wenn man die Arbeitskreise als Untergremien des Vereines sieht (was viele Akteure machen), dann wäre der Verein tatsächlich die Ideenschmiede der Partnerschaft. Im Grunde sind dies aber die Arbeitskreise, und der Verein ist allenfalls ein Übermittler der Ideen an die GmbH als offizielles Umsetzungsorgan der Partnerschaft.

In der Geschäftsstelle der Jura 2000 GmbH findet dann eine erste Vorprüfung von Projektideen statt. Die Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle kontaktieren dazu frühzeitig den so genannten ‚LEADER-Manager‘, der in einer dem Landwirtschaftsministerium nachgeordneten Behörde auf Regierungsbezirksebene für die Beratung von LEADER-finanzierten Partnerschaften zuständig ist. Der LEADER-Manager prüft und diskutiert mit der Geschäftsstelle der Jura 2000 GmbH, ob eine bestimmte Idee möglicherweise gefördert werden könnte bzw. wie ein entsprechender Antrag aufgebaut sein sollte. Nach Aussagen der früheren Geschäftsführerin der GmbH ist in dieser Phase „alles eine Verhandlungssache“ mit dem zuständigen LEADER-Manager, der aufgrund der Ausrichtung seiner Behörde bzw. aufgrund seines eigenen disziplinarischen Hintergrundes eher geneigt ist, landwirtschaftlich orientierte Projekte zu fördern (Interview JU Man 1). Gerade in der LEADER II Förderperiode galt: „Wenn ein Projekt näher an der Landwirtschaft dran ist, ist es einfacher, eine höhere Förderung zu bekommen“ (ibid.). Der LEADER-Manager ist zwar letztlich nicht für die Bewilligung und finanztechnische Abwicklung von Fördermitteln zuständig, aber er muss für jeden Antrag eine fachliche Stellungnahme abgeben, die mit ausschlaggebend für eine Förderung ist. Doch dies geschieht erst zu einem späteren Zeitpunkt in dem Antragsverfahren.¹⁹⁰

Auf Grundlage der Vorgespräche mit dem LEADER-Manager stellt die Geschäftsstelle der Jura 2000 GmbH eine erste Projektskizze zusammen, die dann in der nächsten Sitzung der Gesellschafter diskutiert wird. Die Gesellschafter, d.h. die Bürgermeister, legen Wert darauf, dass die zu diskutierenden Projekte bereits mit dem LEADER-Manager vorgeklärt sind und im Prinzip durchgeführt werden könnten. An den monatlich stattfindenden Sitzungen der Bürgermeister nimmt die Leiterin der Geschäftsstelle und damit in Personalunion auch die Vorsitzende des Jura 2000 Vereins teil. Bei Bedarf nimmt auch der LEADER-Manager an diesen Sitzungen teil. Die Diskussionen der Bürgermeister sind nach übereinstimmender Aussage aller Teilnehmer in der Regel recht intensiv. Zum einen werden die von der Geschäftsstelle vorgebrachten Projekte inhaltlich wie finanziell durchgesprochen und entsprechende Entscheidungen getroffen. Grundsätzlich würden nur einstimmige Entscheidungen getroffen. Zum anderen entstehen in den Diskussionen oftmals auch neue Projektideen, die dann von der Geschäftsstelle der GmbH weiterverfolgt werden. „Ich trage das dann in den Verein rüber“, erläutert die Leiterin der Geschäftsstelle bzw. Vereinsvorsitzende (Interview JU Man 3). Insofern gehen von der GmbH durchaus eigene Impulse aus. Im Grunde ist es sogar so, dass die GmbH in der Jura 2000 Partnerschaft deutlich

¹⁹⁰ Vergleiche hierzu auch Interviews JU Öff 16, Öff 20, Man 3.

einflussreicher als der Verein ist, da sie eine Geschäftsstelle mit hauptamtlichem Personal hat, sich die Gesellschafter monatlich treffen und sie als Bürgermeister auch finanzielle Entscheidungen treffen können. Die ehemalige Geschäftsführerin beschrieb die Rolle der GmbH daher als „hinführend, lenkend und leitend“ und auch ihre Nachfolgerin spricht von einer „Vorreiterrolle“ der GmbH (Interviews JU Man 1, Man 3).¹⁹¹

Eine ebenfalls wichtige Rolle haben die Gemeinderäte der Jura 2000 Kommunen. Die meisten der beantragten Projekte werden nämlich in öffentlicher Trägerschaft durchgeführt und erfordern eine lokale Kofinanzierung. Ab einer bestimmten Größenordnung (in der Regel 10.000 Euro) ist dafür ein Beschluss der jeweils betroffenen Gemeinderäte erforderlich. Insofern werden insbesondere alle großen Jura 2000 Projekte in den kommunalpolitischen Gremien diskutiert. Diese Diskussionen sind laut mehrerer Interviewpartner zum Teil sehr kritisch, da die Gemeinderäte nicht unbedingt alle Jura 2000 Projekte sinnvoll und förderungswürdig finden. Aus diesem Grunde ist in den letzten Jahren einmal im Jahr eine zusätzliche gemeinsame Sitzung der Jura 2000 Gemeinderäte durchgeführt worden, in der aktuelle und geplante Jura 2000 Projekte vorgestellt und diskutiert wurden.¹⁹²

Schließlich werden die für eine LEADER-Förderung vorgesehenen Projekte in einer Sitzung der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) vorgestellt und beschlossen. Eine intensive inhaltliche Diskussion findet in diesen Sitzungen nicht mehr statt. Alle interviewten Teilnehmer dieser Sitzungen bestätigten, dass die LAG nicht maßgeblich sei, sondern nur eine notwendige Formalie, damit der zuständigen Behörde des Landwirtschaftsministeriums Anträge vorgelegt werden können, die gemäß dem partnerschaftlichen Ansatz von LEADER von einem gemischt besetzten Entscheidungsgremium beschlossen worden sind. Die wesentlichen Entscheidungen wurden jedoch wie oben beschrieben schon vorher getroffen. Insbesondere können in den LAG-Sitzungen keine Entscheidungen getroffen werden, die nicht von den Bürgermeistern bzw. den Gemeinderäten befürwortet werden. Denn, so der zuständige LEADER-Manager, „wenn das Geld von der GmbH oder den Kommunen nicht kommt, könnte die LAG sowieso beschließen, was sie will“ (Interview JU Öff 20). Schließlich wären Entscheidungen der LAG ohne Zusage der lokalen Kofinanzierung irrelevant.¹⁹³

Finanzierung und Projektumsetzung

Der Verein Jura 2000 fungiert in Bezug auf das Förderprogramm LEADER als Lokale Aktionsgruppe, erhält aber selbst keine LEADER-Fördermittel. Die Lokale Aktionsgruppe beschließt, welche Projekte aus LEADER gefördert werden sollen. Die Projekte werden anschließend von öffentlichen oder privaten Trägern umgesetzt, welche die entsprechenden Fördergelder direkt von der Förderbehörde erhalten. Mit der Koordination der Projektumsetzung und mit übergeordneten Aufgaben hat die LAG die Jura 2000 GmbH beauftragt, die hierfür Fördermittel erhält.

¹⁹¹ Vergleiche zu den Gesellschafterversammlungen auch Interviews JU Öff 2, Öff 3, Öff 12, Öff 14, Öff 21.

¹⁹² Vergleiche hierzu insbesondere Interviews JU Man 3 und Öff 21.

¹⁹³ Vergleiche auch Interviews JU Man 2, Man 3, Öff 17, Öff 21.

Die finanzielle *Förderung von Projekten* der Jura 2000 Partnerschaft erfolgte seit 1996 aus Mitteln des EU-Förderprogramms LEADER (siehe Kapitel 3). In der Anfangsphase jedoch, als zwischen 1993 und 1995 die Arbeitskreise und der Verein Jura 2000 entstanden, wurden aus Mitteln der europäischen Ziel 5b-Förderung und der bayerischen Landesregierung 150.000 Euro für das Pilotprojekt Dorf Bayern 2000 bereitgestellt. Ein großer Teil wurde für Personalmittel verausgabt, der Rest für die Finanzierung erster kleiner Projekte. Ab 1996 standen dann LEADER-Mittel bereit. Bis zum Jahre 2000 wurden insgesamt Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von 2 Mio. Euro umgesetzt. Von diesen Kosten wurden 40% aus LEADER-Mitteln finanziert (EU und Landes-Kofinanzierung), 50% von den damals vier Jura 2000 Kommunen und die restlichen 10% von privaten Trägern.¹⁹⁴ Von 2001 bis 2007 wurden Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von 2,2 Mio. Euro durchgeführt. Davon wurden 45% aus LEADER-Mitteln finanziert (EU und Landes-Kofinanzierung), 39% von den Jura 2000 Kommunen und 16% von privaten Trägern.¹⁹⁵ Man erkennt also, dass die überwiegende Zahl von Projekten in öffentlicher Trägerschaft durchgeführt wurde. Dies ist auch für die Zukunft ähnlich geplant. Für die Förderperiode 2007-2011 sind Mittel aus der so genannten LEADER-Achse der ELER-Verordnung beantragt (siehe Kapitel 3). Allerdings war Jura 2000 in der ersten Antragsrunde nicht erfolgreich und hat sich auf Anraten des zuständigen Bayerischen Landwirtschaftsministeriums mit fünf weiteren Gemeinden des Landkreises Eichstätt zusammengetan. Dadurch erreichte man die gewünschte Mindestgröße und kann seit Herbst 2008 wieder LEADER-Mittel aus ELER in Anspruch nehmen.

Die *Finanzierung der Geschäftsstelle* der Jura 2000 GmbH erfolgte bislang ebenfalls überwiegend aus Mitteln des LEADER-Programms. Die jährlichen Personal- und Betriebskosten beliefen sich in den Jahren 1996-2000 auf durchschnittlich 75.000 Euro.¹⁹⁶ In den Jahren 2001-2007 betrug dieser Wert durchschnittlich rund 100.000 Euro, zu denen weitere 60.000 Euro für externe Beratungsdienstleistungen hinzugerechnet werden müssen. Die LEADER-Förderung in der ersten Förderperiode verlief degressiv von 70% im ersten Jahr bis 30% im letzten Jahr der Förderung.¹⁹⁷ In der zweiten Förderperiode wurden durchgehend 47,5% der Kosten gefördert. Die vier Jura 2000 Kommunen (die fünfte Gemeinde trat erst im Herbst 2007 bei) tragen also den überwiegenden Teil der Kosten für Projektkoordination bzw. Regionalmanagement.

Die *Umsetzung der Projekte* erfolgt durch die jeweiligen Projektträger, welche die Fördergelder vom Bayerischen Landwirtschaftsministerium ausgezahlt bekommen. Die Geschäftsstelle der GmbH begleitet die Umsetzung der Projekte und kümmert sich auch um Öffentlichkeitsarbeit. Ferner koordiniert die Geschäftsstelle zwei der vier Arbeitskreise, bereitet die monatlichen Gesellschafterversammlungen sowie die zweimal jährlich stattfindenden LAG-Treffen vor und nach, berät öffentliche und private Antragsteller bezüglich

¹⁹⁴ Angaben des zuständigen LEADER-Managers im Amt für Landwirtschaft und Forsten Interview JU Öff 8.

¹⁹⁵ Siehe hierzu Jura 2000 GmbH 2001 und Interview JU Öff 8 und Öff 16.

¹⁹⁶ Siehe hierzu Interview JU Man 1, Man 2, Öff 12.

¹⁹⁷ Siehe Jura 2000 GmbH 2001 sowie Interviews JU Man 3.

der LEADER-Antragsverfahren und ist für die Einwerbung externer Mittel zuständig (vor allem der LEADER bzw. ELER-Anträge im Namen der gesamten Partnerschaft).

Die *Beteiligung* der Bevölkerung und lokaler Organisationen erfolgt zum einen über den Verein Jura 2000, in dem fast 200 Einzelpersonen, Vereine und Unternehmen Mitglied sind. Zum anderen sind die Arbeitskreise offen für alle interessierten Personen bzw. Organisationen. Einmal im Jahr wird im Rahmen eines großen, öffentlichen Neujahrsempfangs, der von dem Verein organisiert wird, über die Aktivitäten der Partnerschaft informiert. Und schließlich ist in den Mitteilungsblättern, die jeden Monat von den Jura 2000 Gemeinden an alle Haushalte verschickt werden, immer eine volle Seite für Jura 2000 Nachrichten reserviert. Die Bevölkerung ist also relativ gut und aktuell über Termine und wichtige Entwicklungen innerhalb der Jura 2000 Partnerschaft informiert.

Zusammenfassung

Die Jura 2000 Partnerschaft ist bis heute eine echte lokale Partnerschaft geblieben. Fast 15 Jahre hat sie sich auf ein Gebiet von vier Kommunen bezogen, und erst vor 2007 wurde eine fünfte Kommune in die Partnerschaft aufgenommen. Das institutionelle Arrangement der Partnerschaft ist seit der Gründung der Jura 2000 GmbH im Jahre 1997 konstant geblieben. Es umfasst ein ausdifferenziertes System von de iure autonomen Institutionen, die jedoch de facto eng miteinander verflochten sind und mit ihren unterschiedlichen Aufgaben zusammengenommen eine Einheit bilden. An der Partnerschaft nimmt insgesamt eine große Zahl von Privatpersonen und lokalen Organisationen teil, insbesondere durch die offenen Arbeitskreise und den Jura 2000 Verein. Dies gilt umso mehr, wenn man diese Zahl zur geringen Gesamtbevölkerungszahl der Jura 2000 Region in Beziehung setzt.

Die vier Arbeitskreise der Partnerschaft sind in vielen Fällen der Entstehungsort von Ideen für neue Projekte, die dann über den Verein bzw. die Vereinsvorsitzende an die GmbH weitergeleitet werden, welche die Umsetzung von Projekten koordiniert. Allerdings zeigte sich, dass auch in den monatlich stattfindenden Arbeitsbesprechungen der heute fünf Bürgermeister als Gesellschafter der GmbH viele Projektideen entstehen. Überhaupt hat die GmbH durch die häufigen Sitzungen, das hauptamtliche Personal und die Entscheidungsmöglichkeiten der Bürgermeister einen großen, wenn nicht den größten Einfluss auf die Entwicklung der Partnerschaft – immer in Rückkoppelung mit der für die LEADER-Förderung zuständigen Behörde des Landes Bayern.

Die Fördermittel aus dem EU-Förderprogramm LEADER ist nämlich seit 1996 der wichtigste finanzielle Pfeiler der Jura 2000 Partnerschaft. Auch wenn die LEADER-Förderung insgesamt etwas weniger als die Hälfte der Kosten für die Umsetzung der Projekte bzw. für den Betrieb der Geschäftsstelle der GmbH ausmacht, so wären die eingesetzten kommunalen und privaten Mittel ohne den Anreiz der LEADER-Förderung wahrscheinlich nicht oder in weitaus geringerem Umfang geflossen. Zur (erfolgreichen) Beantragung von weiteren LEADER-Mitteln über das Jahr 2008 hinaus schloss sich Jura 2000 mit fünf Gemeinden des Landkreises Eichstätt zur „Altmühl-Jura“ zusammen. Die Institutionen der Jura 2000 Partnerschaft existieren aber weiter wie bisher.

9.5 Fazit

Dieses Kapitel umfasste eine Darstellung und Interpretation der Daten der statistischen Erhebung sowie drei Fallstudien unterschiedlicher Partnerschaften. Die Ergebnisse dieser vier Teile des Kapitels wurden jeweils in Zwischenfazits zusammengefasst. Am Ende des Kapitels sollen diese Ergebnisse zusammengezogen und übergreifende Erkenntnisse bezüglich Aufbau und Funktionsweise von Partnerschaften herauskristallisiert werden.

1. Organisationstypen: Große Vielfalt

In der statistischen Erhebung von 107 lokalen und regionalen Partnerschaften wurden zwei Typen von Partnerschaften identifiziert: zum einen informelle Partnerschaften ohne eigene Rechtsperson und zum anderen formell verfasste Partnerschaften mit eigener Rechtsperson. Der erste Typus wurde unterschieden in Foren bzw. Arbeitsgemeinschaften und Lokale Aktionsgruppen gemäß LEADER-Förderprogramm, der zweite Typus in eingetragene Vereine sowie GmbHs, Stiftungen und Zweckverbände. Die in der statistischen Erhebung untersuchten Partnerschaften waren etwa zur Hälfte informelle und zur Hälfte formelle Partnerschaften. Die Fallstudien zeigten, dass es in Wirklichkeit noch vielfältigere Formen von Partnerschaften gibt. So ist die PLENUM Partnerschaft zwar eine informelle Partnerschaft, sie wurde aber später in eine GmbH eingebettet. Die Jura 2000 Partnerschaft umfasst zugleich einen Verein, eine GmbH und eine Lokale Aktionsgruppe. Nur die Fallstudie im Landkreis Kassel beinhaltet einen Organisationstypus in Reinform, nämlich den Verein Region Kassel-Land. Auch zeigte sich, dass sich Partnerschaften, die über einen längeren Zeitraum bestehen, institutionell verändern und z.B. andere Institutionen ‚inkorporieren‘ (z.B. übernahm der Verein Region Kassel-Land die Touristikorganisation des Landkreises) oder von anderen Institutionen ‚aufgenommen‘ werden (z.B. PLENUM durch die landkreiseigene Pro Regio Oberschwaben). Die Jura 2000 Partnerschaft entwickelte sich schließlich von informellen Arbeitskreisen zu einem eingetragenen Verein, zu dem schließlich noch eine GmbH hinzukam. Diese Komplexität und Dynamik von Partnerschaften macht es schwer, allgemeingültige Aussagen zu treffen. Dennoch zeigten sich in der Erhebung und in den Fallstudien einige Gemeinsamkeiten.

2. Mitgliederstruktur: Ein Balanceakt

Die statistische Erhebung zeigte, dass es bezüglich der Mitgliederstruktur deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Typen von Partnerschaften gibt. Demnach sind Foren und Arbeitsgemeinschaften sowie Vereine am wenigsten von öffentlichen Akteuren dominiert. Außerdem sind in Vereinen verhältnismäßig mehr Unternehmen und Privatpersonen involviert. GmbHs, Stiftungen und Zweckverbände sind am stärksten von öffentlichen Akteuren dominiert, neben denen in der Regel auch nur

„kollektive“ Akteure wie Wirtschaftsverbände und Vereine Mitglied sind. Die Fallstudien bestätigen diese statistischen Ergebnisse nicht in allen Punkten. So ist der Verein Region Kassel-Land sehr stark von öffentlichen Akteuren dominiert, während diese in dem Verein Jura 2000 Landkultur nur eine marginale Rolle spielen und Privatpersonen, Unternehmen und Vereine die hauptsächlichen Akteursgruppen darstellen. Die Jura 2000 GmbH besteht dagegen nur aus öffentlichen Akteuren. Im Fall der Jura 2000 Partnerschaft sieht man also, wie die Balance zwischen öffentlichen und privaten Akteuren durch zwei unterschiedliche Institutionen hergestellt wird. In den anderen beiden Fallstudien geschieht dies in der Mitgliederversammlung bzw. in der Steuerungsgruppe. Hierbei ist auffällig, dass sich in beiden Fällen im Laufe der Zeit ein stärker regulierter Ansatz durchgesetzt hat: Im Verein Kassel-Land wurden Stimmengewichtungen eingeführt und in der PLENUM-Steuerungsgruppe je ein Vertreter für einen bestimmten Arbeits- bzw. Gesellschaftsbereich festgelegt (wobei die Kommunen drei Vertreter haben). Die Mitgliederstruktur wird heute also genauer festgelegt als in der Anfangsphase.

3. Organisationsstrukturen: Einheit in der Vielfalt

Die statistische Erhebung zeigte, dass fast ausnahmslos alle untersuchten Partnerschaften ein Gremium haben, das als Mitgliederversammlung fungiert. Wenn man nur das Vorhandensein dieses zentralen partnerschaftlichen Gremiums betrachtet, käme man zu dem Schluss, dass sich Partnerschaften organisatorisch sehr ähnlich sind. Erst wenn man auch Gremien wie Vorstände, Steuerungsgruppen, Arbeitsgruppen, Foren und Beiräte mit in die Untersuchung einbezieht, erkennt man zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Typen von Partnerschaften. Dies zeigte sich auch bei den untersuchten Fallstudien. Die Differenzen im Aufbau sind sehr unterschiedlich – teilweise als Ergebnis der (gerade wegen dieser organisatorischen Unterschiede) bewussten Auswahl der Fallbeispiele.

Es lassen sich jedoch auch Gemeinsamkeiten erkennen. So lässt sich bei PLENUM und Region Kassel-Land aufgrund der Vergrößerung der Bezugsregionen ein „Spagat“ zwischen räumlich differenzierten Gremien und zentraler Koordination erkennen. PLENUM hat mehrere Jahre zwei Regionalgruppen für unterschiedliche Teilgebiete gehabt und hat diese nun zugunsten des zentralen Gremiums aufgelöst. Dagegen hat der Verein Region Kassel-Land – hauptsächlich aufgrund förder-technischer Vorgaben – im Jahre 2008 zwei Regionalausschüsse geschaffen.

Ein zweites übergreifendes Thema ist der Balanceakt zwischen breiter Beteiligung und möglichst effizienter Arbeitsstruktur. Erstere führt zu immer mehr Partnern, letztere erfordert eine möglichst geringe Zahl von Partnern. Zum Beispiel ist beim Verein Region Kassel-Land die Mitgliederversammlung inzwischen recht groß. Deshalb gibt es einen geschäftsführenden Vorstand mit nur fünf Personen, allerdings auch einen 12-köpfigen Gesamtvorstand, der die Struktur der Mitglieder insgesamt besser abbilden soll. Im Fall von PLENUM wurde die Steuerungsgruppe von

vorneherein klein gehalten bzw. später wieder kleiner gemacht, sodass kein weiteres, kleineres Gremium erforderlich war. In der Jura 2000 Partnerschaft wurde die Spannung zwischen Beteiligung und Effizienz durch die Aufteilung in zwei unterschiedliche Institutionen (Verein und GmbH) gelöst.

4. Aktivitäten: Kooperieren, entscheiden und koordinieren

Die statistische Erhebung zeigte, dass die untersuchten Fallstudien grob gesagt hauptsächlich zwei Arten von Aktivitäten nachgehen. Zum einen widmen sie sich der Information und dem Austausch der Akteure, zum anderen sind sie mit projektbezogenen Aufgaben beschäftigt wie z.B. der Finanzierung und Umsetzung von Projekten. Die Fallstudien zeigten ganz ähnliche Aufgabenschwerpunkte. Allerdings zeigte sich in allen drei Fällen, dass die Partnerschaften selbst keine Projekte umsetzen und sie auch nicht selbst finanzieren. Vielmehr besteht eine ihrer Hauptaufgaben darin, die zu fördernden Projekte auszuwählen, die dann in Trägerschaft öffentlicher oder privater Organisatoren oder Personen umgesetzt werden. Die Partnerschaften selbst konzentrieren sich also außer auf die Stärkung der Kooperation der Partner, auf die förderbezogene Entscheidungsfindung und die umsetzungsbezogene Koordination von Projekten.¹⁹⁸

5. Bürgerbeteiligung: Zwischen Instrumentalisierung und Teilhabe

Die Beteiligung der Bevölkerung hat laut statistischer Erhebung bei den meisten Partnerschaften einen eher geringen Stellenwert. Unter den praktizierten Beteiligungsformen sind die Beteiligung im Rahmen der Projektumsetzung durch Stellvertreter (Politiker, Schlüsselpersonen, Verein) in den Gremien der Partnerschaft am wichtigsten. Dem waren die Fallstudien-Partnerschaften in puncto Beteiligungsintensität und gewählten Beteiligungsformen sehr ähnlich. Die in den Gremien vertretenen zivilgesellschaftlichen Organisationen bzw. Interessen decken allerdings ein sehr begrenztes Spektrum ab. Dem soll durch die offenen Arbeitsgruppen, die projekt- oder themenbezogen organisiert sind, entgegengewirkt werden. Solche Arbeitsgruppen gab es in allen drei Fallstudien, jedoch wurde ihnen in der Jura 2000 Partnerschaft (vermutlich auch aufgrund der historischen Entwicklung der Partnerschaft) die größte Bedeutung beigemessen. Der vorrangige Zweck der Arbeitsgruppen der drei Partnerschaften ist die Entwicklung von Projektideen bzw. die Begleitung der Umsetzung von Projekten. Diese Form von Beteiligung ist also nicht auf Mitwirkung und Teilhabe an wesentlichen Entscheidungen der Partnerschaft insgesamt angelegt. Es zeigt sich also, dass einerseits eine eher instrumentalisierte Form von Beteiligung praktiziert wird und die auf Teilhabe ausgerichtete Form der

¹⁹⁸ Möglicherweise waren die Vorgaben des Fragebogens der statistischen Erhebung bezüglich der letzten beiden Punkte zu grob, da diesbezüglich nur die Optionen „Finanzierung von Projekten“ und „Umsetzung von Projekten“ zur Auswahl stand. Angesichts der oftmals geringen Budgets der Partnerschaften ist anzunehmen, dass in der Regel die Partnerschaften nicht selbst Projekte finanzieren, sondern wichtige Entscheidungen für die Finanzierung aus entsprechenden Förderprogrammen treffen und die Projekte nicht selbst umsetzen, sondern diese nur vor und während der Umsetzung beraten und begleiten.

Beteiligung über Stellvertreter in den Entscheidungsgremien auch eher schwach bzw. eingeschränkt ausgeprägt ist. Dies gilt weniger für den Fall Jura 2000, in der zusätzlich die gesamte Bevölkerung der Region regelmäßig, zeitnah und schriftlich (durch monatliche Gemeindebriefe an jeden Haushalt) über Ereignisse und wichtige Entwicklungen der Partnerschaft informiert wird.

6. Entscheidungen: Vor- und Nachteile von Konsensverfahren

In allen drei untersuchten Partnerschaften wird in den Entscheidungsgremien per Konsensverfahren entschieden. Dies hat für die Partnerschaften spezifische Vor-, aber auch Nachteile. Gerade in der Anfangsphase der Partnerschaften, aber auch später, ermöglicht das Konsensverfahren, dass man nicht auf eine bestimmte Besetzung der Entscheidungsgremien bzw. auf unterschiedliche Stimmrechte der Mitglieder achten muss. Die Gremien können also offen gehalten und weitere Mitglieder jederzeit aufgenommen werden. Wenn man nach Mehrheitsverfahren abstimmt, ist dies nicht möglich, denn dann müsste man eindeutig festlegen, wie viele Stimmanteile jedes Mitglied bzw. jede Mitgliedergruppe hat. Des Weiteren wird das Konsensverfahren in den Partnerschaften so verstanden bzw. praktiziert, dass nicht formell abgestimmt wird. Abstimmungen z.B. per Handzeichen werden mit dem Mehrheitsverfahren in Verbindung gebracht, welches man explizit nicht praktizieren will. Ein rein diskursives Entscheidungsverfahren hat dagegen den Vorteil, dass vor allem der inhaltliche Austausch und nicht ein bestimmtes Abstimmungsergebnis im Vordergrund steht. Die Diskussionen können dadurch länger und inhaltlich tiefergehend geführt werden. Auch ist am Ende nicht deutlich ablesbar, wer Gewinner und wer Verlierer des Entscheidungsprozesses ist bzw. wer für oder gegen welches Projekt gestimmt hat. Dies ist gruppenspezifisch von großem Vorteil. Niemand kann für ein bestimmtes Ergebnis verantwortlich gemacht werden. Zugleich kann der Sitzungsleiter bei diesem Verfahren sehr flexibel auf Stimmungslagen und mögliche Einwände z.B. gegen die vorgeschlagene Projektliste eingehen und strittige Punkte zur weiteren Beratung an den Vorstand delegieren. Bei einer formalen Abstimmung ist es dagegen nicht problemlos möglich, sich im Nachhinein über ein unvorhergesehenes Abstimmungsergebnis hinwegzusetzen oder dieses zurückzunehmen oder hinauszuschieben.

Damit sind zugleich aber auch negative Aspekte von Konsensverfahren angesprochen. Zum Beispiel ist mit rein diskursiven Konsensverfahren immer auch die Möglichkeit zur Manipulation gegeben. Wenn am Ende einer längeren Diskussion allenfalls vom Sitzungsleiter gefragt wird „Wer ist dagegen?“, dann ist der Druck groß, sich als Einzelner nicht gegen die Entscheidung zu erheben, gerade da man weiß, dass man dadurch die Entscheidung zu Fall bringen würde. Insofern trifft vermutlich nicht selten zu, was einige Interviewpartner anmerkten, nämlich dass nicht unbedingt alle Teilnehmer wirklich mit allen Entscheidungen einverstanden sind. Je größer die Zahl und Heterogenität der Teilnehmer, desto häufiger müsste dieses Phänomen auftauchen. Auch hängt bei vagen, rein diskursiven, nicht das

Votum eines jeden Teilnehmers einholenden Entscheidungsverfahren viel vom sprachlichen und gruppendynamischen Geschick bzw. der Versammlungstaktik des Sitzungsleiters ab. Dieser hat im Vergleich zu Abstimmungen per Mehrheitsverfahren deutlich mehr Macht und kann den Verlauf und Ausgang eines Entscheidungsverfahrens stark steuern. Bei kleinen Gruppen und ausgeglichenen Machtstrukturen ist dies vermutlich weniger der Fall, aber bei einer großen Zahl von Teilnehmern mit sehr unterschiedlichem ‚Gewicht‘ können sich beim Konsensverfahren die mächtigen Akteure (einschließlich des Sitzungsleiters) in den meisten Fällen durchsetzen. Vielleicht würden sie das beim Mehrheitsverfahren auch, aber dann wäre zumindest klar, dass z.B. nur knapp die Hälfte und eben nicht alle Mitglieder für ein bestimmtes Projekt sind. Das Konsensverfahren gibt dagegen den getroffenen Entscheidungen (egal wie zustande gekommen) das Siegel der Einstimmigkeit. Dieses schützt die Entscheidungen gegenüber Außenstehenden und auch gegen später aufkommende Kritik aus den Reihen der Mitglieder („Ihr habt ja damals auch dafür gestimmt“). Konsensverfahren können also existierende Uneinigkeit und Interessengegensätze überdecken sowie mit größerer Wahrscheinlichkeit Entscheidungen herbeiführen, die vom Sitzungsleiter und den einflussreichen Teilnehmern gewollt sind.

Dies im Einzelfall nachzuweisen, ist für einen Außenstehenden, der weder die Interessenlagen und Möglichkeiten aller Akteure genau kennt noch die Entscheidungsfindung tatsächlich miterlebt, sehr schwierig bis unmöglich. Die Aussagen verschiedener Interviewpartner deuten aber zumindest an, dass auch die genannten Nachteile von Konsensverfahren gesehen bzw. erlebt werden. Wie häufig und wie stark diese wirksam sind, entzieht sich der hier vorliegenden Untersuchung.

7. Rolle der Geldgeber: Wer zahlt, der zählt

Der partnerschaftliche Ansatz beinhaltet, dass Entscheidungsgewalt von den Förderbehörden an die Partnerschaften delegiert wird. Diese Prämisse gilt auch für die drei untersuchten Partnerschaften. Die zuständigen Sachbearbeiter in den Förderbehörden betonen, dass sie sich an die Entscheidungen der Partnerschaft halten z.B. bezüglich der nach Prioritäten geordneten Liste von Projekten, die eine Förderung erhalten sollen. Im Falle von PLENUM ist diese Entscheidung allerdings an den Landrat delegiert, und die partnerschaftliche Steuerungsgruppe spricht lediglich Empfehlungen aus. Doch der Landrat setzt diese Empfehlungen ohne Einschränkungen um. Also könnte man sagen, dass auch hier im Prinzip die lokale Partnerschaft die Entscheidungen trifft.

Doch in Wirklichkeit üben die Förderbehörden weiterhin einen sehr großen Einfluss auf die Entscheidungen der Partnerschaften aus. In allen drei Partnerschaften nehmen die Geschäftsstellen der Partnerschaften sehr frühzeitig Kontakt mit dem zuständigen Sachbearbeiter der Förderbehörde auf, um abzuklären, ob und wieweit ein angedachtes Projekt gefördert werden könnte. Im Fall von PLENUM werden die

Projektskizzen bzw. Antragsentwürfe später gesammelt an eine dem Ministerium nachgeordnete Landesanstalt geschickt, welche zu jedem Projekt ein Gutachten erstellt, welches auch eine Bewertung der Bedeutung des Projektes und die vorgeschlagene Förderungssumme enthält. Das gleiche Procedere gilt für Jura 2000, wo der so genannte LEADER-Manager auf Regierungsbezirksebene ein entsprechendes Gutachten abgeben muss. Im Fall von Region Kassel-Land spricht die Geschäftsstelle die Projektliste mit dem Sachbearbeiter der Förderbehörde im Detail ab, bevor sie im Vorstand diskutiert wird. An dieser Vorstandssitzung nimmt der Sachbearbeiter ebenfalls teil. Erst nachdem die Förderbehörden also im Detail Einfluss auf die potentiellen Projektanträge bzw. die Liste und Rangfolge der zur Förderung vorgeschlagenen Liste genommen haben, gelangen die Projektvorschläge bzw. Projektlisten in die Entscheidungsgremien der Partnerschaften. Im Fall von Jura nimmt der LEADER-Manager sogar an den entscheidenden Sitzungen der Lokalen Aktionsgruppe teil.

Was folgt aus diesem Vorgehen? Ein Mitglied der Steuerungsgruppe von PLENUM brachte es auf den Punkt: „Der Entscheidungsspielraum der Steuerungsgruppe ist also nicht allzu hoch. [...] Was nicht mit dem Ministerium konform ist, kommt schon gar nicht auf den Tisch. Das wird schon vorher abgeblockt“ (Interview PL Ziv 5). Ähnliches gilt auch für andere wichtige Geldgeber, die z.B. die von den Förderprogrammen geforderte Kofinanzierung leisten. So erklärte der LEADER-Manager für die Sitzung der Lokalen Aktionsgruppe der Jura 2000 Partnerschaft: „Wenn das Geld von der GmbH oder den Kommunen nicht kommt, könnte die LAG sowieso beschließen, was sie wollen“ (Interview JU Öff 20). Deshalb würde das entsprechende Einverständnis bzw. die Finanzierungszusage schon vorab eingeholt.

Im Grunde ist ein solches Vorgehen pragmatisch und effizient. Es erspart unnötige Diskussionen in den Entscheidungsgremien, deren Votum anschließend möglicherweise von den Förderbehörden oder kofinanzierenden Kommunen abgelehnt würde. Auch ist dieses Vorgehen in keinsten Weise illegitim oder unrecht. Schließlich sind die Förderbehörden dazu angehalten und werden z.B. von Rechnungshöfen, aber auch von demokratisch gewählten Kontrollgremien daraufhin kontrolliert, ob sie die Förderrichtlinien der jeweiligen Förderprogramme genauestens einhalten. Allerdings, und dies ist der springende Punkt, widerspricht dieses Vorgehen dem partnerschaftlichen Ansatz, der eine weitgehende Unabhängigkeit der Entscheidungsverfahren der Partnerschaften und eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die Partnerschaften unterstellt. Wie die Fallstudien gezeigt haben, ist diese Unabhängigkeit bzw. dieser Entscheidungsspielraum der Partnerschaften in Wirklichkeit aber sehr gering. Die Entscheidungsverläufe scheinen stattdessen den bekannten Spruch zu bestätigen „Wer zahlt, der zählt“. Doch wenn letztlich doch die Förderbehörden bzw. Geldgeber entscheiden, fragt man sich, wozu man die Partnerschaften unbedingt braucht. Dass man sie trotzdem braucht und warum, wird in den nächsten Kapiteln erläutert.

8. Rolle des Managements: Wer macht, hat Macht

Der partnerschaftliche Ansatz unterstellt auch, dass innerhalb einer Partnerschaft die Partner gemeinsam entscheiden und dass das aus den unterschiedlichen Partnern bestehende Gremium die Entscheidungen trifft und die Partnerschaft in zentralen Fragen steuert. Doch die Fallstudien zeigten, dass diese partnerschaftlichen Entscheidungsgremien nur einmal oder höchstens zweimal im Jahr zusammentreten und dann allenfalls geringfügige Änderungen an Entscheidungen vornehmen, die bereits weitgehend vorentschieden sind. Je seltener die Gremien der Partnerschaft zusammentreten, desto größer der Spielraum für die Geschäftsstellen bzw. für das Regionalmanagement der Partnerschaften. Die Regionalmanager stehen in ständigem Kontakt mit den maßgeblichen Akteuren, insbesondere den Förderbehörden bzw. wichtigsten Geldgebern. Sie nehmen an Vorbesprechungen und Vorstandssitzungen teil, kennen alle Projekte aus ihrer täglichen Arbeit, kennen alle in irgendeiner Weise mit der Partnerschaft verbundenen Personen und Institutionen und haben insofern einen großen Informationsvorsprung vor den Mitgliedern der Partnerschaft. Am geringsten ist dieser Effekt noch in der Jura 2000 Partnerschaft, weil sich hier die Bürgermeister als Gesellschafter der Jura 2000 GmbH jeden Monat treffen. Doch im Grunde bestätigt auch diese Partnerschaft, dass die mit der Umsetzung von Projekten bzw. mit der Umsetzungscoordination betrauten Institutionen einer Partnerschaft, die hauptamtliches Personal und ein eigenes Budget haben, den größten Einfluss auf die Entwicklung der Partnerschaft haben. Deshalb hat auch im Fall von Jura 2000 die GmbH als die Umsetzungseinheit der Partnerschaft eine „Vorreiterrolle“ und ist „hinführend, lenkend und leitend“ (Interviews JU Man 3, Man 1).

Die Partnerschaften scheinen damit eigentümlich umgekehrt zu funktionieren: Nicht die Mitglieder bzw. die von ihnen gewählten Leitungsgremien bestimmen den Kurs, der dann zur Umsetzung an die Geschäftsführung durchgegeben wird, sondern die Geschäftsführung bestimmt den Kurs, und die Mitglieder segnen diesen allenfalls mit kleinen Änderungen ab.

Diese managementlastige Funktionsweise brachte der ehemalige Vorstandsvorsitzende des Vereins Region Kassel-Land so zum Ausdruck: „Die Partner sind ja im Grunde genommen nur dafür da, das Management aufzubauen, zu stützen, zu unterhalten, zu finanzieren“ (Interview KS Öff 23). Der Verein Region Kassel-Land funktioniert also in Wirklichkeit weniger wie ein Verein, sondern eher wie eine Aktiengesellschaft mit einem starken Management und kapitalkräftigen Gesellschaftern. Der dominierende Hauptgesellschafter ist in diesem Fall das Landratsamt. Dieses finanziert zum einen den überwiegenden Teil des Vereinsbudgets, und zum anderen wird auch die komplette Projektförderung über das dem Landratsamt zugeordnete Amt für ländliche Räume abgewickelt. Insofern ähnelt der Verein Region Kassel-Land eher einer aus dem Haushaltsplan finanzierten aber ansonsten aus der Verwaltung ausgegliederten kommunalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft

als einem unabhängigen und breit aufgestellten Zusammenschluss von öffentlichen und privaten Akteuren der Region.

Solche internen Machtverschiebungen in Richtung des Managements einer Organisation sind nicht grundsätzlich neu und werden z.B. von der Soziologie oder Organisationspsychologie untersucht. Es ist auch grundsätzlich nichts gegen ein starkes Management einer Organisation einzuwenden. Doch der Anspruch einer lokalen Partnerschaft ist eigentlich ein anderer als der einer Aktiengesellschaft oder einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft. Wenn die Partner und die partnerschaftlichen Gremien nicht das Zentrum der Partnerschaften sind, sondern eigentlich das Management im Mittelpunkt steht, welches von den Partnern gestützt und finanziert wird, dann müssen die Ansprüche bzw. Vorstellungen bezüglich der Funktionsweise von Partnerschaften möglicherweise revidiert werden.

Das vorliegende Kapitel befasste sich mit dem organisatorischen Aufbau und der Funktionsweise von ländlichen Entwicklungspartnerschaften. Diesbezüglich lieferte die bundesweite statistische Erhebung von 107 lokalen und regionalen Partnerschaften solide und nach unterschiedlicher Größe und unterschiedlichem Organisationstyp differenzierte Daten. Die drei anschließenden Fallstudien verdeutlichten jedoch, dass die Realität jenseits von statistischen Durchschnittswerten komplexer und oftmals weniger eindeutig ist. Vor allem konnten die Fallstudien tiefergehende Erkenntnisse zur realen Funktionsweise von Partnerschaften liefern. Demnach funktionieren Partnerschaften teilweise ganz anders als der formale Aufbau bzw. die offiziellen Darstellungen der Partnerschaften vermuten lassen. Sie funktionieren auch anders als von der ‚Philosophie‘ partnerschaftlich angelegter Förderprogramme oder von Seiten der Wissenschaften unterstellt wird. Es ist daher zu vermuten, dass die Partnerschaften auch andere Wirkungen erzielen oder auf andere Weise erzielen als gemeinhin angenommen. Aufbauend auf den in diesem Kapitel erarbeiteten Erkenntnissen über Aufbau und Funktionsweise von Partnerschaften geht es daher im folgenden Kapitel um die Wirkungen von lokalen Partnerschaften bzw. wie diese Wirkungen entstehen.

Kapitel 10

Wirkungen und Erfolgsfaktoren von lokalen Partnerschaften

Welche Wirkungen bringt nun der partnerschaftliche Ansatz im Vergleich zum herkömmlichen, behördengesteuerten Ansatz der ländlichen Regionalentwicklung und -förderung hervor? Um diese zentrale Frage logisch und empirisch zu beantworten, soll im Folgenden überprüft werden, ob und wie ausgehend von charakteristischen Merkmalen lokaler Partnerschaften über verschiedene Zwischenschritte schließlich bestimmte Ergebnisse und Wirkungen hervorgebracht werden. Erst durch den Nachweis eines solchen Wirkungszusammenhangs kann man auf wissenschaftlicher Grundlage dem Untersuchungsgegenstand, in diesem Fall den lokalen Partnerschaften, bestimmte Wirkungen zuschreiben. Dieser Nachweis ist also für eine Wirkungsanalyse unabdingbar.

Schwerpunkt dieses Kapitels ist daher die Untersuchung von Wirkungsketten am Beispiel der drei Fallstudien-Partnerschaften. Aufbauend auf den Hypothesen aus Kapitel 5 und unter Anwendung der in Kapitel 7 dargestellten FACT-Methode werden partnerschaftsübergreifend neun zentrale Wirkungsketten im Detail analysiert (10.1). Nach einem Zwischenfazit zu diesem eher qualitativen Teil des Kapitels folgt anschließend eine statistische Untersuchung über Wirkungen und Einflussfaktoren, die sich auf eine Befragung von 70 Partnerschaften und 43 Experten stützt (10.2). Nachdem die beiden Untersuchungen aufeinander bezogen und Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede herausgearbeitet wurden, wird zum Schluss ein Fazit gezogen (10.3). Das Kapitel baut auf Zwischenergebnissen der beiden vorangehenden empirischen Kapitel auf und schließt den empirischen Teil der Arbeit ab.

10.1 Wirkungsketten-Analyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse vorgestellt, die anhand der FACT-Methode ermittelt wurden. Sie beziehen sich auf die drei Partnerschaften Jura 2000, PLENUM Allgäu-Oberschwaben und Region Kassel-Land. Empirische Grundlage sind 40 ausschließlich zum Thema Wirkungen durchgeführte Interviews mit Akteuren der drei Partnerschaften, 73 ergänzende Interviews aus den Fallstudienregionen sowie Förderanträge, Jahresplanungen und -berichte, Sitzungsprotokolle, Broschüren, Zeitungsartikel und sonstige Unterlagen der Partnerschaften und ihrer Projekte.

Auf dieser Grundlage wurden für jede Fallstudie spezielle Wirkungsketten erstellt und analysiert. Tabelle 10.1 zeigt eine systematische Übersicht über diese fallbezogenen Wirkungsketten. Diese Ursache-Wirkungs-Matrix erlaubt zunächst einen groben Überblick über die untersuchten und nachgewiesenen Wirkungsbeziehungen. So wird deutlich, welche Merkmale der konkreten Partnerschaften häufig als wichtige Einflussfaktoren benannt wurden, nämlich die Determinanten „breites Spektrum von Partnern“, „eigenes Personal“, „gemeinsame Planung und Entscheidung“ sowie „Entscheidung auf lokaler Ebene“. Bezüglich der Wirkungen fällt auf, dass sich nur wenige Wirkungsketten auf „exogene

Entwicklung“, „Aktivierung der Bevölkerung“ und „soziale Integration“ beziehen. Ferner gibt es auch Wirkungsketten mit negativen Wirkungen, und zwar in Bezug auf „Legitimation“ der partnerschaftlichen Gremien und die „Effizienz“ der Partnerschaften.

Auf eine weitergehende quantitative Analyse musste angesichts der insgesamt geringen Zahl der Wirkungsketten verzichtet werden. Bei einer größeren Zahl von untersuchten Partnerschaften und entsprechend zahlreicheren Wirkungsketten ermöglicht eine solche Matrix jedoch eine sinnvolle und aussagekräftige quantitative Auswertung.¹⁹⁹

Tabelle 10.1.: Übersicht über Wirkungsketten der Fallstudien

<i>Wirkungen</i>	Integrierte Entwicklung	Nachhaltige Entwicklung	Endogene Entwicklung	Exogene Entwicklung	Innovation	Effizienz/Effektivität	Strategische Planung	Aktivierung der Bevölkerung	Soziale Integration	Legitimation	Nachhaltige Kooperation	Lerneffekte
Determinanten												
Partner												
Breites Spektrum von Partnern	J4 K1	P1 J4 K1	P1 K3		P1 J4	P1K2			K1	P1K2	P1 K3	P6 K4 J3
Wissen/Erfahrungen der Partner		P6 J4			P6 K1		P6					
Schlüsselpersonen						J9 K3	J9			K3	K3	
Ressourcen												
Ausstattung mit/Entscheidung über Finanzmittel		P5	P5 K7		P5	P5 K7				-J10		
Externe Förderung			J10			P4 K8	K8			P4 K8	P4 J10	K8
Unsichere langfristige Finanzierung				K10		-J7 K10	K10					-P7
Umfangreiche ehrenamtliche Arbeit						J7		J7				
Organisation												
Institutionelle Eigenständigkeit				J5	J1 K4	J1 K4				-P10 J1	K4	
Steuerungs- und Arbeitsgruppen			J1		P9 J1		K6 J4	J1				
Eigenes Personal/Regionalmanagement	P9 J3 K6	P9 J3 K6				P9 J3 K5					P9 K6	K6
Kleines Partnerschaftsgebiet	J2	J2	P3 J2 K9			-P3 J2 K9					J2 K9	
Verfahren												
Beteiligung der Bevölkerung	J6		J6		J6			J6 R9	J6	J6	J6	J6
Gemeinsame Planung und Entscheidung	P1 K2	P1 J4 K1	P1 J4 K2		P1 J4 K2	P1 J4 K1	K6 J4	K6 J1		K2	P1 K1	P1 J4 K3
Entscheidung auf lokaler/regionaler Ebene	P2 J4 K2	P2 J4	P2 J4 K2		P2	P2 J4 K1		P2	J4	K2	P2 J4 K3	K3
Gleiche Entscheidungsmacht aller Partner	P8 K2	P8 K2	P8							-P8 K2		
Schulung und Weiterbildung			J8 P11		J8 P11	J8		J8				

Wirkungsketten-Codes: J = Jura 2000 P = PLENUM K = Landkreis Kassel

¹⁹⁹ Im Forschungsprojekt PRIDE wurden z.B. Wirkungsketten von insgesamt 24 Partnerschaften kategorisiert, in eine Ursache-Wirkungsmatrix übertragen und quantitativ analysiert. Siehe Moseley 2003a.

Da die in der Matrix dargestellten 30 partnerschaftsbezogenen Wirkungsketten zu zahlreich sind, um sie einzeln darzustellen und im Detail zu analysieren, wurden sie mit Bezug auf die in Kapitel 5 aufgestellten Hypothesen zu fallübergreifenden Wirkungsketten aggregiert. Die resultierenden Wirkungsketten sind natürlich weniger konkret, sondern eher kausal-logisch ausgeprägt. Doch dadurch kommen die zentralen Wirkungsmechanismen umso deutlicher zum Vorschein, insbesondere für Leser, denen die speziellen Projekte, Personen und Ereignisse, auf die sich die konkreten Wirkungsketten beziehen, nicht so vertraut sind.

Wenn im Folgenden die partnerschaftsübergreifenden Wirkungsketten gemäß FACT-Methode dargestellt und analysiert werden, geschieht dies nach einem einheitlichen Schema:

Zunächst wird jeweils die Ausgangshypothese in Form eines FACT-Diagramms dargestellt. Es folgt eine Erläuterung der Informationen und Zusammenhänge, welche diese Hypothese bestätigen. Danach wird jedes Mal auf Daten und Wirkungsmechanismen eingegangen, die der Hypothese explizit widersprechen bzw. in entgegengesetzter Richtung wirken. Schließlich werden alternative Erklärungsansätze identifiziert und empirisch bzw. logisch auf ihre Plausibilität untersucht. Ein modifiziertes FACT-Diagramm veranschaulicht die wesentlichen Ergänzungen bzw. Veränderungen der Wirkungskette.

Im nächsten Schritt geht es um eine Bewertung der Wirkungskette hinsichtlich ihrer Gültigkeit. Kriterien dafür sind die Art und Anzahl der Datenquellen, die Übereinstimmung der Daten und die ermittelten Einschränkungen sowie die Widerlegung oder Entkräftung der beschriebenen alternativen Erklärungen.

Anschließend soll die Relevanz der Wirkungskette für andere als die drei untersuchten Partnerschaften eingeschätzt werden. Dabei gilt es zu überprüfen, wie stark die jeweiligen Kontextbedingungen, die Besonderheiten der involvierten Akteure und zeitliche Aspekte ins Gewicht fallen. Auf dieser Grundlage und insbesondere unter Berücksichtigung der nicht-partnerschaftlichen Einflüsse wird letztlich abgeschätzt, wie stark der ‚Partnerschaftseffekt‘ auf die identifizierten Wirkungen ist.

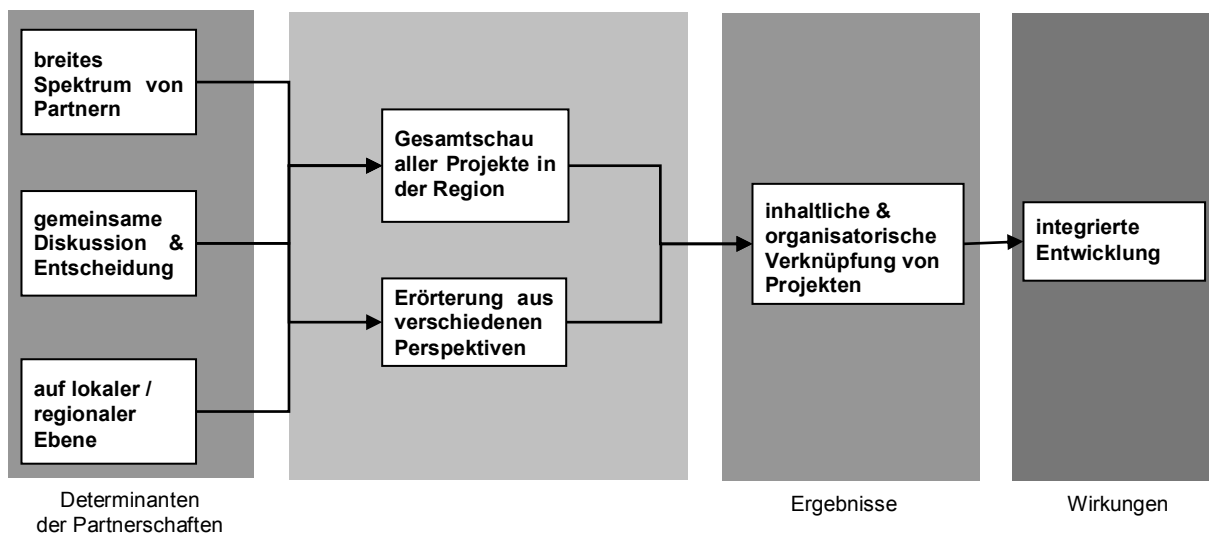
In einem letzten Abschnitt werden dann die Ergebnisse und Wirkungen, die am Ende der jeweiligen Kette stehen, beschrieben und hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Entwicklung der betroffenen Region und die Entwicklung der Partnerschaften eingeordnet. Die Wirkungskettenanalyse zeigt vor allem, welche Art von Wirkungen hervorgerufen bzw. verstärkt wird und in welche Richtung sie wirken. Eine weitergehende Wirkungsuntersuchung, die zu quantitativ messbaren Ergebnissen führt (z.B. im Rahmen einer Nutzen-Kosten-Analyse oder einer Nutzwertanalyse), geht über den Rahmen dieser Arbeit hinaus. Die Anwendung dieser Methoden bietet sich jedoch aufbauend auf eine Wirkungsketten-Analyse grundsätzlich an, d.h. nachdem die kausalen Zusammenhänge zwischen Merkmalen einer Partnerschaft und bestimmten Wirkungen verifiziert sind (siehe die diesbezüglichen Ausführungen im Schlusskapitel).

Ein Zwischenfazit (siehe S. 269) fasst die wesentlichen Ergebnisse der Wirkungsketten-Analysen zusammen, bevor die anschließende statistische Untersuchung beginnt.

Integrierte Entwicklung

Schaubild 10.1 ist eine grafische Darstellung der in Kapitel 5 aufgestellten Wirkungsketten-Hypothese bezüglich integrierter Entwicklung. Demnach ermöglichen die gemeinsamen und auf lokaler bzw. regionaler Ebene stattfindenden Diskussions- und Entscheidungsprozesse der Partner eine Gesamtschau aller geplanten und lokal vorhandenen Projekte und eine Erörterung der Projekte aus ganz unterschiedlichen Perspektiven. Dies ermöglicht, die Projekte inhaltlich und/oder organisatorisch miteinander zu verknüpfen und so zu einer stärker integrierten lokalen Entwicklung beizutragen.

Schaubild 10.1: Hypothetische Wirkungskette bezüglich integrierter Entwicklung



Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: Alle drei untersuchten Partnerschaften zeichnen sich in der Tat durch ein breites Spektrum von Partnern und partnerschaftliche Diskussions- und Entscheidungsprozesse aus (siehe Kapitel 9). Diese finden auf lokaler Ebene statt bzw. im Fall der Partnerschaften PLENUM und Region Kassel-Land inzwischen auf regionaler Ebene (siehe Kapitel 8).

Die geförderten bzw. zur Förderung vorgeschlagenen Projekte werden in den jeweiligen Mitgliederversammlungen der drei Partnerschaften vorgestellt und diskutiert (siehe Kapitel 9). Außerdem werden die Projekte im Fall von Jura 2000 und Region Kassel-Land in den Gesellschafterversammlungen bzw. den Vorstandssitzungen erörtert. In der Partnerschaft PLENUM präsentieren sich die Projekte auf den Jahrestagungen. Insofern sind die in der Wirkungskette dargestellten Zwischenschritte tatsächlich vorhanden. Viele Interviewpartner in allen drei Partnerschaften betonten, dass sie häufig erst durch die Partnerschaft über Projekte in anderen Teilen der Region erfuhren. Die Partnerschaften wurden als „Informationszentrale“, „Knotenpunkt“ bzw. „sektorübergreifende Anlaufstelle“ beschrieben, über die man Kontakt zu anderen Projektträgern bekomme. Auf dieser Grundlage könne dann eine „konzeptionelle, ideelle Vernetzung“ von Projekten entstehen. Entscheidend sei

hierfür, dass durch das regelmäßige Zusammentreffen der Akteure zunächst eine persönliche Vernetzung stattfindet, die dann eine Vernetzung der Projekte ermöglicht.²⁰⁰

Auch besteht durch die konsensualen Entscheidungsprozesse ein sanfter Zwang, an bestehende Initiativen bzw. bereits geförderte Projekte anderer Mitglieder der Partnerschaft anzuknüpfen, um deren Zustimmung zu erhalten. Dieses Phänomen wird von den Interviewpartnern häufig als ‚Regionalisierung‘ der Projekte bezeichnet, da sie z.B. ihr eigenes Projekt in einen größeren Zusammenhang mit anderen Projekten in der Region setzen. In diesem Zusammenhang wurde im Falle von PLENUM und der Region Kassel-Land von mehreren Interviewpartnern darauf hingewiesen, dass die Ausweitung der Partnerschaft auf den ganzen Landkreis mehr regionale Verknüpfungen ermöglicht habe. Ein größeres Projektgebiet habe auch den Vorteil, dass z.B. auf lokale Produktion ausgerichtete Projekte mit solchen Projekten gekoppelt werden könnten, die auf eine überörtliche Vermarktung dieser Produkte z.B. in den nächstgelegenen städtischen Zentren abzielen.²⁰¹

Die folgenden beispielhaften Projekte können die in den Partnerschaften anzutreffende Art von Vernetzungen verdeutlichen:²⁰²

- a. In der PLENUM-Partnerschaft wollte eine Gemeinde einen Naturlehrpfad anlegen und eine entsprechende Förderung erhalten. In der Projektgruppe zeigte sich, dass auch an anderen Orten Interesse bzw. Bestrebungen existierten, solche Lehrpfade anzulegen. Schließlich wurde beschlossen, ein Lehrpfad-Netzwerk mit thematisch unterschiedlich ausgerichteten Lehrpfaden einzurichten, welche durch ein zentrales Naturschutzzentrum miteinander verknüpft sind.
- b. Im Landkreis Kassel wurden mehrere Projekte der Partnerschaft (ein Künstlercafé, ein historisches Hofgut sowie Gastronomen mit regionaler Küche und ein von der Partnerschaft geförderter Pool an Mietfahrrädern) miteinander vernetzt und auch durch einen entsprechend angelegten Radwanderweg miteinander verbunden. Dieser Radwanderweg ist zugleich Teil eines anderen Verbundprojektes, dem sogenannten Ecomuseum Reinhardswald (siehe nächster Abschnitt).
- c. Im Rahmen der Jura 2000 Partnerschaft wurde das modellhafte Projekt „Dorf in der Region“ realisiert. Über einen Zeitraum von fünf Jahren wurden in insgesamt 12 Dörfern integrierte Dorfentwicklungsmaßnahmen durchgeführt, die sowohl in den einzelnen Dörfern als auch dorfübergreifend miteinander vernetzt waren.

Widersprüche: Obwohl diese und ähnliche Vernetzungen von Projekten in allen drei Partnerschaften festzustellen sind, gibt es auch Zweifel, ob die Vernetzungen tatsächlich auf den partnerschaftlichen Ansatz zurückzuführen sind. Erstens wurde bereits in Kapitel 9 dargelegt, dass in den Mitgliederversammlungen der Partnerschaften nur selten tiefgehende inhaltliche Diskussionen stattfinden. Zwar wird in den Mitgliederversammlungen eine

²⁰⁰ Siehe hierzu Interviews PL Man 5/6/8; KS Man 1/4, Öff 16/18/20/22, Wirt 4; JU Öff 16/18/21, Man 2.

²⁰¹ Siehe hierzu Interviews PL Man 5, Ziv 5, Öff 15/22; KS Öff 18/22, Man 2; JU Öff 21, Man 2.

²⁰² Siehe hierzu Interviews PL Ziv 3/4, Man 4, Öff 6; KS Wirt 3/4, Man 1/2, Öff 11/15; JU Öff 8/14/15/16/18, Ziv 1.

Übersicht über alle zur Förderung anstehenden Projekte gegeben, aber es geht weniger um inhaltliche Aspekte der einzelnen Projekte, sondern hauptsächlich um die Verabschiedung bzw. Bestätigung der mit Prioritäten versehenen Projektlisten. Im Fall der PLENUM Partnerschaft war dies in den ersten Jahren etwas anders, als sich die Projektgruppe noch im Rhythmus von zwei Monaten traf. Doch finden zweitens die Mitgliederversammlungen heute in allen drei Partnerschaften in der Regel nur einmal im Jahr statt – zu selten, um auf die fortlaufende Projektentwicklung tatsächlichen Einfluss zu nehmen. Drittens trifft die Bedingung des ‚breiten Spektrums von Partnern‘ auf die häufiger zusammenkommenden Steuerungsgremien nicht zu: Der geschäftsführende Vorstand des Vereins Region Kassel-Land besteht ausschließlich aus Vertretern von Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Einrichtungen, und die Gesellschafterversammlung der Jura 2000 GmbH besteht aus fünf Bürgermeistern (siehe Kapitel 9). Diese beiden Gremien können also eigentlich nicht als ‚partnerschaftliche Gremien‘ im Sinne des auf öffentlich-private Zusammenarbeit basierenden partnerschaftlichen Ansatzes zählen. PLENUM hat kein vergleichbares Gremium.²⁰³

Alternative Erklärungen: Wenn aber die Mitgliederversammlungen als partnerschaftliche Gremien nicht oder nur sehr eingeschränkt für die Vernetzung der Projekte verantwortlich sind, stellt sich die Frage nach alternativen Erklärungsansätzen. Tatsächlich zeigen die Wirkungsketten aller drei untersuchten Partnerschaften, dass primär das Management der Partnerschaften für die Vernetzung von Projekten verantwortlich ist. „Wir hatten den Überblick, bei uns ist alles zusammengelaufen“, „die Integration durch Vernetzung von Projekten läuft durch uns“ bzw. „die Integration [von Projekten] ist zentrale Aufgabe der Geschäftsstelle“, erklärten die Regionalmanager aller drei Partnerschaften (Interviews JU Öff 21, KS Man 2, JU Man 2). Dies wurde von den meisten anderen Interviewpartnern bestätigt. Dieses Vorgehen erscheint auch logisch, denn die Regionalmanager kennen alle Projekte und alle Projektträger seit der ersten Kontaktaufnahme und begleiten sie durch alle Phasen hindurch. Überhaupt sind im Grunde die Geschäftsstellen (und nicht die partnerschaftlichen Gremien) gemeint, wenn von Informationszentralen, Knotenpunkten oder sektorübergreifenden Anlaufstellen gesprochen wird. Die Geschäftsstellen haben dadurch wie kein anderer Akteur die Kenntnisse und Kontakte, um Projekte bzw. Projektideen miteinander zu verknüpfen.²⁰⁴

Eigentlich beinhaltet der partnerschaftliche Ansatz aber nicht notwendigerweise die Existenz einer (hauptamtlichen) Geschäftsstelle. Tatsächlich haben die meisten lokalen Partnerschaften keine Geschäftsstelle (siehe Kapitel 9). Sind die Vernetzungseffekte, die offensichtlich von den Regionalmanagern ausgehen, also dem partnerschaftlichen Ansatz zuzurechnen oder könnten solche Vernetzungen nicht auch z.B. von der örtlichen Dependence der Förderbehörde hergestellt werden? Diesbezüglich erklärte der zuständige Abteilungsleiter des Amtes für ländliche Räume (Fallstudie Kassel-Land), dass er und seine Mitarbeiter

²⁰³ Vgl. Mitgliederverzeichnisse der verschiedenen Gremien der drei Partnerschaften, Sitzungsprotokolle bzgl. Sitzungsterminen, sowie Kapitel 9 zum Verfahren der Projektauswahl.

²⁰⁴ Siehe hierzu Interviews JU Öff 18/21, Man 2/3; KS Man 1/2/4, Öff 20/23; PL Man 4/5/8.

zu sehr mit der fördertechnischen Abwicklung von Einzelanträgen beschäftigt sind. Für reine Vernetzungsaktivitäten, die ja nicht notwendigerweise mit einer finanziellen Förderung verbunden sind, hätten Mitarbeiter einer Förderbehörde weder Zeit noch die notwendige „Gedankenfreiheit“ (Interview KS Öff 17). Auch der sogenannte LEADER-Manager im für Jura 2000 zuständigen Landwirtschaftsamt erläuterte: „Die Vernetzung [von Projekten] geht beim partnerschaftlichen Ansatz leichter, da sie durch Leute geschaffen wird. Die Vernetzung wird sozusagen ‚frei Haus‘ geliefert. Da brauchen wir uns nicht mehr drum zu kümmern“ (Interview JU Öff 20).

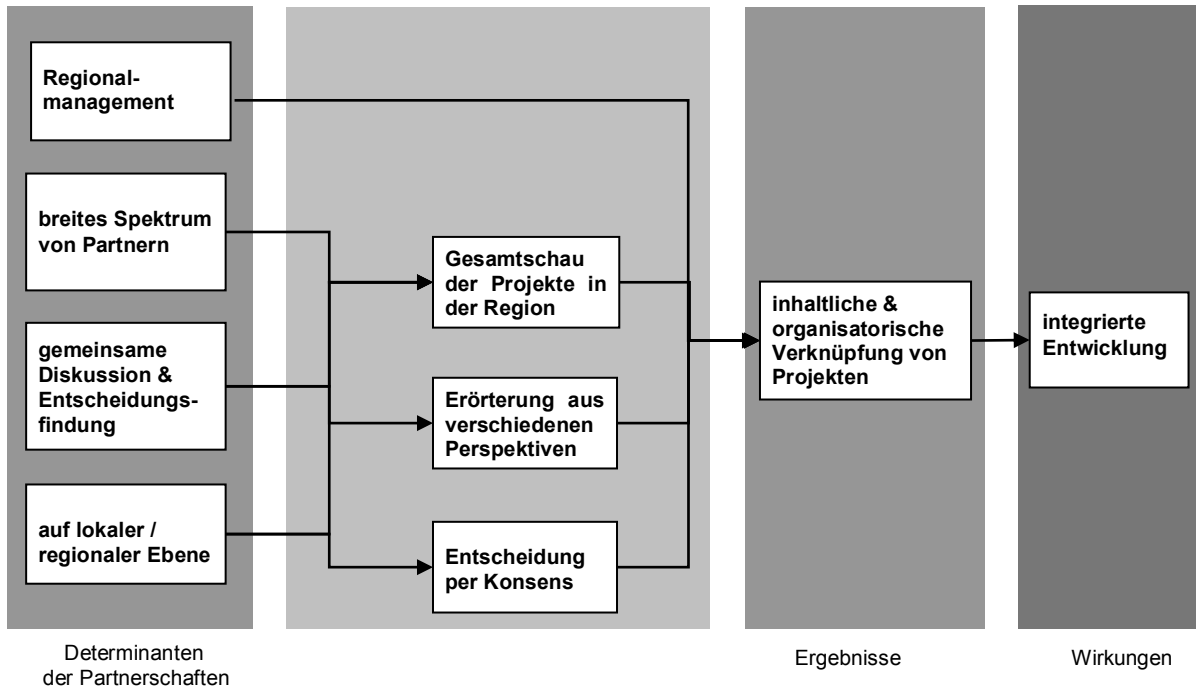
Es könnte natürlich auch sein, dass die Verknüpfung von Projekten auf die Anforderungen des Förderprogramms zurückgeht. Es käme also nicht auf den Impuls bzw. die Anstrengungen eines Regionalmanagers an, sondern jeder Antragsteller müsste sich mit anderen Antragstellern vernetzen, um für sein Projekt eine Finanzierung aus dem Förderprogramm zu bekommen. Im Falle der drei untersuchten Partnerschaften liegt den jeweiligen Förderprogrammen zwar ein integrierter, d.h. multisektoraler Ansatz zugrunde, es ist aber nicht explizit gefordert, dass Projekte mit anderen Projekten (aus anderen Sektoren) vernetzt sein müssen. Deshalb sind auch in den ca. alle fünf Jahre neu gestellten Anträgen der Regionen und in den jährlichen Arbeitsplanungen zwar Koordination und Verknüpfung in den Arbeitsbeschreibungen der Geschäftsstellen genannt, aber keine inhaltlich wirklich vernetzten Projektvorschläge enthalten. Das heißt, die Projektvernetzung kam nicht aufgrund entsprechender Anforderungen der Förderprogramme zustande.²⁰⁵

Hätten sich die Projekte möglicherweise auch vollkommen unabhängig von Regionalmanagern vernetzen können? Grundsätzlich ist das natürlich möglich, insbesondere, wenn die Projekte räumlich nahe beieinander liegen oder inhaltlich ähnlich sind. Allerdings könnten sie sich dann auch als Konkurrenz betrachten, und somit könnte das Gegenteil von Vernetzung und Kooperation eintreten. Die diesbezüglichen Wirkungsketten der untersuchten Partnerschaften zeigen, dass die Vernetzung oftmals nicht einfach war und nicht von den Projekten selbst ausging, sondern der Initiierung und oftmals auch langjährigen Unterstützung durch die Regionalmanager bedurfte.

Vieles deutet also darauf hin, dass nicht die partnerschaftlichen Gremien, die Richtlinien der jeweiligen Förderprogramme oder die Eigeninitiative der Projekte, sondern die Regionalmanager der Partnerschaften für die feststellbaren Vernetzungseffekte der Partnerschaften verantwortlich sind. Diese Vernetzungsarbeit wird bisher und könnte vermutlich auch generell nicht oder nur schlecht von Mitarbeitern von Behörden geleistet werden. Insofern sind die Vernetzungseffekte vermutlich ganz dem partnerschaftlichen Ansatz zuzurechnen, obwohl sie durch einen nicht unbedingt notwendigen Teil der Partnerschaften (den Regionalmanagern) hervorgebracht werden.

²⁰⁵ Vgl. hierzu Ausschreibungstext und Richtlinien der drei Förderprogramme, Förderanträge, Arbeitspläne und Jahresberichte der drei Partnerschaften.

Schaubild 10.2: Modifizierte Wirkungskette bezüglich integrierter Entwicklung



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Die modifizierte Wirkungskette basiert auf Aussagen der Regionalmanager, von Mitgliedern des Steuerungsgremiums (sofern vorhanden) und sonstigen Mitgliedern der Partnerschaften, der zuständigen Landesbehörden und von Projektträgern. Insgesamt wird die oben dargestellte und beschriebene partnerschaftsübergreifende Wirkungskette von 23 Interviews gestützt. Hinzu kommen Projektdokumente, insbesondere Darstellungen bzw. Selbstdarstellungen einzelner Projekte, die von den Interviewpartnern als Beispiele für eine Vernetzung von Projekten angegeben wurden. Zur Überprüfung alternativer Erklärungen wurden außer Interviews auch die Richtlinien der jeweiligen Förderprogramme, die Anträge der Partnerschaften auf Anerkennung bzw. Förderung als lokale Partnerschaft sowie Jahresberichte bzw. -planungen ausgewertet.

Die Aussagen zur diesbezüglichen Rolle der Diskussionen in den partnerschaftlichen Gremien sind wie oben dargelegt teilweise widersprüchlich. Einige Interviewpartner berichteten von partnerschaftlichen Entscheidungsprozessen und -mechanismen, die in den Mitgliederversammlungen zu einer regionalen Verknüpfung von Projekten führte, während andere Interviewpartner die Mitgliederversammlungen als eher formale Sitzungen mit wenig inhaltlicher Diskussion beschrieben. Dies mag zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass sich die Interviewpartner auf unterschiedliche Phasen der Partnerschaften bezogen (die Diskussionen in der Anfangsphase scheinen generell stärker inhaltlich geprägt und weniger straff moderiert gewesen zu sein). Große Übereinstimmung bestand jedoch in der Einschätzung der Rolle der Regionalmanager als zentraler Informations- und Kontaktstelle, die primär für die Verknüpfung von Projekten verantwortlich sei.

Als alternative Erklärungsansätze wurden darüber hinaus die Rolle der Förderbehörden bzw. der Förderprogramme untersucht. Letztere konnten durch einen Abgleich mit den Förder-

richtlinien als Einflussfaktoren für die Vernetzung von Projekten weitgehend ausgeschlossen werden. Die Selbsteinschätzung der befragten Mitarbeiter der Förderbehörden, nicht in der Lage bzw. weit weniger gut als die Partnerschaften geeignet zu sein, eine Vernetzung von Projekten vorzunehmen, erscheint ebenfalls plausibel. Dass Vernetzungen von Projekten zufällig und ungeplant entstehen, erscheint dagegen angesichts des erheblichen Aufwands, den die Regionalmanager diesbezüglich betreiben müssen, unwahrscheinlich – insbesondere wenn die Bezugsregion der Partnerschaft stark ausgedehnt wird, wie dies bei PLENUM und der Region Kassel-Land der Fall war.

Relevanz der Wirkungskette

Geht die dargestellte modifizierte Wirkungskette auf sehr spezielle Eigenarten der drei untersuchten Partnerschaften zurück oder ist sie möglicherweise auch im Falle anderer Partnerschaften relevant? Bezüglich der Häufigkeit der Treffen und der Intensität der Diskussionen in den partnerschaftlichen Gremien lässt sich allenfalls vermuten, dass die untersuchten Partnerschaften nicht untypisch sind. Allerdings hat ein Großteil der im Rahmen der statistischen Erhebung befragten Partnerschaften kein hauptamtliches Regionalmanagement. Dies mag sich jedoch inzwischen geändert haben, da seit der Erhebung weitere Förderprogramme (insbesondere des Bundes, z.B. Regionen Aktiv, GAK und GRW) aufgelegt bzw. dahingehend geändert wurden, dass hauptamtliche Regionalmanager von lokalen Partnerschaften finanziell gefördert werden. Sofern eine Partnerschaft ein hauptamtliches Regionalmanagement hat, nimmt dieses durch seine ständige Präsenz und seine vielfältigen Kontakte vermutlich automatisch eine Schlüsselposition ein. Für diese Partnerschaften wird dann vermutlich auch die oben dargestellte Wirkungskette Gültigkeit haben.

Bezüglich der zeitlichen Relevanz der Wirkungskette lassen sich keine grundsätzlichen Einschränkungen erkennen. Es handelt sich also im Prinzip um eine fortlaufend wirksame Wirkungskette. Die Intensität der Wirkungskette hängt jedoch von den Fähigkeiten der Regionalmanager und von der Art und Häufigkeit der Diskussionen in den partnerschaftlichen Gremien der Partnerschaften ab. Aus letzterem Grund war die Wirkungskette im Falle von PLENUM anscheinend in der Modellprojektphase stärker. Andererseits – und das gilt wahrscheinlich für alle Partnerschaften – ergeben sich mit zunehmender Dauer der Partnerschaft mehr Kontaktmöglichkeiten und Anknüpfungspunkte z.B. mit bereits von der Partnerschaft durchgeführten Projekten.

Ist die modifizierte Wirkungskette von bestimmten Akteuren abhängig und sind diese typisch oder untypisch für lokale Partnerschaften? Die in der Wirkungskette involvierten Akteure sind die Mitglieder der Partnerschaften, die Regionalmanager und die Träger von Projekten. Aus den obigen Ausführungen wird deutlich, dass die Vernetzung von Projekten insbesondere von den Regionalmanagern in Verbindung mit den Projektträgern erfolgt. Projektträger gibt es in allen Partnerschaften, die die Umsetzung von Projekten enthalten. Einen oder mehrere Regionalmanager haben nicht alle Partnerschaften, aber der Anteil von Partnerschaften mit einem hauptamtlichen Regionalmanagement nimmt wahrscheinlich zu (siehe oben).

Wie relevant die oben dargestellte Wirkungskette ist, hängt nicht zuletzt von ihrer ‚Stärke‘ ab, d.h. wie groß ihr relativer Einfluss im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren hinsichtlich der Vernetzung von Projekten bzw. der Beförderung einer integrierten Entwicklung ist. Die diesbezüglichen Einschätzungen der befragten Akteure stimmen mit der oben dargelegten schrittweisen Überprüfung der Wirkungskette in dem Punkt überein, dass die Wirkungskette ohne ein Regionalmanagement nur einen relativ geringen bzw. nicht eindeutig verifizierten Einfluss hat. Bezieht man das Regionalmanagement als nicht notwendiges aber doch mit dem partnerschaftlichen Ansatz verbundenes Element ein, ist der Einfluss der Wirkungskette auf die inhaltliche und organisatorische Verknüpfung von Projekten jedoch relativ hoch zu bewerten. Alle projektbezogenen Wirkungsketten, die einen Vernetzungseffekt aufwiesen, basierten vor allem auf Aktivitäten der Regionalmanager.

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

Die inhaltliche und organisatorische Vernetzung von Projekten, die von Interviewpartnern als beispielhaft genannt wurden und zu denen im Rahmen der Untersuchung Kontakt aufgenommen werden konnte, wurde von den befragten Projektträgern bestätigt. Die Vernetzung nahm dabei unterschiedliche Formen und Intensitäten an, angefangen von gemeinsamer Werbung bis hin zur Gründung gemeinsamer Organisationen (siehe z.B. Fahrradpool). Typischerweise sind die Verknüpfungen multisektoraler Art, es wird z.B. ein ökologisches Projekt mit einem kulturellen Projekt verknüpft. Durch die Verknüpfung steigt der Bekanntheitsgrad der Einzelprojekte, die Besucher- bzw. Kundenzahlen steigen und damit auch die Auslastung bzw. der Umsatz von Institutionen und Unternehmen. Quantitativ sind diese Effekte schwer zu bestimmen, da es sich meistens um neu gegründete Unternehmen oder Einrichtungen handelt und insofern kein Vorher-Nachher-Vergleich möglich ist.²⁰⁶

In wirklich weitgehender Weise (wie in den weiter oben dargestellten Beispielen) sind jedoch nur wenige Projekte miteinander vernetzt. Meistens ist die Vernetzung ideeller Art, d.h. die einzelnen Projektträger kennen sich gegenseitig und tauschen sich vielleicht auch untereinander aus, aber ihre Projekte sind entweder thematisch nicht kompatibel oder räumlich zu weit voneinander entfernt, um eine weitergehende Zusammenarbeit sinnvoll oder praktikabel erscheinen zu lassen. Daher sind die meisten Projekte der Partnerschaften oftmals nur als ‚integriert‘ in dem Sinne zu bezeichnen, dass sie *zusammengenommen* multisektoral sind und nicht nur einem Sektor zuzuordnen sind.

Für die Regionalentwicklung der Partnerschaftsregionen haben die im Rahmen der Partnerschaften substantiell miteinander verknüpften Projekte dennoch eine wichtige Funktion, da Verbindungen und Kooperationen über sektorale und räumliche Grenzen hinweg sonst eher unüblich sind. Selbst innerhalb eines Sektors (z.B. der Gastronomie) wird nach Angaben der Interviewpartner normalerweise kaum kooperiert sondern eher konkurriert. Die Partnerschaften waren hier oftmals in der Lage, festgefahrene Strukturen

²⁰⁶ Siehe vertiefend Interviews KS Wirt 3/4, Man 3; JU Ziv 1, Man 2, Öff 18; PL Wirt 3, Man 8.

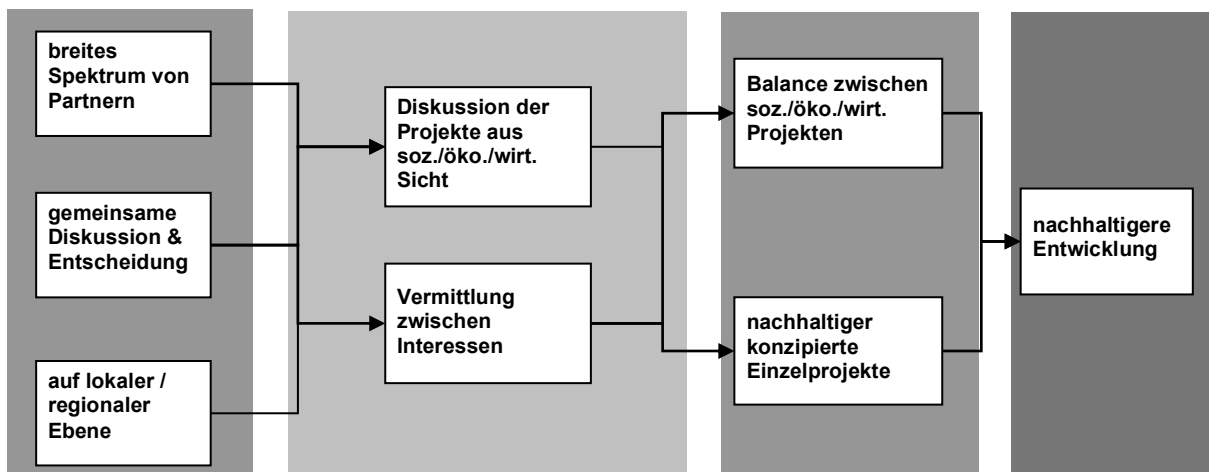
aufzubrechen und neue Formen der Zusammenarbeit in bestimmten Projekten der Partnerschaft zu initiieren. Einschränkend ist hier allerdings darauf hinzuweisen, dass allenfalls von integrierenden Wirkungen innerhalb des Rahmens der Partnerschaften gesprochen werden kann. Von einer umfassend integrierten Entwicklung der jeweiligen Partnerschaftsregion kann auf keinen Fall gesprochen werden. Zum Beispiel sind wichtige Bereiche der Regionalentwicklung wie z.B. Siedlungsentwicklung und Straßenbau nicht Thema der Partnerschaften. Dies hat förderliche aber auch taktisch-politische Gründe, wie im Rahmen der Wirkungskette über Kooperation näher erläutert wird.

Für die Partnerschaften selbst sind die besonders intensiv oder vielseitig verknüpften Projekte von besonderer Bedeutung. Sie werden von den Regionalmanagern und sonstigen zentralen Akteuren als Schlüsselprojekte bzw. ‚Aushängeschilder‘ der Partnerschaften betrachtet. Dies liegt vermutlich daran, dass diese Projekte (a) besonders viele Akteure der Region einbinden und (b) in besonderer Weise einen über die klassische Einzelförderung hinausgehenden, regionalen Ansatz verdeutlichen. Sie werden sozusagen zu sinnbildlichen Aushängeschildern der auf Zusammenarbeit beruhenden, multisektoral besetzten Partnerschaften und haben eine dementsprechend große Bedeutung für die Partnerschaften.

Nachhaltige Entwicklung

Schaubild 10.3 zeigt die in Kapitel 5 aufgestellte Hypothese bezüglich nachhaltiger Entwicklung in Form eines FACT-Wirkungsketten-Diagramms. Die Herkunft der Partner aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen und die gemeinsamen Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf lokaler Ebene ermöglichen demnach eine Erörterung geplanter Projekte aus sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Sicht. Zudem können Konflikte zwischen diesen Sichtweisen und Interessen thematisiert bzw. zwischen ihnen vermittelt werden. Dies führt zu einer ausgewogeneren Balance zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Projekten sowie zu in sich nachhaltiger konzipierten Einzelprojekten. Letztlich trägt dies zu einer nachhaltigeren lokalen Entwicklung bei.

Schaubild 10.3: Hypothetische Wirkungskette bezüglich nachhaltiger Entwicklung



Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: Wie im letzten Abschnitt bzw. in den Kapiteln 8 und 9 dargestellt sind die postulierten Ausgangsbedingungen bzw. Ursachen der obigen Wirkungskette in allen drei untersuchten Partnerschaften grundsätzlich gegeben. Auch werden die zur Förderung vorgeschlagenen Projekte in den Mitgliederversammlungen vorgestellt und diskutiert. Die gemischte Zusammensetzung dieser Gremien bewirkt laut der befragten Mitglieder, dass sich gegensätzliche Interessengruppen gegenseitig kontrollieren, z.B. Vertreter des Naturschutzes und der Landwirtschaft. Dies sorgt insgesamt für eine ausgewogene Auswahl von Projekten. Gekoppelt mit den auf Konsens basierenden Entscheidungsprozessen führe die gemischte Mitgliederstruktur auch dazu, dass in jeden Projektantrag soziale, ökologische und wirtschaftliche Aspekte so weit wie möglich integriert würden.²⁰⁷ Ein Mitglied des Entscheidungsgremiums der PLENUM-Partnerschaft erklärt dies wie folgt:

„Zuerst muss jeder, der einen Antrag stellt und seine Idee [in das Gremium] einbringt, dafür werben, dass die anderen seine Idee mittragen. Denn wenn er es alleine nur vorbringt, ist das Risiko groß, dass die anderen Angst haben um die Finanzierung ihrer Projekte. Also muss er dafür werben, also er muss es so darstellen, dass die anderen sehen, sie haben da auch einen positiven Anteil dran. Und schon haben wir den integrierenden Gedanken drin. Wenn die Gemeinde einen Antrag so formuliert, dass die Landwirte sehen, das nützt uns, der Naturschutz sieht, das nützt uns auch, dann haben sie die notwendige Koalition, das dann durchzusetzen. Da sagt der Landrat [der letztlich die Entscheidungsgewalt hat] dann nicht nein“ (Interview PL Ziv 4).

Die Projektanträge würden daher im Zuge der Diskussionen in den partnerschaftlichen Gremien tendenziell „voller, breiter im Sinne von weniger schmalspurig“, wie es ein früherer Mitarbeiter des PLENUM-Teams bezeichnete (Interview PL Man 5). Sowohl diese Tendenz zu stärker multisektoral konzipierten Projekten als auch die sektorale Ausgeglichenheit von Projekten insgesamt geht also vor allem auf die Notwendigkeit zurück, bei Entscheidungen per Konsensverfahren die Zustimmung aller Beteiligten zu sichern.

Drei *Beispiele* sollen in Kurzform typische Vernetzungen von Projekten verdeutlichen:

- a. In der Region Kassel-Land entstand 1997 auf Grundlage eines französischen Vorbildes die Idee, ein sogenanntes Ecomuseum zu entwickeln. Dieses ist kein Museum im Sinne eines Gebäudes mit Ausstellungen. Der ‚Ausstellungsgegenstand‘ ist der gesamte Landschaftsraum (in diesem Fall der Reinhardswald) mit seiner Geschichte menschlicher Nutzung. Der Regionalverein bildete einen Arbeitskreis Ecomuseum Reinhardswald, welcher sich innerhalb kurzer Zeit zu einem Netzwerk von vor Ort existierenden Museen, historisch bedeutungsvollen Orten und kulturell oder ökologisch ausgerichteten Veranstaltungen und Initiativen entwickelte. Schließlich wurden auch Gastronomen der Region, die regionale Produkte bzw. Gerichte anbieten, in das Netzwerk aufgenommen, und gemeinsam mit Fremdenverkehrsorganisationen und örtlichen Hotels wurden touristische Komplettpakete entwickelt.

²⁰⁷ Siehe vertiefend Interviews PL Ziv 3/4/5, Man 5/6, Öff 13; KS Man 4, Öff 23; JU Man 2/3, Öff 21.

Damit vereint das Ecomuseum Reinhardswald, das nach wie vor als vom Verein Region Kassel-Land moderierter Arbeitskreis besteht, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Ziele bzw. Aktivitäten.²⁰⁸

- b. Im Rahmen von PLENUM Allgäu-Oberschwaben wurde seit 1995 eine Vielzahl von ökologisch ausgerichteten Projekten durchgeführt. In vielen Fällen wurden dabei Naturschutzbelange und landwirtschaftliche Interessen miteinander verbunden. Ein besonders markantes Projekt entstand ab Mitte der 1990er Jahre, als anfänglich vier Isnyer Landwirte scheiterten, Biomilch über eine Großmolkerei zu vertreiben. Sie beschlossen daher, ihre Biomilch auf anderem Wege zu vermarkten. Mit umfangreicher Unterstützung seitens PLENUM bauten die Landwirte und eine österreichische Sennerin schließlich eine eigene Käserei mit angeschlossenen Bioläden auf. Die heute neun beteiligten Landwirte verpflichteten sich unter anderem dazu, 10% benachteiligte Flächen wie Hanglagen, Magerwiesen, Streuobstwiesen oder Streuwiesen zu bewirtschaften. Die Käsküche wurde außerdem als Schaukäserei gebaut und bietet Führungen und Veranstaltungen für Touristen an.²⁰⁹
- c. Ein anderer Typus von Projekt ist der sogenannte Runde Tisch Diemel, der vom Verein Region Kassel-Land initiiert wurde und von dessen Geschäftsführer moderiert wird. Der Runde Tisch wurde geschaffen, um die unterschiedlichen Interessen hinsichtlich der Nutzung bzw. des Schutzes des Flusses Diemel zu koordinieren. Unter Beteiligung der Kanusportvereine, Kanuverleiher, Angler und Naturschützer wurde ein Nutzungskonzept entwickelt, das verschiedene Nutzungs- bzw. Schutz-zonen, eine Kontingentierung von Kanufahrten und tageszeitliche Nutzungsbeschränkungen enthält. Der Runde Tisch Diemel verfolgt und begleitet die Umsetzung des Nutzungskonzeptes und vermittelt in Konfliktfällen.²¹⁰

Widersprüche: Trotz dieser und ähnlicher auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Projekte der drei untersuchten Partnerschaften gibt es hinsichtlich der dargestellten Wirkungskette auch widersprüchliche Informationen. Erstens zeichnen sich zwar alle drei Partnerschaften durch ein breites Spektrum von Mitgliedern aus. Im Verein Region Kassel-Land sind allerdings keine Umwelt- oder Naturschutzorganisationen vertreten. Dennoch ist der Verein in diesem Bereich aktiv (siehe obige Beispiele). Zweitens finden Mitgliederversammlungen in der Regel nur ein oder höchstens zweimal im Jahr statt, und die häufiger tagenden geschäftsführenden Gremien sind ausschließlich von öffentlichen Akteuren besetzt. Drittens finden laut Aussagen mehrerer Mitglieder in allen drei Partnerschaften in den Mitgliederversammlungen keine tiefgehenden inhaltlichen Diskussionen (mehr) statt (siehe Kapitel 9). Und viertens zeigt die Verteilung der bisher umgesetzten Projekte nicht in jedem Fall eine ausgewogene Balance. Eine eindeutige Zuordnung von Projekten zu bestimmten Themenfeldern ist zwar oftmals schwierig (z.B. ist ein Streuobstwiesenprojekt mit Apfelsaferzeugung ein ökologisches und zugleich ein landwirtschaftliches Projekt), dennoch lassen sich klare

²⁰⁸ Siehe vertiefend Interviews KS Öff 11/15, Man 1/2, Wirt 3.

²⁰⁹ Siehe vertiefend Interviews PL Wirt 6, Öff 15, Man 4/6/7, Ziv 3/4.

²¹⁰ Siehe vertiefend Interview KS Man 3, Ziv 7; Projektdokumentation.

thematische Schwerpunkte der drei Partnerschaften erkennen: PLENUM setzte (Stand 2008) in der letzten Förderperiode mehr als zwei Drittel der Projektfördergelder für Naturschutz- und Landwirtschaftsprojekte ein, Jura 2000 konzentriert 60% seiner Fördermittel auf Kultur- und Tourismusprojekte, und der Verein Region Kassel-Land setzt in der laufenden Förderperiode über zwei Drittel der Projektfördermittel für kulturelle und soziale Dienstleistungseinrichtungen in der Region und für Existenzgründungsinvestitionen ein.²¹¹

Allerdings kann selbst eine starke Konzentration von Projekten bzw. Fördermitteln auf ein oder zwei Themengebiete letztlich zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Wenn die ländlichen Gebiete im Landkreis Kassel vor allem unter der Abwanderung der Bevölkerung aufgrund mangelhafter Versorgungseinrichtungen bzw. fehlender Arbeitsplätze leiden, dann würde es nicht zu einer insgesamt nachhaltigen Entwicklung beitragen, wenn sich die Partnerschaft vor allem auf ökologische Themen konzentrieren würde. Im Landkreis Ravensburg dagegen ist die wirtschaftliche Situation vergleichsweise sehr gut, sodass hier eine stärkere Konzentration auf den Schutz bzw. die Entwicklung der Umwelt im Sinne einer ausgewogenen, nachhaltigen Entwicklung sinnvoll ist. Der entscheidende Punkt ist, dass die Partnerschaften nicht (wie die ursprüngliche Wirkungskette impliziert) eine thematische Gleichverteilung von Projekten, sondern eine den Problemen der Region angepasste, ausgleichende Verteilung von Projekten anstreben müssen, um in ihrer Region eine nachhaltige Entwicklung zu befördern.

Alternative Erklärungen: Viele Projekte der drei Partnerschaften sind in sich multisektoral angelegt (was zugleich Grund für die schwierige thematische Zuordnung der Projekte ist). Vor dem Hintergrund der oben vorgebrachten Widersprüche stellt sich jedoch die Frage, welche anderen Faktoren (zusätzlich oder alleine) dieses Phänomen verursachen. Im Fall von PLENUM liegt dies offensichtlich vor allem an der vom Land entwickelten und vorgegebenen Grundkonzeption, im Rahmen von PLENUM Naturschutzziele mit Hilfe entsprechender Anreize für die Landwirtschaft zu erreichen. „Der goldene Zügel der Finanzen ist entscheidend. [...] Gerade die ökologischen und sozialen Ziele würden wegfallen, wenn es nur eigene Regelungen vor Ort gäbe“, erläuterte ein Mitglied des PLENUM-Teams die Bedeutung der Fördermittel und Richtlinien des Landes (Interview PL Man 8). Auch die Förderprogramme, die von den anderen beiden Partnerschaften in Anspruch genommen werden, erlauben die Förderung einer großen thematischen Spannweite von Projekten und verweisen in ihren Zielsetzungen auf eine ausgewogene, nachhaltige Regionalentwicklung. Die externe Förderung ist gerade für ökologische und kulturelle Projekte von besonderer Bedeutung. Zum Beispiel erläuterten mehrere Interviewpartner der Jura 2000 Partnerschaft, dass die lokalen politischen Gremien, die über Kofinanzierungsmittel entscheiden müssen, dazu tendieren, hauptsächlich in wirtschaftliche bzw. ‚harte‘ Infrastruktur zu investieren.²¹²

²¹¹ Siehe hierzu die Jahresberichte von PLENUM Allgäu-Oberschwaben in Pro Regio GmbH 2002-2007; Jura 2000 GmbH 2007 sowie Region Kassel-Land 2007.

²¹² Siehe vertiefend Interviews JU Öff 14/18/21, Man 2/3; PL Man 8 und die Richtlinien der Förderprogramme

Neben den Förderprogrammen sind laut Aussagen der diesbezüglich befragten Akteure vor allem auch die Regionalmanager der Partnerschaften für die nachhaltige Ausrichtung der Projekte verantwortlich. Die Regionalmanager würden bereits im Vorfeld der Entscheidungsverfahren der Partnerschaften die potentiellen Projektträger dahingehend beraten, ihre Projekte „voller“ bzw. „runder“ anzulegen (Interview PL Man 5). Drei Faktoren spielen dabei anscheinend eine wichtige Rolle: Erstens sind viele der Regionalmanager aufgrund ihrer Einstellungen, ihrer Ausbildung und ihres ehrenamtlichen Engagements ‚multisektoral‘ geprägt. Zweitens arbeiten die Regionalmanager der drei untersuchten Partnerschaften in einem Team von zwei bis fünf Personen, welche unterschiedliche inhaltliche Ausrichtungen abdecken. „Das breite Spektrum in der Mitgliederversammlung ist nicht wichtig, das breite Spektrum muss man im Management haben“, erklärte diesbezüglich der ehemalige Vorsitzende des Vereins Kassel-Land (Interview KS Öff 23). Drittens stammen die meisten Regionalmanager aus der Region der Partnerschaft.²¹³ Dies hat, in den Worten der Leiterin der Geschäftsstelle der Jura 2000 GmbH, einen nachhaltigen Effekt auf ihre Arbeit:

„Wir leben in der Region, wir sind in die Bevölkerung integriert, unsere Kinder gehen hier zur Schule. Die Leute und wir selbst passen schon auf, dass alles [in Jura 2000] enthalten ist, dass es zum Beispiel unserer Landschaft gut geht und der Wirtschaft. Es ist ja unsere Heimat. Alles ist ja miteinander verknüpft“ (Interview JU Man 3).

Könnte eine nachhaltige Ausrichtung von Projekten auch ohne eine lokale Partnerschaft durch eine entsprechend instruierte Behörde erzielt werden? Die befragten Verwaltungsmitarbeiter bzw. Bürgermeister sind diesbezüglich skeptisch:

„Eine breite gesellschaftliche Diskussion wie im Verein können wir in der Behörde nicht abbilden“ (Interview KS Öff 17).

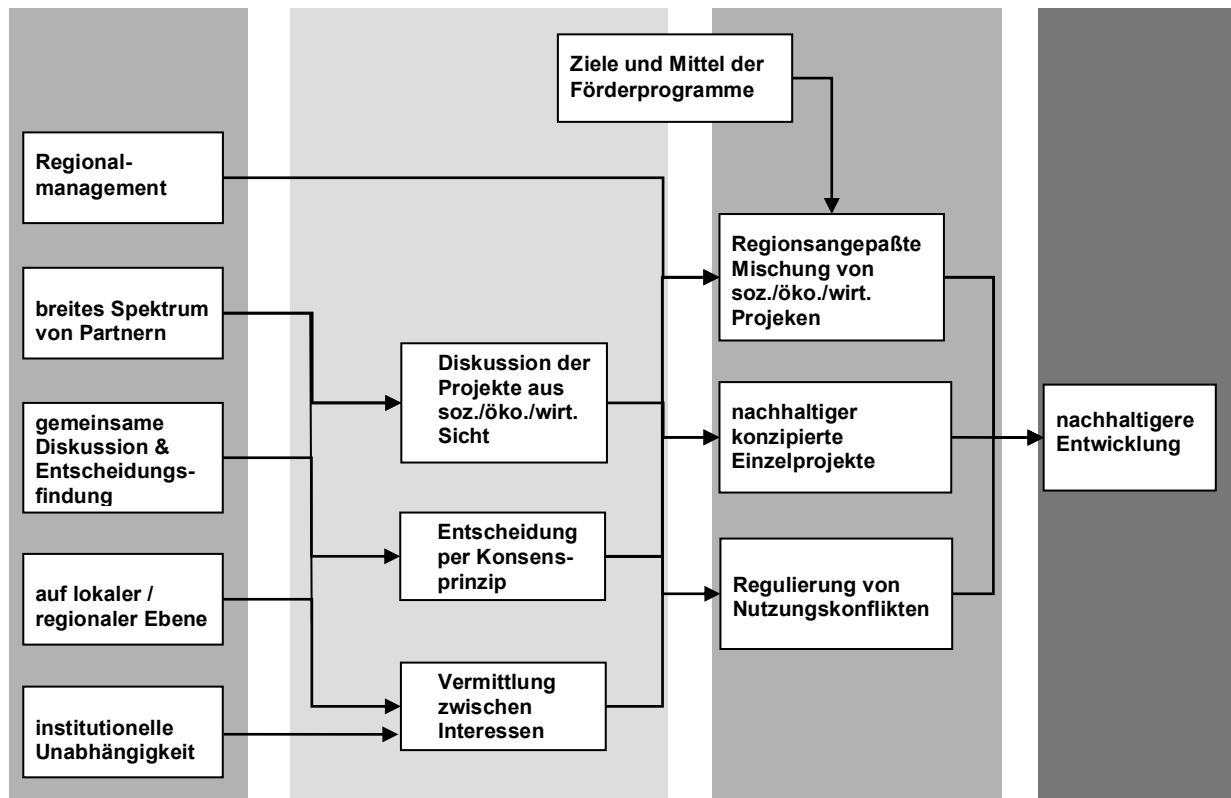
„Beim bürokratischen Modell kann man im Antrag vieles schreiben auch hinsichtlich Nachhaltigkeitskriterien. Aber in der Partnerschaft findet eine echte Überprüfung statt“ (Interview PL Öff 17).

„Wenn nur die Verwaltung das machen würde, die sieht immer nur eine Sparte bzw. den einen Landwirt, den Gastronomen oder den Metzger [der einen Antrag stellt]. Bei runden Tischen sitzt sowohl der Landwirt, der Metzger und der Gastronom am Tisch. Wenn der eine was machen will, kann man gleich die Auswirkungen feststellen“ (Interview PL Man 8).

Außerdem – und dies ist beim Runden Tisch Diemel wichtig – wird eine Behörde aufgrund ihrer rechtlichen und administrativen Machtmittel oftmals nicht als unabhängiger Akteur angesehen. Dagegen wurde z.B. der Verein Region Kassel-Land als weitgehend neutrale (und schwache) Institution von den betroffenen Interessengruppen entlang des Flusses Diemel als Moderator des Runden Tisches akzeptiert. Doch das Regierungspräsidium Kassel nimmt auch an den Sitzungen des Runden Tisches Diemel teil und ist letztlich die Institution, die im Einvernehmen mit den anderen Beteiligten verbindliche Regelungen (auch mit Verweis auf entsprechende Gesetze) einführen und umsetzen kann.

²¹³ Siehe hierzu Interviews PL Man 6/8, Ziv 3/5; KS Man 3/4; JU Man 2, Öff 14.

Schaubild 10.4: Modifizierte Wirkungskette bezüglich nachhaltiger Entwicklung



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Die oben beschriebene Wirkungskette bezüglich nachhaltiger Entwicklung wurde in 12 Interviews intensiv diskutiert. Ansonsten gelten hinsichtlich der Datengrundlage und Vielfalt der Quellen im Prinzip die im Abschnitt ‚Integrierte Entwicklung‘ gemachten Ausführungen. Dies gilt auch für die zum Teil widersprüchlichen Einschätzungen der Qualität der Diskussionen in den partnerschaftlichen Gremien. Weitgehende Übereinstimmung gab es wiederum hinsichtlich der Rolle der Regionalmanager, aber auch hinsichtlich der Bedeutung der Förderprogramme sowie der eingeschränkten Eignung der Behörden, ähnlich nachhaltige Effekte hervorzubringen.

Relevanz der Wirkungskette

Bezüglich der Kontext-, Zeit- und Akteursabhängigkeit gelten ebenfalls die für die letzte Wirkungskette gemachten Ausführungen. Insbesondere gilt die modifizierte Wirkungskette nur für Partnerschaften mit hauptamtlichem Regionalmanagement und externer Förderung aus denselben oder ähnlichen Förderprogrammen wie sie die untersuchten Partnerschaften in Anspruch genommen haben. Da dies aufgrund der Aufnahme des LEADER-Ansatzes in die Regelförderprogramme der EU und damit indirekt auch in die Bund-Länder-Programme GAK und GRW (siehe Kapitel 3) heute für viele Partnerschaften zutrifft, ist auch diese Wirkungskette grundsätzlich übertragbar und für eine große Zahl von lokalen Partnerschaften relevant.

Die Stärke des partnerschaftlichen Anteils an der modifizierten Wirkungskette ist für die Aspekte ‚ausgewogene Balance von Projekten‘ und ‚nachhaltig konzipierte Projekte‘ getrennt zu betrachten. Bezüglich des ersteren Aspektes scheint plausibel, dass auch ohne tiefergehende Diskussionen die gemischte Besetzung der partnerschaftlichen Gremien einen gewissen Ausgleichseffekt hinsichtlich der thematischen Verteilung von Projekten hat. Allerdings wird dies nur ermöglicht (bzw. im Fall von PLENUM sogar gefordert) durch die entsprechend ausgerichteten und ausgestatteten Förderprogramme. Insofern ist der partnerschaftliche Anteil eher als nur mittelstark zu bewerten. Bezüglich der nachhaltigen Konzeption der einzelnen Projekte ist der partnerschaftliche Anteil jedoch als stark einzuschätzen, wenn man den entscheidenden Einfluss der Regionalmanager den Partnerschaften zurechnet. Denn obwohl diese nicht zwingend im partnerschaftlichen Ansatz inbegriffen sind, sind sie doch ein wesentlicher Teil der untersuchten Partnerschaften und wären auch nicht einfach durch einen Verwaltungsmitarbeiter ohne Einbindung in die lokale Partnerschaft zu ersetzen.

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

Die konkreten Ergebnisse und Wirkungen dieser Wirkungskette sind sehr vielgestaltig, da als Resultat der Kette wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder ökologische Projekte gefördert und durchgeführt werden. Für einige Projekte kommt es durch die Integration zusätzlicher Themenbereiche zu einer Attraktivitätssteigerung und Stärkung des Projektes (z.B. durch die Einbindung wirtschaftlicher und touristischer Elemente in das ursprünglich ökologisch und kulturell ausgerichtete Ecomuseum Reinhardswald). In anderen Fällen kann es aber auch zu gegenseitigen Einschränkungen kommen wie z.B. durch die Nutzungsregelungen entlang des Flusses Diemel. Hier besteht der Haupteffekt darin, die unterschiedlichen Interessen zu koordinieren und die schwächeren Interessen zu schützen bzw. zu stärken.

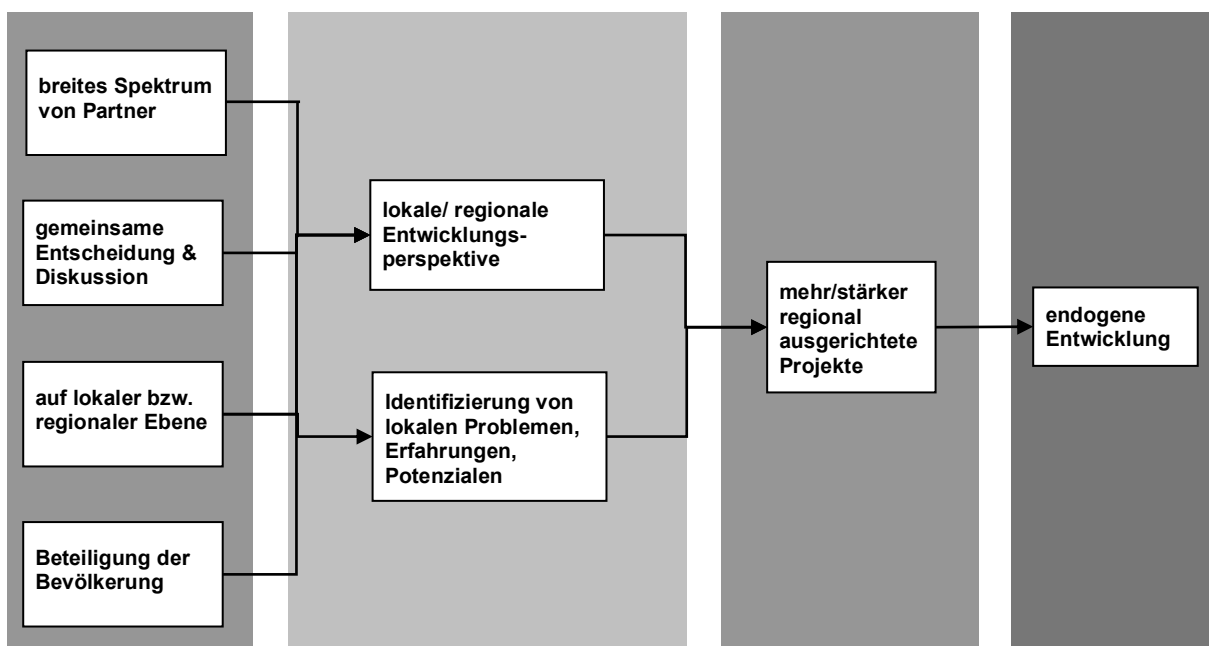
Die Bedeutung dieser Wirkungen für die Regionalentwicklung betrifft drei Aspekte: Erstens werden im Rahmen dieser Wirkungskette tendenziell solche Projekte, Themen, Interessen und Bevölkerungsgruppen gestärkt, die sonst nur schwer oder gar nicht gefördert würden. Zweitens wird dadurch der Entwicklungsansatz der Partnerschaft und damit auch der Region insgesamt umfassender. Und drittens werden die verschiedenen Entwicklungstendenzen und -interessen der Region besser aufeinander abgestimmt.

Die Bedeutung der Wirkungskette bzw. der beinhalteten Wirkungen für die Partnerschaften ist nicht minder wichtig. Erstens sichert die Förderung und Durchführung von wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Projekten die dauerhafte Mitarbeit aller Mitglieder. Würden z.B. nur wirtschaftliche Projekte durchgeführt, wäre es auf Dauer kaum möglich, kulturell oder ökologisch ausgerichtete Organisationen in der Partnerschaft zu halten. Zweitens tragen das breite Spektrum von Projekten und der multisektorale Ansatz einzelner Projekte dazu bei, die Partnerschaft als themenübergreifende Entwicklungsinstitution zu etablieren. Und drittens verändert das breite Themenspektrum der Diskussionen und der Projekte vor allem auch die vorher stärker sektoral geprägten Sichtweisen der Mitglieder der Partnerschaften (siehe hierzu auch Wirkungskette „Lerneffekt“).

Endogene Entwicklung

Laut der in Schaubild 10.5 veranschaulichten Hypothese wird durch lokale Partnerschaften die endogene Entwicklung einer Region verstärkt. Als wesentliche Determinanten des partnerschaftlichen Ansatzes werden hierfür die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und die gemeinsamen Diskussions- und Entscheidungsprozesse unterschiedlicher Akteure auf lokaler Ebene gesehen. Diese ermöglichen eine bessere Identifizierung von lokalen Bedürfnissen, Problemen, Wissen, Erfahrungen und Entwicklungspotenzialen und fördern eine auf lokale bzw. regionale Entwicklung ausgerichtete Sichtweise. Dadurch werden mehr und stärker auf lokale Bedürfnisse und Ressourcen ausgerichtete Projekte entwickelt und umgesetzt. So wird letztlich die endogene Entwicklung der Region verstärkt.

Schaubild 10.5: Hypothetische Wirkungskette bezüglich endogener Entwicklung



Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: Diese Wirkungskette wurde ausnahmslos von allen befragten Akteuren ausdrücklich bestätigt. Zudem zeigt selbst eine grobe Analyse der von den Partnerschaften umgesetzten Projekte (siehe unten), dass eigentlich alle Projekte auf die kulturellen, sozialen, natürlichen und wirtschaftlichen Ressourcen der Region ausgerichtet sind. Dies ist nicht verwunderlich, denn im Grunde ist die Bewahrung bzw. Entwicklung dieser regionalen Ressourcen die *raison d'être* der Partnerschaften.

Die regelmäßigen Treffen der Partnerschaften, die Diskussion von Projektanträgen und Prioritätenlisten zwingen gewissermaßen die Mitglieder einer Partnerschaft dazu, sich immer wieder mit den Problemen und Schwächen ihrer Region auseinanderzusetzen bzw. deren Stärken und Potenziale zu identifizieren – nicht zuletzt da die zur Verfügung stehenden Finanzmittel begrenzt sind und innerhalb bestimmter Zeiträume ausgegeben werden müssen. Die Partnerschaften sind für die daraus resultierenden regionalen Selbstreflexions- und Planungsprozesse die zentrale Triebkraft, wie im folgenden Interviewausschnitt betont wird:

„Ich denke, ohne dass irgendjemand anstößt, ohne dass jemand koordiniert, ohne dass jemand immer wieder die Möglichkeit auftut, dass man sich über Entwicklungsperspektiven Gedanken machen muss, gäbe es diese Nutzung von lokalem Wissen und diese Suche nach Potenzialen nicht. Wir kommen nur zu diesem Ergebnis mit einer solchen partnerschaftlichen Lösung“ (Interview KS Öff 23).

Andere Interviewpartner sahen in dem auf endogene Potenziale ausgerichteten partnerschaftlichen Ansatz ein notwendiges Gegengewicht zu anderen regionalen Politik- und Planungsprozessen, die primär von außerhalb der Region bzw. von einer höheren Politikebene her auf die Regionen schauen bzw. einwirken.²¹⁴ Beispielhaft kommt dies im folgenden Interview mit dem ehemaligen Vorsitzenden des Vereins Region Kassel-Land zum Ausdruck:

“Für mich ist ganz entscheidend, dass wir bei einer lokalen Betrachtung die lokalen bzw. regionalen Notwendigkeiten erkennen und dass eine Entwicklungsgruppe in der Lage ist, die Region von innen heraus zu entwickeln. Würden wir diese Entwicklungsgruppe nicht haben, gäbe es wie in den vergangenen Jahrzehnten ein Überstülpen einer Entwicklung. Unter diesem Gesichtspunkt betrachte ich übrigens auch bestimmte Regionalpläne. Es ist teilweise ein Überstülpen von irgendwelchen Planungsversammlungen, die weit oben sitzen und sich nur sehr lückenhaft mit der regionalen Situation beschäftigen.

Ich habe es immer so verstanden, dass sich eine Region selber entwickelt, dass ist der zukunftsbezogene Aspekt. Auf der anderen Seite ist aber der gegenwärtige Aspekt, dass ich auch ihre Identität bewahren will, auch durch bestimmte Projekte. Und das kann ich nur, wenn ich in dieser Region zu Hause bin und nicht irgendwo in Wiesbaden, Berlin oder Brüssel sitze. [...]

Eine Region muss sich von innen heraus entwickeln und sie kennt ihre Identität, die sie bewahren will, am besten. Wir müssen diese beiden Aspekte, das zukunftsbezogene Entwickeln und das Bestehende, Bewahrende, miteinander zusammenführen und verzahnen“ (Interview KS Öff 20).

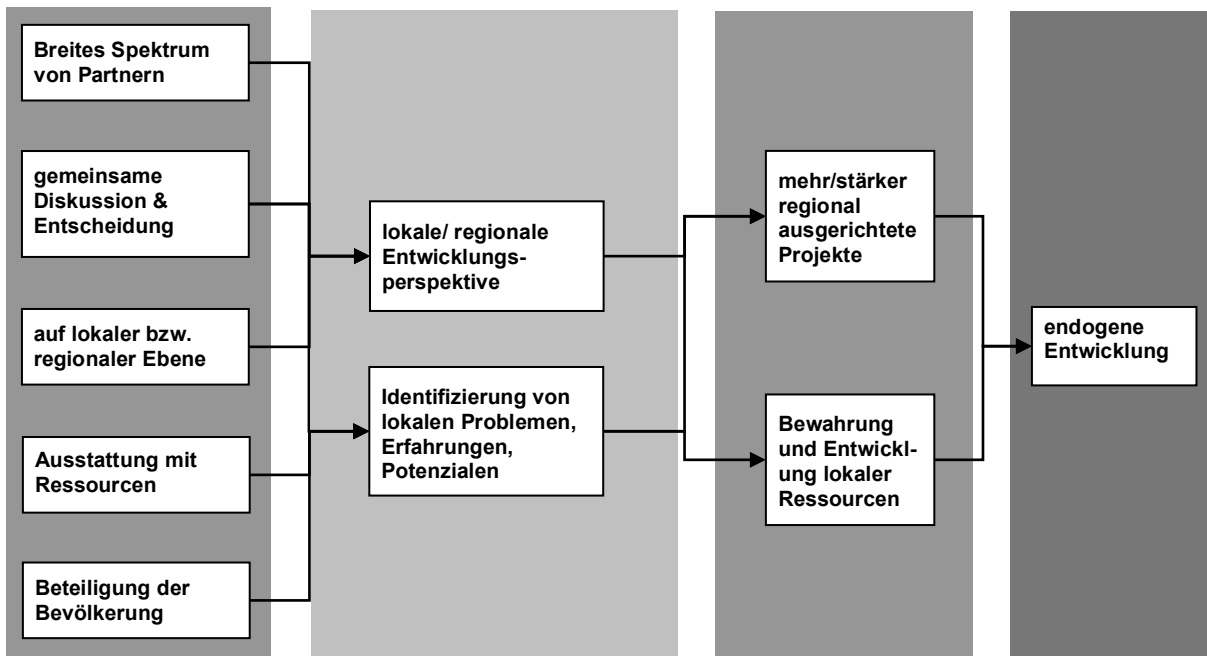
Diese Kombination aus Bewahrung und Entwicklung der Ressourcen einer Region ist unverkennbares Merkmal des Projekt-Portfolios der drei untersuchten Partnerschaften (siehe unten).

Widersprüche: Die oben beschriebene Wirkungskette wurde zwar von allen diesbezüglich Befragten ohne Einschränkungen bestätigt. Allerdings muss der Einfluss der Beteiligung der lokalen Bevölkerung auf Grundlage aller diesbezüglichen Aussagen von Akteuren der drei Partnerschaften zumindest herabgestuft werden. Dies gilt wahrscheinlich am wenigsten für die Jura 2000 Partnerschaft mit ihrem Bürgerverein, den Arbeitskreisen und den regelmäßigen Mitteilungen an alle Haushalte der Region. Dennoch ist die Bevölkerung nicht direkt an der Projektentwicklung und -auswahl beteiligt. Der wesentliche Faktor für die obige Wirkungskette sind daher die festen Mitglieder, die in die partnerschaftlichen Entscheidungsprozesse eingebunden sind.

²¹⁴ Siehe hierzu Interviews PL Öff 11, Man 6; KS Man 3, 4, Öff 17; JU Öff 12.

Alternative Erklärungen: Ein möglicher alternativer Erklärungsstrang geht von den Förderprogrammen aus, die bisher die drei untersuchten Partnerschaften mit Projektfördermitteln ausgestattet haben. Das LEADER-Programm, das hessische Regionalförderprogramm und die PLENUM-Richtlinien bzw. die Landschaftspflegerichtlinie des Landes Baden-Württemberg erwähnen alle als explizites Ziel die Förderung regionsbezogener Maßnahmen bzw. einer eigenständigen Entwicklung von Regionen. In den Durchführungsrichtlinien ist zwar nicht näher spezifiziert, welche Eigenschaften geförderte Projekte diesbezüglich zu erfüllen haben. Es wird jedoch gefordert (und gefördert), dass die Regionen partnerschaftliche Organisationsstrukturen aufbauen und über diese Projektanträge beraten und zur Förderung einreichen. Man geht also davon aus, dass dadurch die endogene Ausrichtung der Projekte gewährleistet wird. Insofern sind die Vorgaben der Förderprogramme an den partnerschaftlichen Ansatz gekoppelt und können nicht als alternative Erklärung betrachtet werden.

Schaubild 10.6: Modifizierte Wirkungskette bezüglich endogener Entwicklung



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Die Kausalkette zur Erklärung von Wirkungen hinsichtlich gestärkter endogener Entwicklung basiert auf projektbezogenen Dokumenten und der Auswertung von 18 Interviews, die speziell diesen Aspekt thematisierten. Zusammengenommen ergibt sich ein sehr hoher Grad der Übereinstimmung der Daten, sowohl auf Ebene der einzelnen Partnerschaften als auch partnerschaftsübergreifend. Auch das Fehlen plausibler alternativer Erklärungsansätze stützt den Grad der Zuverlässigkeit dieser Wirkungskette

Relevanz der Wirkungskette

Die Wirkungskette konnte für alle drei Partnerschaften trotz unterschiedlicher Kontextbedingungen bestätigt werden. Die wesentlichen Einflussfaktoren liegen vielmehr in der

partnerschaftlichen Organisation bzw. Funktionsweise der untersuchten Fallbeispiele. Insofern ist davon auszugehen, dass die Wirkungskette auch in anderen lokalen Partnerschaften Gültigkeit hat.

Eine zeitliche Einschränkung der Wirkungskette ist grundsätzlich nicht erkennbar. Die beschriebenen Mechanismen und Wirkungen setzen im Prinzip mit Beginn der partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozessen ein. Allerdings wurde von einigen Interviewpartnern angemerkt, dass in der Anfangsphase der Partnerschaften zunächst Projektideen bzw. -anträge ‚aus der Schublade‘ geholt wurden. Das heißt, diese Projekte entstanden nicht als Resultat der partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozesse.

Die wesentlichen Akteure, die in der Wirkungskette vorkommen, sind die Mitglieder der Partnerschaften. Auch in diesem Aspekt weist die auf Grundlage der drei untersuchten Partnerschaften überprüfte Wirkungskette keine untypischen Besonderheiten auf, die einer Anwendbarkeit auf andere Partnerschaften entgegenstehen könnte.

Die Stärke des ‚partnerschaftlichen Effekts‘ in der Wirkungskette muss angesichts fehlender alternativer Erklärungen als sehr hoch eingestuft werden.

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

Als Ergebnis der oben beschriebenen Wirkungskette können praktisch alle Projekte der drei untersuchten Partnerschaften aufgezählt werden. Die folgende thematisch geordnete Zusammenfassung typischer Projekte der drei Partnerschaften soll zumindest einen Eindruck der Ergebnisse vermitteln:

Bewahrung, Entwicklung (und Vermarktung) kultureller und sozialer Ressourcen

- Märchenlandweg (Rad/Wanderoute zu historisch-kulturellen Sehenswürdigkeiten)
- Ecomuseum (Vernetzung von Museen/Veranstaltungen zu Geschichte & Ökologie)
- „Dorf in der Region“ (Vernetzung bewohnergetragener Projekte in 12 Dörfern)
- Landgastgeber (Ausbildung von Bewohnern für ökologisch-kulturelle Führungen)
- „Dem Dorf eine Seele geben“ (Veranstaltungen, Bau v. Dorfgemeinschaftshäuser)
- Schulung von Dorfbewohnern in Moderations- und Planungsmethoden
- Lesebuch zur Geschichte und Kultur der Region
- Regionale Veranstaltungskalender

Bewahrung, Entwicklung (und Vermarktung) natürlicher Ressourcen

- Sicherung von Streuobstwiesen durch Vermarktung des Apfelsaftes
- Biotopvernetzung, Landschaftspflegemaßnahmen, Flächenextensivierungen
- Schulungen zum Thema Obst- und Gartenbau
- Umweltpädagogik an Schulen (Projekte, Wandertage etc.)
- Qualifizierung von Landschaftsführern
- Einrichtung eines Öko-Informationszentrums
- Naturlehrpfade und Öko-Radwanderrouen zu verschiedenen Themen

Bewahrung, Entwicklung und Vermarktung wirtschaftlicher Ressourcen

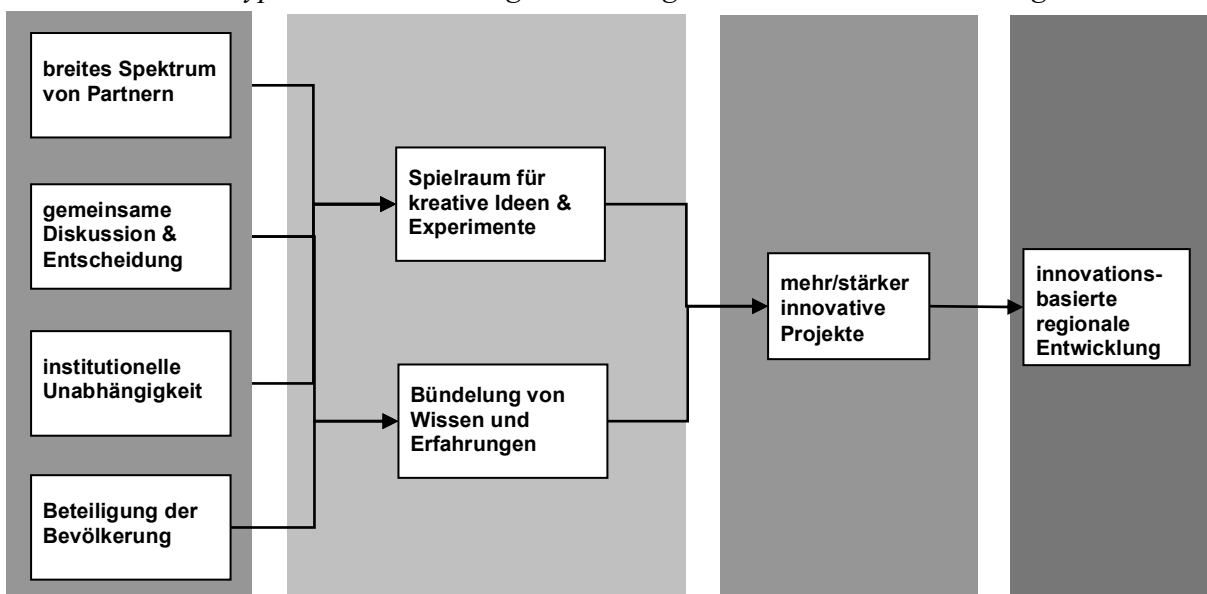
- Vermarktung regionaler Produkte (Holz, Lebensmittel, Kunstgewerbe)
- Ausbildungsverbund Regionale Qualitätslebensmittel
- Regionale Genießerkarte (Vergünstigungen bei Kauf/Verzehr regionaler Produkte)
- Regionale Gastronomie (Feste, Verbund von Gaststätten mit regionalem Angebot)
- Kampagne „Nahversorgung ist Lebensqualität“
- Gläserner Bauernhof (Führungen, Informationsveranstaltungen)
- Einrichtung eines Existenzgründungszentrums
- Regionale Ausbildungs- und Arbeitsplatzbörse
- EDV-Schulungen für Angehörige von landwirtschaftlichen Betrieben

Diese Projektübersicht verdeutlicht zum einen, wie sehr sich die Partnerschaften auf die Bewahrung, Entwicklung und in vielen Fällen auch Vermarktung der lokalen bzw. regionalen Ressourcen des Partnerschaftsgebietes beziehen. Zum anderen zeigt sich, dass insbesondere kulturelle und natürliche Ressourcen häufig durch eine touristische Erschließung in Wert gesetzt werden. Diese Projekte bzw. ihre Ergebnisse wirken damit sowohl nach innen, da sie die Ressourcen der Region bewahren und weiterentwickeln, als auch nach außen, da die Ergebnisse überregional vermarktet werden. Die Unterscheidung in endogene und exogene Entwicklung wird damit immer schwieriger. Und schließlich konzentrieren sich die drei untersuchten Partnerschaften offensichtlich auch verstärkt auf ‚weiche‘ Faktoren der Regionalentwicklung wie z.B. die individuelle sowie kollektive Weiterbildung und Bewusstseinsbildung in der Region.

Innovation

Schaubild 10.7 ist eine grafische Darstellung der in Kapitel 5 aufgestellten Wirkungsketten-Hypothese bezüglich der Entwicklung innovativer Projekte. Demnach eröffnen die links als Ursachen aufgeführten Merkmale lokaler Partnerschaften einen institutionellen Spielraum für kreative Ideen und Experimente und bringen Wissen und Erfahrungen aus unterschiedlichen Kontexten zusammen. Deshalb können mehr innovative Projekte bzw. Projekte mit höherem Innovationsgehalt entwickelt und umgesetzt werden.

Schaubild 10.7: Hypothetische Wirkungskette bezüglich innovativer Entwicklung



Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: Der partnerschaftliche Ansatz befördert die Entstehung und Umsetzung innovativer Ideen, so die einstimmige Aussage aller diesbezüglich befragten Akteure der drei untersuchten Partnerschaften. Diese Überzeugung kommt auch in offiziellen Dokumenten zum Ausdruck, wenn z.B. der Verein Jura 2000 Landkultur als „Ideenschmiede“ bezeichnet wird. Auch das Modellprojekt PLENUM Isny/Leutkirch nahm für sich von Anfang an in Anspruch, neue Ideen, Inhalte und Wege einer integrierten ländlichen Entwicklung zu erproben. Hierzu wurde bewusst eine neue, unabhängige Organisationsform gewählt, anstatt PLENUM in der Landkreisverwaltung anzusiedeln. Dies war für die Entwicklung und Umsetzung von innovativen Ideen von großem Vorteil, wie ein früherer Mitarbeiter von PLENUM erläuterte:

„Als unabhängige Organisation haben Sie viel mehr Möglichkeiten, Dinge zu tun, die eingeführte Organisationen oder hierarchisch eingeordnete Organisationen nicht tun können. [...] Man kann Strukturen aufbrechen, ich kann irgendwas Schräges machen, was die anderen vielleicht denken können, aber nie auf die Reihe kriegen würden“ (Interview PL Man 5).

Insofern schuf die institutionelle Unabhängigkeit Freiräume für die Entwicklung kreativer Ideen, aber auch für deren experimentelle Umsetzung. Wie diese Ideen innerhalb einer Partnerschaft entstehen, erklärte ein Mitarbeiter des Regionalvereins im Landkreis Kassel folgendermaßen:

„Ein wesentlich verbesserter Informationsfluss durch mehr oder weniger geregelte Kommunikationszusammenhänge führt nicht zuletzt auch wieder zur Entwicklung neuer Ideen und zwar zur Entwicklung von letztlich umsetzungsfähigen Ideen, weil da ja dann nun Leute Informationen austauschen, die sozusagen vor Ort sind und immer gleich mitprüfen können, was Sache ist. [...] Die Bereitschaft, sich zu engagieren in weiteren Projekten und die Möglichkeit, Mitstreiter zu finden vielleicht für Ideen, die man schon ganz lange mit sich getragen hat, die steigt durch diese Form der Zusammenarbeit. Und das schafft dann sozusagen den Mehrwert, dass es neue Projekte schafft, die auf andere Weise gar nicht erst entstanden wären“ (Interview KS Man 3)

Aus dem Austausch der Partner entstehen demnach Ideen, die dann von den Partnern mit ihrem lokalen Wissen hinsichtlich der praktischen Umsetzungsfähigkeit geprüft bzw. weiterentwickelt und dann möglicherweise in Kooperation durchgeführt werden. Dadurch, dass alle Partner die Entstehung und Entwicklung eines innovativen Projektes mitbekommen, werden positive Konkurrenzgefühle bzw. weitergehende Ideen angeregt. Die Partnerschaft macht insofern die Partner offener für neue Ideen, weil sie wissen, dass man im Rahmen der Partnerschaft alle Ideen diskutieren und klären kann, die ein bisschen außergewöhnlich sind und für die man noch Unterstützung braucht.

Widersprüche: Überraschenderweise sprechen jedoch fast alle Interviewpartner dem zentralen Gremium ihrer Partnerschaft eine kreative Kompetenz ab wie z.B. in folgenden Zitaten deutlich wird:

„Die Projektgruppe ist ein unkreativer Haufen“ (PL Man 5)

„Die Steuerungsgruppe ist jetzt mehr ein Finanzgremium. [...] Eine Ideenschmiede ist sie überhaupt nicht“ (Interview PL Ziv 5)

„Der Verein [Region Kassel-Land] ist keine Ideenschmiede. Diese Erwartung wäre zu hoch“ (Interview KS Öff 22).

„In der Mitgliederversammlung entstehen die wenigsten Ideen. Die Ideen werden schon in die Mitgliederversammlung eingebracht“ (Interview KS Öff 23).

Selbst vom Verein Jura 2000 Landkultur, der allgemein als Ideenschmiede der Partnerschaft bezeichnet wird, berichten Mitglieder, dass die Mitgliederversammlungen einen eher formalen Charakter haben und kaum tiefergehende inhaltliche Diskussionen geführt werden.

Alternative Erklärungen: Doch wie kommen die innovativen Ideen und Projekte der Partnerschaften dann zustande? Werden sie möglicherweise vom Management der Partnerschaften entwickelt? Diesbezüglich sind sich alle Interviewpartner einig: „Das Regionalmanagement entwickelt keine Ideen“ (Interview KS Öff 23). „Die Ideen kommen aus der Bevölkerung heraus“ (Interview PL Ziv 5). „Gremien und das Regionalmanagement sind nicht dafür da, Ideen zu entwickeln. Innovative Ideen entstehen da draußen“ (Interview KS Man 4). Das Regionalmanagement hat demnach eher die Aufgabe, Ideen aufzugreifen und weiterzuentwickeln:

„Wir als Beratungseinrichtung sind den Leuten viel näher. Wir sind permanent hier und stehen zur Verfügung, greifen Ideen auf, tragen die weiter und halten das Gespräch darüber in Gang“ (Interview KS Man 2).

In der Jura 2000 Partnerschaft entstehen viele Ideen auch in den monatlich stattfindenden Gesellschafterversammlungen der Jura 2000 GmbH. An diesen Sitzungen nehmen außen den Bürgermeistern der Jura 2000 Region auch die Leiterin der Geschäftsstelle teil, die zugleich die Vorsitzende des Jura 2000 Vereins ist. Andere Ideen werden von den Arbeitskreisen der Partnerschaft entwickelt und über den Verein an die Geschäftsstelle der GmbH weitergegeben. „Innovative Ideen, die unabhängig von den Arbeitskreisen und den Arbeits-sitzungen der GmbH [sind], kommen selten vor“ (Interview JU Man 3). Ähnliche Arbeitskreise bzw. ‚Projektentwicklungsgruppen‘ gibt es auch in den anderen beiden Partnerschaften, und auch sie fungieren als Ideenschmieden. Im Vergleich zu den Gremien der Partnerschaften sind sie in der Regel kleiner und müssen auch keine Entscheidungen herbeiführen, was folgenden Vorteil hat:

„Es ist gut, wenn Ideen nicht sofort auf einen konsensfähigen Nenner gebracht werden müssen. Kompromisse stehen bei der Gruppendynamik [eines Entscheidungsgremiums] im Vordergrund. Wenn Sie ein innovatives Projekt sofort in so einem Gremium diskutieren, dann kann es sein, dass es sofort stirbt oder auf das Machbare runtergestutzt wird“ (Interview PL Öff 17).

Insgesamt zeigt sich also, dass in den drei untersuchten Partnerschaften Ideen weder von den zentralen Entscheidungsgremien noch von dem Regionalmanagement entwickelt werden. Stattdessen entstehen die Ideen entweder außerhalb der Partnerschaft und werden direkt an das Regionalmanagement herangetragen oder sie entstehen in den Arbeitskreisen der

Partnerschaft. In beiden Fällen werden innovative Ideen dann von den Regionalmanagern aufgegriffen, mit anderen Projekten bzw. Akteuren vernetzt, auf ihre Förderfähigkeit überprüft bzw. in Richtung Projektantrag weiterentwickelt. In den Entscheidungsgremien wird dann lediglich entschieden, ob bzw. mit welcher Priorität und wie viel Geld das Projekt gefördert werden soll.²¹⁵

Eine andere alternative Erklärung, warum im Rahmen der Partnerschaft innovative Projekte umgesetzt wurden, ist, dass durch die Förderprogramme erst entsprechende finanzielle Anreize bzw. Möglichkeiten für Innovationen geschaffen wurden. Ein früherer Mitarbeiter des PLENUM-Teams bestätigte dies und sprach diesbezüglich vom „Lockmittel Geld“ (Interview PL Man 5). In der Tat war insbesondere das Modellprojekt PLENUM umfangreich mit Fördermitteln ausgestattet, um einen neuen Ansatz einer integrierten Entwicklung zu erproben. Doch auch das LEADER-Programm bzw. das Ländliche Regionalprogramm des Landes Hessen, aus denen die anderen beiden Partnerschaften finanziert wurden, erwähnen bzw. fordern in ihren Richtlinien explizit die Förderung innovativer Projekte. Letztlich ist es sogar so, dass nur solche Projekte aus diesen Programmen gefördert werden können, die nicht über andere Förderprogramme finanzierbar sind. Allerdings beklagten sich die Regionalmanager der untersuchten Partnerschaften, dass die Förderprogramme bzw. die zuständigen Förderbehörden inzwischen wenig Spielraum für Experimente zuließen. Es ist daher schwer einzuschätzen, ob und inwieweit die Förderprogramme innovationsfördernd wirkten oder innovative Projekte durch enge Auslegung von Förderbestimmungen sogar verhinderten oder die innovativen Aspekte minimierten.²¹⁶

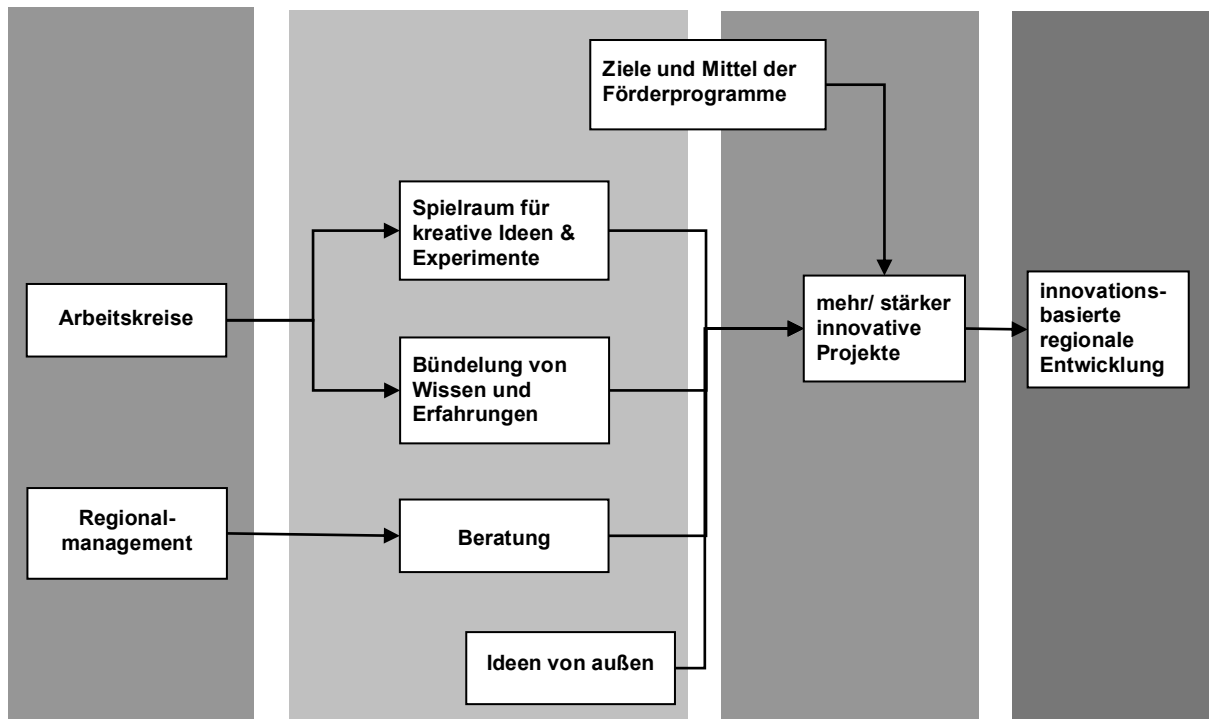
Viele der innovativen Ideen entstanden wie dargelegt in den Arbeitskreisen der Partnerschaften. Andere Ideen wurden jedoch von außerhalb an die Partnerschaft bzw. deren Geschäftsstellen herangetragen. Deshalb stellt sich die Frage, ob nicht auch ohne die Partnerschaft (aber mit entsprechenden Projektfördermitteln) trotzdem innovative Projekte umgesetzt würden. Dies ist durchaus möglich. Es könnte sein, dass die Partnerschaften einschließlich ihrer Arbeitskreise reine ‚Katalysatoren‘ für Ideen sind und sich potentielle Projektträger auch direkt an die zuständigen Förderbehörden wenden würden. Allerdings bieten die Partnerschaften bzw. ihre Regionalmanager den Vorteil, dass sie keine Behörden sind und insofern eine niedrigere Hemmschwelle besteht, sie zu kontaktieren. Des Weiteren ist es Behördenmitarbeitern in der Regel nicht möglich, in gleichem Maße wie die Regionalmanager durch spezielle Veranstaltungen, Sitzungen und Vor-Ort-Besuche vielfältige Kontakte aufzubauen und dadurch mit möglichen Projektträgern in Berührung zu kommen. Und schließlich können die Regionalmanager, gerade weil sie gegenüber dem potentiellen Antragsteller nicht sofort die Richtlinien der Förderprogramme bzw. deren verwaltungsmäßige Umsetzung vertreten müssen, auch unkonventionelle Möglichkeiten eruieren, die vielleicht überhaupt keiner finanziellen Förderung bedürfen. Vieles spricht also dafür, dass die Partnerschaften mit ihren Arbeitskreisen und Regionalmanagern weitaus bessere

²¹⁵ Siehe vertiefend Interviews JU Öff 18/21/23, Man 3; PL Wirt 8, Öff 15/16/17, Man 4/5/7/8, Ziv 5; KS Man 3/4, Öff 20/22/23.

²¹⁶ Siehe vertiefend Interviews PL Man 5; JU Man 3; KS Man 4.

Möglichkeiten bieten, (a) innovative Ideen zu entwickeln oder ‚einzufangen‘ und diese (b) zu innovativen Projekten weiterzuentwickeln.

Schaubild 10.8: Modifizierte Wirkungskette bezüglich innovativer Entwicklung



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Die oben beschriebene Wirkungskette bezüglich der Entstehung und Umsetzung innovativer Projekte wurde in 20 Interviews intensiv diskutiert. Ansonsten gelten hinsichtlich der Datengrundlage und Vielfalt der Quellen die für die erste Wirkungskette gemachten Ausführungen. Die Übereinstimmung der Interviews ist für die vorliegende Wirkungskette auch partnerschaftsübergreifend sehr hoch. Die überprüften alternativen Erklärungsansätze sind für sich genommen entweder nicht plausibel oder umstritten. Allerdings könnten die Fördermittel als Anreiz für innovative Projekte durchaus die bestehenden Wirkungsketten ergänzen.

Relevanz der Wirkungskette

Die Kontextbedingungen der untersuchten Partnerschaften weisen hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung von innovativen Projekten keine speziellen Eigenarten auf. Die modifizierte Wirkungskette dürfte für alle diejenigen Partnerschaften relevant sein, die sowohl ein hauptamtliches Regionalmanagement als auch Arbeitskreise besitzen.

Bezüglich des zeitlichen Aspektes sind grundsätzlich keine Einschränkungen oder lokalen Besonderheiten erkennbar. Allerdings wurde von zwei Partnerschaften berichtet, dass in der ersten Phase der Partnerschaft viele bestehende Projektideen ‚aus der Schublade‘ geholt und zur Umsetzung gebracht wurden. Damit wurde zugleich impliziert, dass diese Projekte keinen hohen Innovationsgehalt besaßen. Andererseits gab es auch sehr innovative Projektideen (z.B. die Schaukäserei oder das Projekt Dorf in der Region), die schon vor Entstehung

der Partnerschaft bestanden hatten bzw. in der Anfangsphase der Partnerschaft entwickelt und umgesetzt wurden. Insofern kann man nicht davon ausgehen, dass die oben beschriebene Wirkungskette in der Anfangsphase der Partnerschaften weniger wirksam oder relevant ist.

Die Stärke des partnerschaftlichen Anteils an der modifizierten Wirkungskette ist ohne ein hauptamtliches Regionalmanagement als Anlauf- und Beratungsstelle für innovative Projektideen als gering bis mittelstark einzuschätzen. Denn ohne Beratung und gemeinsame Weiterentwicklung von innovativen Ideen zu förderfähigen Projektanträgen würden wahrscheinlich auch die Arbeitskreise nicht in dem Maße als Ideenschmiede funktionieren. Betrachtet man ein hauptamtliches Regionalmanagement als Teil des partnerschaftlichen Ansatzes (obwohl es streng genommen nicht unbedingt erforderlich ist), dann ist der partnerschaftliche Anteil an der Wirkungskette als mittelstark zu bewerten. Denn entsprechend flexibel einsetzbare Fördermittel sind eine nicht unwesentliche Nebenbedingung für die Umsetzung von innovativen Projekten.

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

Der Innovationsgehalt von Projekten ist generell schwer zu messen. Dies gilt bezüglich der drei untersuchten Partnerschaften umso mehr, als in der Regel keine neuartigen Produkte geschaffen wurden. Das Innovative der Projekte lag meistens in neuen Verfahren oder in einer besonderen Verknüpfung von Akteuren, Themenfeldern oder Projekten. Zum Beispiel sind Vorträge, Führungen und Kurse über die Geologie, Flora und Fauna einer Region nichts Besonderes. Ebenso sind heimatgeschichtliche Museen, Ausstellungen und Vorträge nichts Besonderes. Und thematische Rad- und Wanderwege sowie Restaurants mit regionaler Küche sind ebenfalls keine neue Erfindung. Doch all diese Elemente zusammengefügt ergeben z.B. das Ecomuseum Reinhardswald, welches durch diese Verknüpfungen einen besonderen Innovationsgehalt hat. Ähnlich verhält es sich mit vielen anderen Projekten der drei Partnerschaften. Die Innovation besteht in der Vernetzung und der damit einhergehenden Inwertsetzung lokaler Ressourcen.

Für die lokale bzw. regionale Entwicklung haben solche Projekte insofern eine besondere Bedeutung, als bestehende Ressourcen, Einrichtungen und Akteure, die bisher kaum oder nur suboptimal genutzt wurden, eine Aufwertung erfahren. Darüber hinaus entstehen dadurch zugleich regionale ‚Alleinstellungsmerkmale‘, die insbesondere für eine touristische Vermarktung der Region sehr wichtig sind. Überhaupt ist ein Großteil der innovativen Projekte der Partnerschaften in irgendeiner Weise auch mit einer touristischen Nutzung verbunden. Dies liegt möglicherweise daran, dass man sich gerade in diesem Bereich von anderen Angeboten bzw. Regionen unterscheiden muss, um die Aufmerksamkeit von Besuchern auf sich zu ziehen.

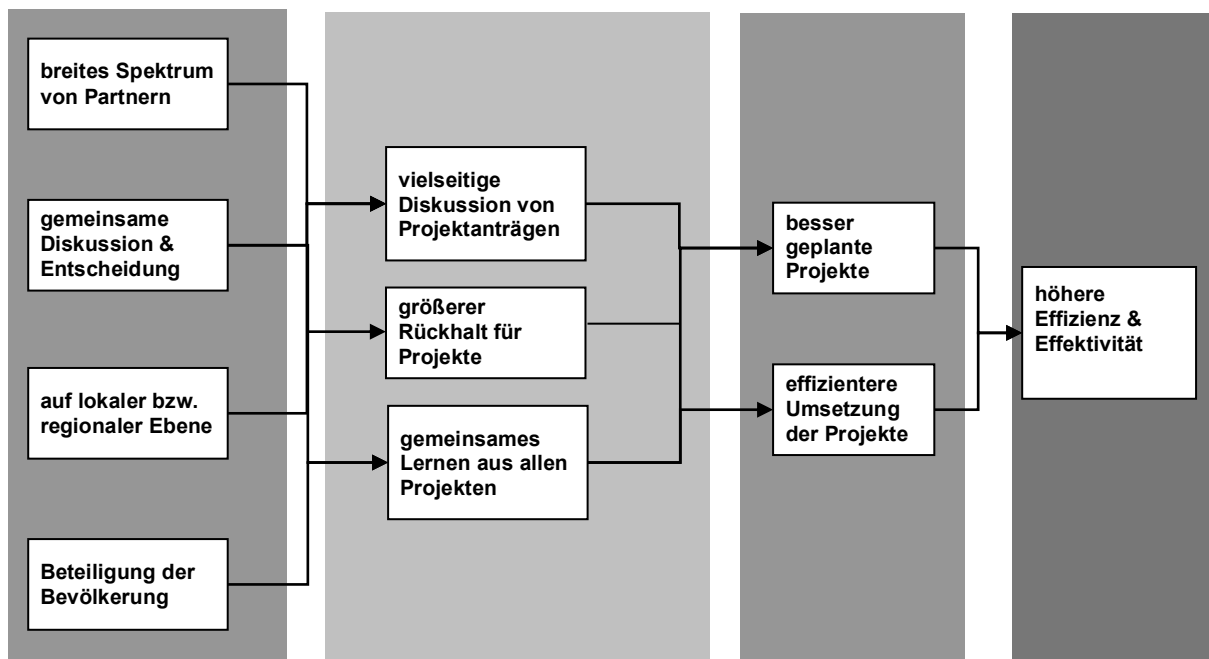
Für die Partnerschaften selbst sind die innovativen Projekte in zweifacher Hinsicht besonders wichtig. Zum einen stehen die Partnerschaften als neue bzw. vergleichsweise junge Institutionen unter dem Druck, ihre Existenz und weitere (auch lokale) Förderung durch besondere und neuartige Projekte zu sichern und auszubauen. Diese Projekte sind daher wichtige ‚Aushängeschilder‘ der Partnerschaften. Zum anderen lassen sich durch

kreative und interessante Projekte neue Akteure für eine Zusammenarbeit gewinnen. Die Projekte sind also zugleich ‚Türöffner‘ für neue Akteure und Themenfelder, die bisher wenig mit der Partnerschaft zu tun hatten.

Höhere Effizienz

Die spezifischen Merkmale einer lokalen Partnerschaft steigern laut der in Schaubild 10.7 dargestellten Wirkungskettenhypothese letztlich die Effizienz und Effektivität bei der Planung und Umsetzung von Projekten. An der Partnerschaft sind sehr unterschiedliche lokale Akteure beteiligt, die gemeinsam über Projekte entscheiden. So können Projektanträge aus unterschiedlichen Perspektiven und auf dem Hintergrund guter Ortskenntnis kritisch geprüft und in ihrer Planung verbessert werden. Die Auseinandersetzung mit den Projekten und die gemeinsame Entscheidung über ihre Förderung verschaffen ihnen einen größeren Rückhalt in der Bevölkerung. Dies erleichtert später ihre Umsetzung. Durch die gemeinsamen Diskussionen und den Austausch unter den Partnern entsteht zudem ein Erfahrungsschatz, den die Beteiligten auch für andere Projekte nutzen können. Insgesamt müsste demnach die Projektplanung und -umsetzung durch lokale Partnerschaften besonders effizient und effektiv sein.

Schaubild 10.9: Hypothetische Wirkungskette bezüglich erhöhter Effizienz



Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: Von den meisten befragten Akteuren wird bestätigt, dass die Diskussionen in den partnerschaftlichen Gremien einen positiven Einfluss auf die Planung der Projekte haben. Grundlage dafür sei zum einen die genaue Kenntnis sowohl der lokalen Umstände als auch der Antragsteller und zum anderen die Notwendigkeit, in den Gremien für ein vorgeschlagenes Projekt gut zu argumentieren, da im Prinzip alle anderen Teilnehmer auch

von den Fördergeldern profitieren wollen. Dies habe, so der frühere Vorstandsvorsitzende des Vereins Region Kassel-Land, folgenden Effekt:

„Das gesunde Konkurrenzdenken der Diskussionsteilnehmer macht es erforderlich oder bewirkt, dass eine kritische Betrachtung bestimmter Projekte zur Optimierung führt – zur Optimierung der regionalen Bedeutung“ (Interview KS Öff 20).

Außer der Betonung regionaler Aspekte hat die kritische Diskussion der Projekte laut verschiedener Interviewpartner noch folgende Effekte auf die Projektanträge: Erstens werden die Projekte stärker auf die Ziele oder Auswahlkriterien der Partnerschaften bezogen und werden insofern zielgenauer. Zweitens werden die besonderen Aspekte eines Projektantrages herausgefiltert, die Projekte werden „profilschärfer“ (Interview PL Man 5). Drittens schaffen die gemeinsamen Diskussionen ein besseres Verständnis für die Schwierigkeiten oder negativen Aspekte eines Projektes und ermöglichen eine gemeinsame Suche nach Lösungen. Viertens werden ‚Fehlproduktionen‘ vermieden, da die Diskussionsbeiträge aus unterschiedlicher Sicht eine Art Marktanalyse liefern. Fünftens (und anknüpfend an obiges Zitat) wird die regionale Bedeutung eines Projektes herausgearbeitet und der regional beste Standort gesucht.²¹⁷

Ein zweiter Wirkungsstrang bezieht sich auf die effizientere Umsetzung der Projekte. Dies kommt zum einen dadurch zustande, dass bedeutende Hemmnisse bereits in den Diskussionen in der Phase der Projektplanung und -auswahl thematisiert und ausgeräumt wurden. Zum anderen macht es die Projekte in der Umsetzungsphase robuster gegen aufkommende Kritik, wie der frühere Vorsitzende der PLENUM-Projektgruppe erläutert:

„Zum einen ist der Rückhalt dann besser, also die Leute, die das Projekt mitdiskutiert haben, kennen die Pro und Contra Argumente besser und können es dann in ihren Bereichen besser mittragen. Also der Rückhalt für die Projekte wird einfach besser und breiter. [...]“

Das wirkt sich insofern aus, als der ein oder anderen Kritik, die dann kommt im Nachhinein, nicht nur von der bewilligenden Stelle und vom Antragsteller begegnet wird, sondern entweder kommt die Kritik gar nicht erst auf, da aus der entsprechenden Interessengruppe schon jemand da ist, der das Projekt kennt und die Pro-Argumente bringen kann. Oder wenn Kritik trotzdem hochkommt, dann bringt man nicht nur von einer Stelle, z.B. dem Landratsamt, neben dem Antragsteller die Pro-Argumente vor, sondern andere, die ja an der Entscheidung beteiligt waren, ebenso“ (Interview PL Öff 11).

Andere Interviewpartner und der Verlauf der Umsetzung kontroverser Projekte bestätigen dieses Phänomen. Zum Beispiel erklärte der Hauptinitiator der Isnyer Käsküche, dass außer den Fördergeldern vor allem der Rückhalt der PLENUM-Projektgruppe wichtig war, um die fast dreijährige Planungs- und Genehmigungsphase durchzustehen: „Ohne PLENUM hätten wir nicht den langen Atem gehabt“ (Interview PL Wirt 6). Der Rückhalt innerhalb der Entscheidungsgremien und nach außen hin ist dabei zum Teil auch ein Resultat des

²¹⁷ Zur Verbesserung des Projektdesigns siehe Interviews PL Öff 11/13, Man 5/6; KS Öff 16/20; JU Öff 15.

konsensualen Entscheidungsmodus, der in den drei Partnerschaften angewendet wird. Wenn ein Projekt von dem zuständigen Gremium beschlossen wurde, bedeutet dies, dass ausnahmslos alle Teilnehmer zugestimmt haben und sie deshalb auch in der Pflicht stehen, das Projekt nach außen hin mitzutragen bzw. zu vertreten.²¹⁸

Sowohl für die Planung als auch die Umsetzung von Projekten ist es von Vorteil, dass in den Partnerschaften bereits eine Vielzahl wichtiger Personen bzw. Institutionen vertreten sind. Durch den persönlichen Kontakt besteht ein besserer und schnellerer Zugang zu relevanten Informationen bzw. Erfahrungen. So erläuterte die frühere Geschäftsführerin der Jura 2000 GmbH: „Man kommt schneller voran, weiß, an wen muss ich mich wenden, hat sofort einen Ansprechpartner, kommt schneller an Informationen, um die Projekte umzusetzen“ (Interview JU Man 2). Dies ist gerade auch in der Umsetzungsphase relevant, wenn bei auftretenden Problemen schnell Lösungen gefunden werden müssen: „Weil man sich aus der Projektgruppe kennt, kann man Leute direkter ansprechen. So lassen sich Dinge schneller lösen“, erklärte ein Mitglied der PLENUM-Projektgruppe (Interview PL Wirt 8).²¹⁹

Einen zusätzlichen Effizienzgewinn sahen die Befragten durch den sparsameren bzw. bewussteren Mitteleinsatz. Hierbei können zwei aus dem partnerschaftlichen Ansatz hervorgehende Wirkungsstränge unterschieden werden. Erstens wird durch die Gesamtschau und Diskussion aller Projekte ermöglicht, Doppelungen von Angeboten bzw. Einrichtungen zu vermeiden. Förderentscheidungen werden besser aufeinander abgestimmt, und es wird gemeinsam entschieden, welches von mehreren ähnlichen Projekten an welchem Standort gefördert werden soll. Außerdem erfolgt die Auswahl der zu fördernden Projekte in allen drei Partnerschaften auf Grundlage einer Kriterienliste, die zu einer inhaltlich basierten Prioritätensetzung führen soll (siehe Kapitel 9). Zweitens üben die Mitglieder der Partnerschaften nach Aussagen mehrerer Interviewpartner eine gegenseitige Kontrollfunktion aus. Gerade in den Versammlungen, in denen über die zu fördernden Projekte beraten wird, werde von den Teilnehmern (aus Eigeninteresse) auf einen regionalen und thematischen Ausgleich geachtet. In der Partnerschaft Kassel-Land führte dies zudem zu einer freiwilligen Selbstbeschränkung bezüglich der finanziellen Förderhöchstgrenze für die Projekte. Es wurde beschlossen, alle Projekte mit maximal 50.000 Euro zu fördern, um so mehr Projekte fördern zu können und eine größere Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen. Da schließlich mehr Fördermittel als benötigt zur Verfügung standen (und dies in der 2008 begonnen Förderperiode wahrscheinlich ebenso der Fall sein wird), wurde diese Obergrenze inzwischen wieder aufgehoben. Dennoch zeigt dieser Fall, dass der partnerschaftliche Ansatz aufgrund der offen thematisierten Konkurrenzsituation dazu führen kann, die vorhandenen Fördermittel auf eine größere Zahl von Projekten zu strecken und einen größeren Eigenanteil der Projektträger einzufordern.²²⁰

²¹⁸ Zur verbesserten Umsetzung von Projekten siehe JU Öff 16/18, Man 2; KS Man 3; PL Öff 11/13, Man 6.

²¹⁹ Zum direkten, persönlichen Zugang zu Informationen siehe auch KS Man 3 sowie JU Öff 18.

²²⁰ Zur effizienteren Mittelvergabe siehe Interviews PL Man 5, Ziv 4; KS Öff 16/17, Man 3; JU Öff 15.

Widersprüche: Die Beteiligung der Bevölkerung wurde von keinem der Interviewpartner als wichtige Voraussetzung für die Wirkungskette bewertet. Tatsächlich sind nur die Gremien und Akteure der Partnerschaften sowie öffentliche Institutionen in der Wirkungskette eingebunden. Die oben beschriebene Wirkungskette basiert vor allem auf den Diskussionen in den partnerschaftlich besetzten Entscheidungsgremien der untersuchten Partnerschaften. Doch diesbezüglich gingen die Meinungen der befragten Akteure auseinander. Selbst Personen, die zunächst die oben dargelegten Wirkungsmechanismen der partnerschaftlichen Diskussionen betonten, erklärten (zum Teil im gleichen Interview), dass in den Gremien der Partnerschaft nur in sehr begrenzten Umfang kritische oder inhaltlich tiefgehende, d.h. auf einzelne Projekte eingehende Diskussionen stattfinden:

„Die Bürgermeister [als größte und einflussreichste Gruppe in der Mitgliederversammlung] wollen keine Details, sie wollen nur wissen, was finanziell drinsteckt“ (Interview KS Man 4).

„Die Bürgermeister wollen nur wissen, in welcher Reihenfolge die Projekte gefördert werden“ (Interview KS Öff 22).

„Der eine fällt nicht dem anderen ins Projekt, weil er will hinterher auch wieder was“ (Interview PL Man 6).

„Die kritischen Diskussionen finden nicht im Verein oder den Arbeitskreisen statt. Die sind mehr Ideengeber“ (Interview JU Man 3)

Der Einfluss der partnerschaftlichen Gremien ist demnach nicht so groß wie die bestätigenden Aussagen weiter oben zunächst erwarten ließen. Aus diesem Grund muss auch das in der Wirkungskette postulierte gemeinsame Lernen aus den Projekten in Frage gestellt werden (siehe auch Wirkungskette ‚Lerneffekte‘). Insgesamt stellt sich aber die Frage, ob andere Faktoren anstelle oder in Ergänzung zu den partnerschaftlichen Diskussionen zu der beschriebenen Effizienzsteigerung der Partnerschaften bzw. ihrer Projekte führen.

Alternative Erklärungen: Als wesentlichen Einflussfaktor bezüglich der kritischen Diskussion und Weiterentwicklung der Projektanträge wurden in allen drei Fallstudien die Regionalmanager bzw. Geschäftsstellen der Partnerschaften genannt. Deren Einfluss wird häufig sogar als wichtiger eingeschätzt als die Diskussionen in den Mitgliederversammlungen der Partnerschaften:

„Das PLENUM-Team hat den entscheidenden Einfluss auf die Projekte. Sie haben den wichtigsten Part, indem sie bei der Beratung der Antragsteller die wesentlichen Weichen stellen“ (Interview PL Ziv 5).

„Es ist nicht die intensive Diskussion, die in der Steuerungsgruppe stattfindet, sondern die hat in der Beratung stattgefunden, und deshalb ging es in der Steuerungsgruppe viel schneller. Es kommt schon ein viel besser geplantes Projekt in die Steuerungsgruppe rein“ (Interview PL Man 8).

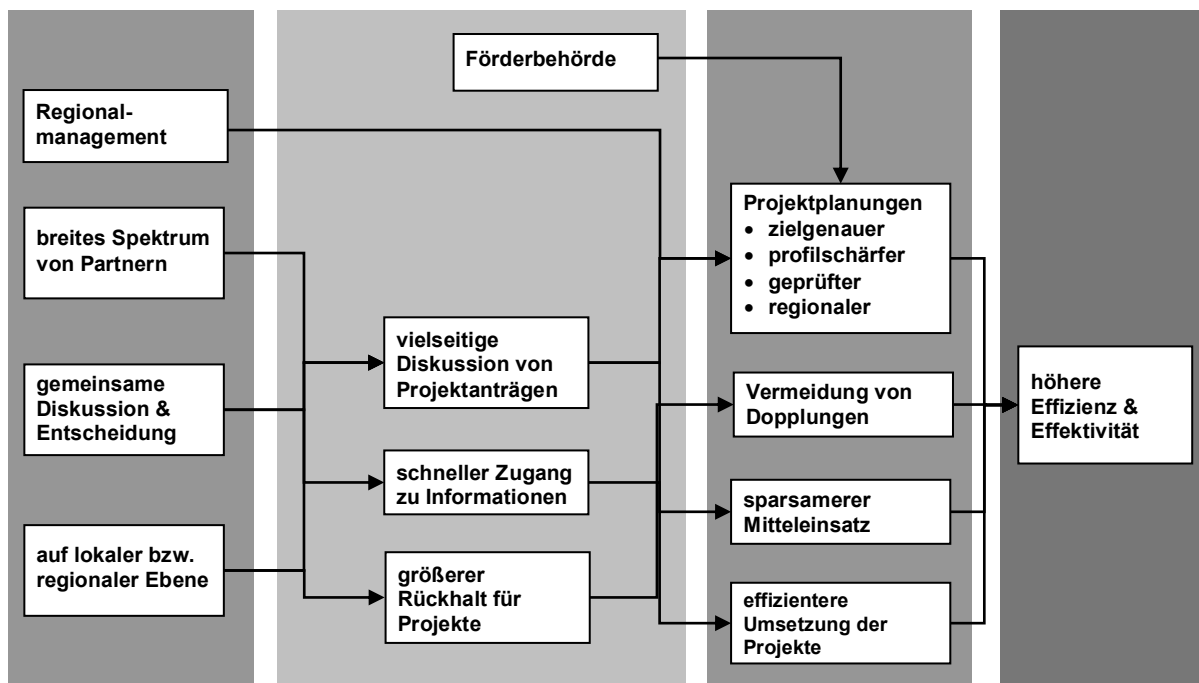
„Die Diskussionen [in der Mitgliederversammlung] alleine werden keine besser geplanten Projekte hervorbringen. Der Einfluss des Regionalmanagement ist wesentlich größer als die Diskussionen, die in der Mitgliederversammlung entstehen“ (Interview Öff KS Öff 23).

Im Fall von Jura 2000 gilt der besondere Fall, dass die Geschäftsstelle der Jura 2000 GmbH durch die monatlichen Treffen der Bürgermeister als Gesellschafter der GmbH gesteuert wird.

„Das Feuer der Kritik findet in erster Linie im Vorfeld bei der Bürgermeister-Sitzung mit der Geschäftsstelle [der Jura 2000 GmbH] statt. Da fragt der eine Bürgermeister den anderen: Ja brauchst du das Projekt? Denn das schmälert dann ja den gemeinsamen Topf [an Fördermitteln]. Und dann ist da natürlich auch noch der Stadtrat, wenn eine kommunale Kofinanzierung dabei ist. Da fragen die dann auch, ob das Projekt nötig ist“ (Interview JU Man 3).

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass innerhalb der Partnerschaften das Regionalmanagement einen großen, möglicherweise sogar entscheidenden Einfluss in der oben beschriebenen Wirkungskette hat. Letzteres Zitat weist jedoch zugleich darauf hin, dass es noch weitere Akteure gibt (in diesem Fall die Gemeinderäte der Jura 2000 Gemeinden), die Einfluss nehmen. Diesbezüglich wurde bereits in Kapitel 9 herausgearbeitet, dass insbesondere die Förderbehörden im Vorfeld, d.h. vor den jeweiligen Diskussionen in den Entscheidungsgremien der Partnerschaften, die Anträge zusammen mit dem Regionalmanagement intensiv beraten und sehr weitgehenden Einfluss ausüben (siehe Kapitel 9 für Zitate und nähere Ausführungen). Dabei werden die Projektanträge vor allem ‚förderfähig‘ gemacht. Die weiteren Planungen und die Umsetzung der Projekte werden dadurch vermutlich beschleunigt, da auf diese Weise bereits fördertechnische Probleme im Vorfeld erkannt und ausgeräumt werden können.

Schaubild 10.10: Modifizierte Wirkungskette bezüglich erhöhter Effizienz



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Die oben beschriebene Wirkungskette bezüglich der Entstehung und Umsetzung innovativer Projekte wurde in insgesamt 26 Interviews intensiv diskutiert. Ansonsten gelten hinsichtlich

der Datengrundlage und Vielfalt der Quellen die für die erste Wirkungskette gemachten Ausführungen. Die Übereinstimmung der Interviews ist für die modifizierte Wirkungskette auch partnerschaftsübergreifend sehr hoch. Dies gilt auch für die alternativen Erklärungsansätze, die für alle drei Partnerschaften nicht widerlegt werden konnten. Logisch betrachtet und nach Aussagen der befragten Akteure sind sie jedoch als komplementär zu den anderen Wirkungssträngen der Wirkungskette einzuschätzen, weshalb sie zusätzlich in das Wirkungsketten-Diagramm aufgenommen wurden.

Relevanz der Wirkungskette

Die Kontextbedingungen der untersuchten Wirkungskette sind hinsichtlich der organisatorischen Struktur der Partnerschaften unterschiedlich. Dies gilt insbesondere für die Jura 2000 Partnerschaft mit ihrer institutionellen Sonderkonstruktion (GmbH und Verein). Im Grunde liegt aber in den anderen beiden Partnerschaften intern eine ähnliche Aufteilung in Management und Mitgliederorganisation vor. Insofern ist die Wirkungskette wahrscheinlich auf alle solche Partnerschaften übertragbar, die ebenfalls ein hauptamtliches Management besitzen (egal wo dieses institutionell angesiedelt ist).

Im Prinzip sind die Mechanismen der Wirkungskette während der gesamten Dauer der Partnerschaften wirksam. Allerdings sind die internen Abläufe der Partnerschaften im Laufe der Zeit immer routinierter geworden. Dadurch wurden einerseits die beschriebenen Wirkungsmechanismen hinsichtlich effizienterer Projektplanung und -umsetzung verstärkt. Andererseits sind im gleichen Zuge die inhaltlichen Diskussionen in den Gremien der Partnerschaften im Vergleich zur Anfangsphase zurückgegangen. Insofern ist davon auszugehen, dass der auf den gemeinsamen Diskussionen aufbauende Wirkungsstrang heute schwächer ist als vor einigen Jahren.

Die Stärke des partnerschaftlichen Anteils an der modifizierten Wirkungskette hängt wieder davon ab, ob der Einfluss des Regionalmanagements mit zum partnerschaftlichen Ansatz gezählt wird oder nicht (siehe Diskussion bezüglich der vorherigen Wirkungsketten). Betrachtet man nur den Einfluss der partnerschaftlichen Gremien, so ist insbesondere vor dem Hintergrund der zurückgehenden Diskussionstätigkeit von einem geringen bis höchstens mittelstarken Einfluss auszugehen. Bezieht man das Regionalmanagement mit ein, so ist der Einfluss deutlich stärker. Er wird jedoch durch die enge Kooperation bzw. das weitgehende Einwirken der Förderbehörden auf die Planungsabläufe eingeschränkt (siehe auch Kapitel 9).

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

Die höhere Qualität der Projektplanungen lässt sich nicht direkt messen. Sie ließe sich allenfalls an der Zahl der nicht bewilligten Anträge bzw. an der Zahl der in der Umsetzung gescheiterten Projekte ablesen. Diesbezüglich lagen bei den untersuchten Partnerschaften jedoch keine Statistiken vor, und es bestand auch keine Möglichkeit, Zugang zu den Unterlagen aller Projekte zu bekommen. Nach Aussagen der Regionalmanager wurden jedoch nur sehr wenige Anträge von den Entscheidungsgremien bzw. Förderbehörden abgelehnt – und

meistens fand dies in der Anfangsphase der Partnerschaften statt, als alle Beteiligten noch nicht mit den Zielen und Verfahren der Partnerschaften bzw. der Förderprogramme vertraut waren. Während der Umsetzung der Projekte gab es insgesamt wenig Widerstände oder Probleme, die auf unzureichende Planung oder Beratung innerhalb der Partnerschaft zurückzuführen waren. Im Gegenteil, auftretende Umsetzungsschwierigkeiten konnten durch den breiten Rückhalt der Partnerschaft und durch die ständige Begleitung und Beratung seitens des Regionalmanagements gelöst werden. Des Weiteren wurden in vielen Fällen weniger Fördermittel in Anspruch genommen als möglich gewesen wäre, (a) aufgrund der selbst auferlegten Förderobergrenzen (Fallbeispiel Region Kassel-Land) und (b) aufgrund des ‚gesunden Konkurrenzdenkens‘ der Partner. Denn jedes bewilligte Projekt wurde aus den begrenzten, speziell für die Region bestimmten Fördermitteln finanziert, aus denen später auch eigene Projekte finanziert werden müssten.²²¹

Für die lokale bzw. regionale Entwicklung bedeutet die oben beschriebene Wirkungskette, dass durch den partnerschaftlichen Ansatz (a) mehr Projekte gefördert werden können, (b) diese besser auf die lokalen Bedingungen angepasst sind, (c) sie hinsichtlich ihrer regionalen Bedeutung aufeinander abgestimmt sind und (d) auch nachhaltiger wirken bzw. dass sie langfristig erfolgreich sind. Dass diese Wirkungen nur ein bestimmtes Teilgebiet, Themenfeld oder eine bestimmte Bevölkerungsgruppe begünstigen, ist nicht erkennbar.

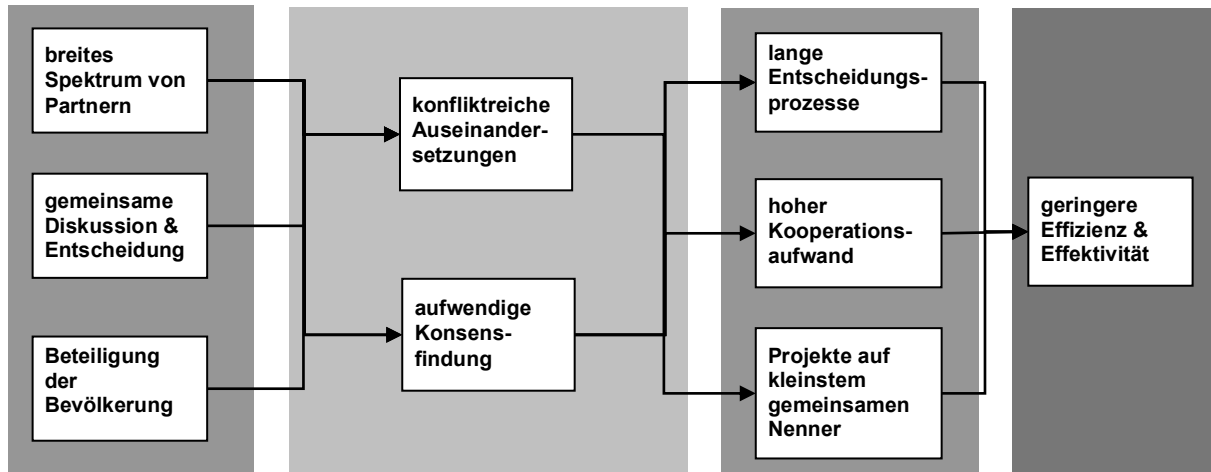
Für die Partnerschaften sind gute Projektanträge und erfolgreich umgesetzte Projekte zunächst wichtig gegenüber der Förderbehörde und für spätere Evaluierungen. Doch auch innerhalb der Partnerschaft bzw. innerhalb der Region erhöhen erfolgreiche Projekte die Legitimation der immer noch jungen Partnerschaften. Dies gilt umso mehr, als sich die Partner durch die gemeinsamen Diskussionen und das Mitverfolgen des Projektverlaufes mit der Zeit mit den Projekten der Partnerschaft identifizieren, auch wenn sie selbst nicht Projektträger sind. „Die Gruppe ist stolz auf die Projekte. Es ist nicht mehr nur ein Projekt von Herrn X, sondern es wird ein Projekt, wo eine Gruppe dahinter steht“ (Interview PL Öff 15). Nicht zuletzt wird so über erfolgreiche Projekte ein regionales Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt bzw. verstärkt.

Geringere Effizienz

Schaubild 10.11 veranschaulicht die in Kapitel 5 entwickelte Hypothese, dass der partnerschaftliche Ansatz nicht zu einer höheren, sondern zu einer geringeren Effektivität und Effizienz führt. Demnach bewirken die Heterogenität der Partner, die partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozesse und die Beteiligung der Bevölkerung komplizierte und konfliktreiche Auseinandersetzungen bzw. aufwendige Konsensfindungsprozesse. Dies führt zu langen Entscheidungsprozessen, zu einem hohen Kooperationsaufwand sowie inhaltlich zu auf den kleinsten gemeinsamen Nenner reduzierten Projekten. Insgesamt ist demzufolge die Effektivität und Effizienz lokaler Partnerschaften relativ gering.

²²¹ Siehe vertiefend Interviews PL Man 5/6, Öff 11, Ziv 4; KS Öff 16/17, Man 3; JU Öff 14/15/16.

Schaubild 10.11: Hypothetische Wirkungskette bezüglich geringer Effizienz



Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: Viele Interviewpartner bestätigten zunächst die oben dargestellte Wirkungskette – fokussierten dabei aber vor allem auf die Kooperationskosten, genauer gesagt den zeitlichen und finanziellen Aufwand der Teilnehmer der partnerschaftlichen Sitzungen. Sitzungsunterlagen müssen vorbereitet und gelesen werden, je nach Größe des Projektgebietes fallen in der Summe hohe Fahrtkosten an, und auch die Sitzungen selbst dauern teilweise recht lange und finden meistens in den Abendstunden statt. Dieser zeitliche und finanzielle Aufwand wird entweder von den Organisationen getragen, die Vertreter in die Gremien entsenden, oder von Privatpersonen als ehrenamtliche Leistung eingebracht. Diese materiellen und immateriellen Kosten werden in den Partnerschaften meistens nicht thematisiert, sind jedem Einzelnen aber sehr bewusst. „Die Projektgruppe ist im Grunde ein teurer Haufen“, fasste ein Mitglied des PLENUM-Entscheidungsgremium diesbezüglich zusammen (Interview PL Wirt 8).²²²

Hinzu kommen die Kosten für das Management der Partnerschaften. Diese wurden zu einem Großteil von den Förderprogrammen getragen, weshalb die Kosten für die Akteure der Region nicht so spürbar waren. Aufgrund degressiver Förderregularien wird der lokal finanzierte Anteil der Organisationskosten im Förderzeitraum 2007-2011 jedoch auf bis zu 50% ansteigen. Im Fallbeispiel Kassel-Land erfolgt die Finanzierung des Vereins schon jetzt zu 100% aus der Region: außer mehr oder weniger symbolischen Beiträgen nicht-öffentlicher Mitglieder sichern der Landkreis und deren Kommunen die Finanzierung der Organisation.²²³

Widersprüche: Die meisten anderen Elemente der Wirkungskette konnten jedoch nicht bestätigt werden. Zum Beispiel nimmt die Beteiligung der Bevölkerung (z.B. in Arbeitskreisen) in den Entscheidungsverfahren der Partnerschaften praktisch keinen Stellenwert ein, sie dienen mehr der Ideenentwicklung. Doch auch die Diskussionen bzw. Entscheidungs-

²²² Siehe vertiefend Interviews PL Öff 17; KS Man 3; JU Öff 15/16/17.

²²³ Vgl. Richtlinien der drei Förderprogramme, Förderanträge und Jahresberichte der drei Partnerschaften.

prozesse in den Mitgliederversammlungen und Lenkungsorganen sind anscheinend kein Grund für zeitliche Verzögerungen von Projekten. Dies könnte man zunächst vermuten, da z.B. die Entscheidungsgremien nur ein oder höchstens zweimal im Jahr zusammenkommen. Doch in der Regel werden in diesen Sitzungen Projektlisten verabschiedet, die die Projekte mit Prioritäten versehen. Verzögert sich die Planung oder Umsetzung eines Projektes, kann das Management die jeweils nachfolgenden Projekte vorziehen ohne eine neue Entscheidung der Partnerschaft einholen zu müssen. Ohnehin haben die meisten Projekte eine lange Vorlaufzeit, sodass die Sitzungstermine der Entscheidungsgremien kaum eine Rolle spielen.

Sitzungen der Entscheidungsgremien selbst verlaufen in der Regel sehr effizient und harmonisch. Wie in Kapitel 9 dargelegt sind die wesentlichen Entscheidungen bereits im Vorfeld zwischen dem Regionalmanagement, dem Lenkungsorgan und der Förderbehörde getroffen. Auch die Rangfolge der zur Förderung anstehenden Projekte wurde bereits vorher entwickelt. „In der Mitgliederversammlung werden allenfalls kleinere Korrekturen vorgenommen werden. Da gibt es also keine endlosen Debatten“, lautet eine typische Beschreibung der Projektauswahlsitzungen in den Entscheidungsgremien, in diesem Fall der Mitgliederversammlung des Vereins Region Kassel-Land (Interview KS Öff 22). Der reibungslose Ablauf der Sitzungen ist eigentlich verwunderlich, da in vielen Fällen die Mitglieder selbst Antragsteller sind bzw. bestimmte Interessengruppen vertreten, die Förderanträge eingereicht haben. Man könnte also durchaus konfliktreiche Auseinandersetzungen erwarten. Doch in Wirklichkeit ist es genau andersherum, wie ein anderer Teilnehmer der Kasseler Mitgliederversammlung erläuterte:

„Es gibt natürlich eine gute Kompromissfähigkeit. Man hat ja eigene Projektinteressen und wird deswegen mit den Projektinteressen der anderen nicht ruppig umgehen. Es gibt also einen ganz vernünftigen Zwang zum Konsens“ (Interview KS Öff 19).

Dieser Zwang zum Konsens ist im Grunde genommen ein Resultat des Konsensprinzips. Denn wenn jemand bei einer anstehenden Entscheidung seine Zustimmung verweigert (und damit gemäß Konsensprinzip die Entscheidung z.B. für eine Projektförderung negativ ausfällt), besteht die Möglichkeit, dass bei der anschließenden Entscheidung über das eigene Projekt der Antragsteller des ersten Projektes im Gegenzug ebenfalls nicht zustimmt. Da jeweils eine Stimme reicht, um eine negative Entscheidung des Gremiums herbeizuführen, ist die Verantwortung des Einzelnen entsprechend groß. Das Konsensprinzip sorgt also aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten für ein relativ wohlwollendes Abstimmungsverhalten – wenn denn überhaupt abgestimmt wird (siehe Kapitel 9). Der gruppendynamisch positive Effekt von Konsensverfahren – im Gegensatz zu Mehrheitsabstimmungen – wird auch in folgenden Ausführungen eines Mitarbeiters des PLENUM-Teams deutlich:

„Wenn keine Niederlagen stattfinden, wo es dann [in der Abstimmung] 18 zu 1 ist, dann ist weiterhin mehr Bereitschaft und Vertrauen da wie wenn einer jedes Mal überstimmt wird. Wenn jetzt zum Beispiel zu einem Thema der Landwirtschaft einer, der von der Landwirtschaft sehr viel versteht und in diesem Thema dann eine 16:2 Niederlage kriegen würde, der würde sich doch kaum

mehr bereit erklären, in so einem Gremium weiter aufzutreten, wenn er nicht ein sehr offener und toleranter Mensch wäre, dem an der Sache viel liegt. [...]

Wenn da in der Anfangsphase mehrere Dinge abgebügelt worden wären mit so wirklich hohen Mehrheiten, dann hätte es eine reine Blockbildung gegeben und es wäre nichts weiter gelaufen“ (Interview PL Man 7).

Aus diesen und anderen in Kapitel 9 angesprochenen Gründen wird in den Partnerschaften das Konsensverfahren (möglichst ganz ohne Abstimmungen) praktiziert. Konfliktreiche Auseinandersetzungen bzw. aufwendige Konsensfindungsverfahren finden daher in der Regel nicht statt. Damit ist zugleich auch ein weiteres Element bzw. eine weitere Teilhypothese der Wirkungskette entkräftet, nämlich dass aufgrund der partnerschaftlichen Diskussionen und Abstimmungen Projekte inhaltlich auf den sprichwörtlich kleinsten gemeinsamen Nenner reduziert würden. Zum einen finden tiefgehende inhaltliche Diskussionen über einzelne Projekte kaum statt. Zum anderen werden aus wohlverstandenen Eigeninteresse nicht die Projektanträge der anderen Teilnehmer (bzw. deren Klientel) inhaltlich oder finanziell reduziert. Schließlich steht in den Sitzungen nie nur ein einzelner Projektantrag auf der Tagesordnung, sondern gleich eine ganze Liste von Projektanträgen. Ein Mitglied der PLENUM-Steuerungsgruppe brachte daher die in den Sitzungen wirkenden Mechanismen folgendermaßen auf den Punkt:

„Wenn man viele Projekte hat, brauche ich nicht einen Nenner, auf den ich mich einigen müsste, sondern ich habe viele Nenner. Das heißt: Hilfst du mir, helfe ich dir“ (Interview PL Ziv 5).

Alternative Erklärungen: Die oben skizzierte hypothetische Wirkungskette kann also in weiten Teilen nicht bestätigt werden. Dennoch wurden in den Untersuchungen andere Faktoren deutlich, die einen negativen Einfluss auf die Effizienz von Entscheidungsprozessen bzw. das Funktionieren der Partnerschaften haben.

Erstens sind die Partnerschaften in einem hohen Maße von dem Wissen, den Erfahrungen und den Kontakten der Regionalmanager abhängig. In der Jura 2000 Partnerschaft gab es bereits zweimal einen Wechsel der Hauptkoordinatoren der Partnerschaft (siehe Kapitel 8). Und bei PLENUM verließ nach Ende der Modellprojektphase einer der beiden Mitarbeiter des Vor-Ort-Büros die Partnerschaft. In beiden Fällen konnte dieser Weggang durch die ansonsten hohe personelle Kontinuität innerhalb der Partnerschaft aufgefangen werden. Dennoch, so die einstimmige Meinung der diesbezüglich Befragten, ging in jedem Fall wichtiges Know-how verloren und musste von den Nachfolgern erst wieder allmählich aufgebaut werden.²²⁴

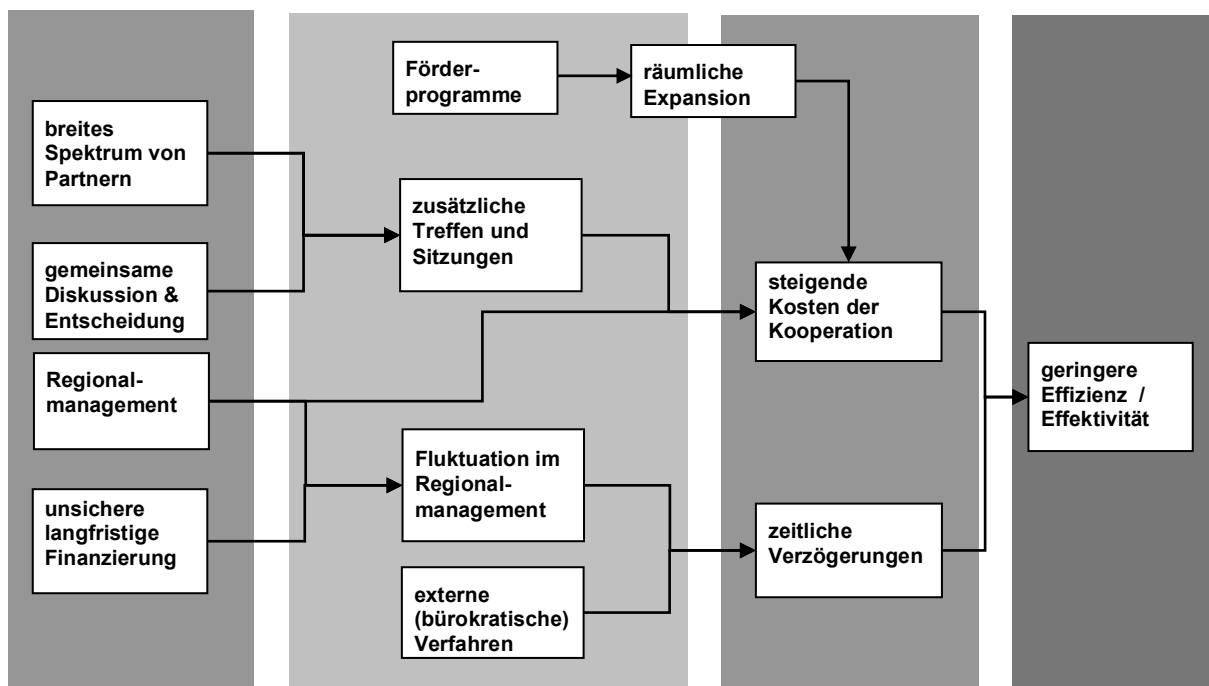
Zweitens machten mehrere Interviewpartner für die Verzögerung von Projekten administrative Faktoren verantwortlich, die außerhalb der Partnerschaft lagen, z.B. besondere Auflagen seitens der Förderrichtlinie oder der Förderbehörde, allgemeine Genehmigungsverfahren oder Verzögerungen in der Bereitstellung der Fördergelder.²²⁵

²²⁴ Siehe hierzu Interviews PL Man 5/6; JU Öff 17/18/21.

²²⁵ Siehe hierzu Interviews PL Man 8, Ziv 5, Öff 17; KS Öff 17 sowie JU Öff 17.

Drittens wurde insbesondere von Befragten der PLENUM-Partnerschaft die ursprünglich geringe Größe des Bezugsraumes der Partnerschaft (zwei Kommunen) als Problem genannt. Dadurch sei es nicht möglich gewesen, eine ‚kritische Masse‘ von Ergebnissen bzw. Wirkungen hervorzubringen, z.B. um im Rahmen der Partnerschaft produzierte Waren unter einer eigenen Dachmarke zu vertreiben. Durch die Ausweitung der Partnerschaft auf praktisch den gesamten Landkreis wurde dieses Problem später gelöst, und PLENUM-Produkte konnten insbesondere auch in den urbanen Zentren des Kreises vermarktet werden. Allerdings – und dies wurde auch beim Verein Region Kassel-Land erkannt – führt die räumliche Ausweitung auch zu einem höheren Aufwand bei der Projektbetreuung, da von den Regionalmanagern erheblich weitere Wege zurückzulegen sind.²²⁶

Schaubild 10.12 Modifizierte Wirkungskette bezüglich geringer Effizienz



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Die oben beschriebene Wirkungskette bezüglich verminderter Effizienz bzw. Effektivität wurde in insgesamt 16 Interviews intensiv diskutiert. Ansonsten gelten hinsichtlich der Datengrundlage und Vielfalt der Quellen die für die erste Wirkungskette gemachten Ausführungen. Die Übereinstimmung der Interviews ist auch partnerschaftsübergreifend sehr hoch.

Relevanz der Wirkungskette

Die relevanten Kontextbedingungen für die untersuchte Wirkungskette sind das Vorhandensein eines hauptamtlichen Regionalmanagements und das Konsensprinzip als primärer Entscheidungsmodus. Ersteres ist laut statistischer Erhebung (Kapitel 9) in vielen Partnerschaften nicht gegeben. Allerdings scheint deren Anteil tendenziell zu sinken. Bezüglich des Konsensprinzips ist lediglich zu vermuten, dass viele oder sogar die meisten Partner-

²²⁶ Siehe vertiefend Interviews PL Wirt 8, Man 8, Ziv 4/5; KS Man 3.

schaften ihre Entscheidungen auf ähnliche Weise treffen. Auf jeden Fall gelten die oben gemachten Ausführungen für Partnerschaften ohne Management und ohne Konsensentscheidungen nicht.

Die dargelegten Wirkungsmechanismen sind im Grunde nicht zeitabhängig, d.h. sie müssten eigentlich während der gesamten Dauer der Partnerschaften wirksam gewesen sein. Allerdings fanden in der Anfangsphase der Partnerschaften noch mehr, zum Teil auch kontroverse Grundsatzdiskussionen statt. Nach einiger Zeit gingen diese Debatten jedoch zurück. Inzwischen funktioniert auch die Zusammenarbeit zwischen Regionalmanagement und den Förderbehörden im Vorfeld der Mitgliederversammlungen der Partnerschaften so gut, dass die Mitgliederversammlungen wie beschrieben sehr effizient und harmonisch verlaufen.

Der partnerschaftliche Anteil an Effizienz- bzw. Effektivitätsverlust der Partnerschaften bezieht sich wie oben dargelegt nur auf die zeitlichen bzw. finanziellen Kosten der Gremienarbeit und des hauptamtlichen Managements. Dieser Zusammenhang ist logischerweise sehr stark.

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

Die finanziellen Kosten der Gremienarbeit lassen sich unterteilen in Fahrtkosten und Personalkosten. Erstere sind für die einzelnen Mitglieder der Gremien abhängig von der Entfernung zum Sitzungsort und der Häufigkeit der Sitzungen. Die Personalkosten hängen von der Häufigkeit und Dauer der Sitzungen ab und den Stundenlöhnen (bzw. einem fiktiven Stundenlohn für ehrenamtliche Teilnehmer), die für jede Person zugrunde gelegt werden müssen. Für die Mitgliederversammlungen kommt so aufgrund der hohen Anzahl von Personen ein hoher Betrag zusammen, allerdings finden diese Versammlungen in der Regel nur einmal oder zweimal im Jahr statt. Die Kosten der Mitarbeit in den Arbeitskreisen und Lenkungsgremien (z.B. Vorstand) sind für den einzelnen Teilnehmer bzw. für die Organisation, die einen Teilnehmer entsendet, höher, da sich diese Gremien häufiger treffen. Hinzu kommen die Kosten, die für das Regionalmanagement hinsichtlich Vor- und Nachbereitung der Gremien entstehen. Abhängig von den verschiedenen Parametern (Anzahl der Gremien, Anzahl der Mitglieder, Häufigkeit der Treffen, Entfernungen zum Sitzungsort, Komplexität der Vor- und Nachbereitung) entstehen in den Partnerschaften unterschiedlich hohe Kooperationskosten. Diese wurden allerdings von den Befragten (insbesondere den ehrenamtlichen Mitgliedern) als unvermeidlich bewertet, denn ohne die Gremienarbeit gäbe es keine Partnerschaften und ohne ein Regionalmanagement könnten auch kaum nennenswerte Ergebnisse erzielt werden.

Die Kosten der Gremienarbeit und des Regionalmanagements sind allerdings nicht im vollen Umfang die Mehrkosten des partnerschaftlichen Ansatzes im Vergleich zum herkömmlichen, rein verwaltungsmäßigen Ansatz der ländlichen Regionalförderung. Insbesondere das Regionalmanagement der Partnerschaften nimmt z.B. den beteiligten Kommunen auch Arbeit ab, die sonst von diesen selbst getragen werden müssten. Zwei beispielhafte Aussagen von Bürgermeistern der Partnerschaften:

„Wenn wir [Name der Geschäftsführerin] nicht hätten, müssten wir eine Tourismusbeauftragte einstellen“ (Interview JU Öff 14).

„Früher musste man als Kommune immer informiert sein über Richtlinien und Förderprogramme. Bei größeren Projekten sind wir auch immer nach Wiesbaden [zu den Landesministerien] gefahren. Der Regionalverein ist jetzt für uns auf lokaler Ebene eine Art Informationsvermittlungsstelle“ (Interview KS Öff 18).

Indem das Regionalmanagement der drei untersuchten Partnerschaften außerhalb der öffentlichen Verwaltung angesiedelt wurde, wurden die Kosten zu einem Großteil von der Landesregierung bzw. der EU finanziert:

„Wenn das Amt [die lokale Förderbehörde] die Aufgaben des Regionalmanagements mit eigenem Personal gemacht hätte, hätte es dafür keine Mittel des Hessischen Regionalprogramms gegeben“ (Interview KS Öff 17).

Im Fall der Jura 2000 Partnerschaft, die überwiegend aus dem EU-Förderprogramm LEADER gefördert wurde, hatte das Land Bayern auch finanzielle Gründe, die Regionalmanager außerhalb der Landesverwaltung anzusiedeln:

„Für die Geschäftsstelle [von Jura 2000] zahlt die EU die Hälfte. Die andere Hälfte zahlen die Bürgermeister. Das kostet den Freistaat Bayern gar nichts. Ich glaube auch nicht, dass der bereit wäre, für das Personal zu zahlen“ (Interview JU Öff 20).

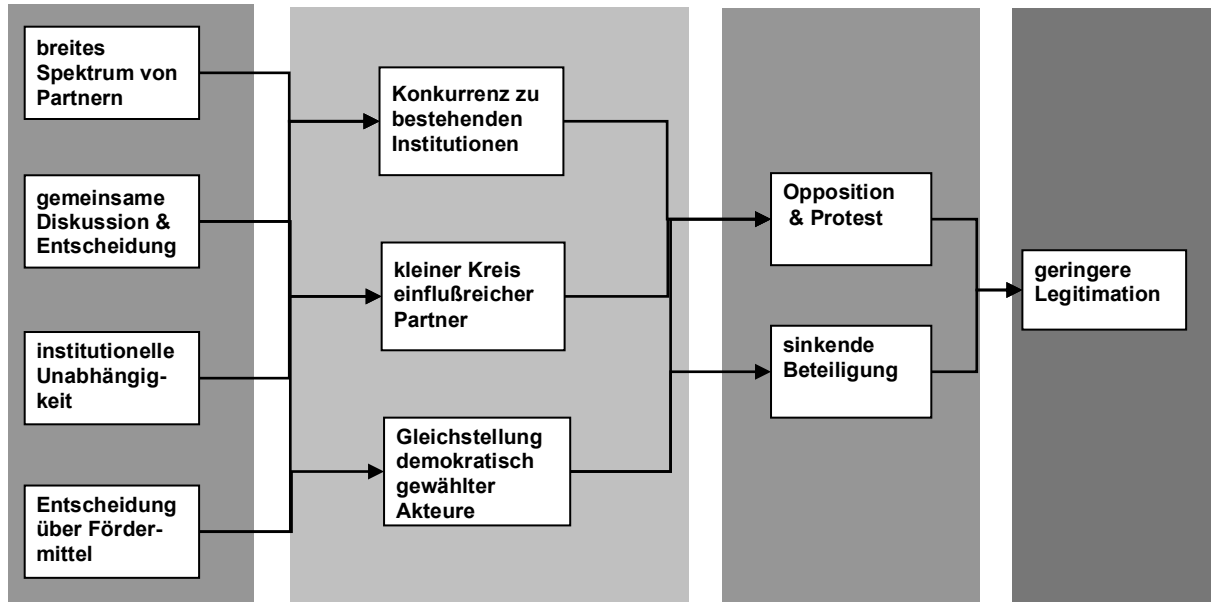
Dies erklärt, warum die Regionalmanager auf lokaler Ebene und außerhalb der Verwaltung installiert wurden, obwohl sie sehr eng mit den Förderstellen des Landes bzw. mit den Kommunal- und Kreisverwaltungen zusammenarbeiten und im Prinzip mit den gleichen Aufgabenbeschreibungen auch innerhalb dieser Behörden angesiedelt sein könnten: Es ging bzw. geht darum, das Regionalmanagement möglichst durch die Förderprogramme und nicht aus eigenen Mitteln zu finanzieren. In den Förderprogrammen sind jetzt jedoch degressive Förderungen für das Regionalmanagement von Partnerschaften vorgesehen, sodass im Laufe der nächsten Jahre dieser institutionelle Teil der Mehrkosten des partnerschaftlichen Ansatzes schrittweise ganz auf die lokale Ebene verlagert wird. Im Fall des Regionalvereins im Landkreis Kassel ist dieser Prozess bereits abgeschlossen.

Legitimation

Schaubild 10.13 zeigt eine grafische Darstellung der in Kapitel 5 aufgestellten Hypothese, dass der partnerschaftliche Ansatz auf Dauer zu einer sinkenden Legitimation der lokalen Partnerschaften führt. Dies läge daran, dass die Partnerschaften unabhängige Organisationen darstellen, die mit eigenen oder extern bereitgestellten Ressourcen ausgestattet sind, über die im Rahmen partnerschaftlicher Entscheidungsverfahren eine Vielzahl von Akteuren entscheidet. Die Partnerschaften würden daher als ressourcenreiche Konkurrenz zu etablierten Institutionen erscheinen, die zudem von einem kleinen Kreis besonders einflussreicher Partner gesteuert würden und demokratisch legitimierte Entscheidungsträger mit Vertretern von Partikularinteressen gleichstellen würden. Folglich würde es von verschiedenen Seiten

zu Protest und Opposition gegen Beschlüsse bzw. Projekte der Partnerschaften kommen und die Beteiligung der Partner und der lokalen Bevölkerung abnehmen. Letztlich würde dadurch die Legitimation der lokalen Partnerschaften sinken.

Schaubild 10.13: Hypothetische Wirkungskette bezüglich Legitimation



Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: In der Tat äußerten einige Interviewpartner, dass die Partnerschaften von kommunalpolitischen Gremien oder auch Kommunalverwaltungen zum Teil sehr misstrauisch betrachtet werden.²²⁷ Wie tief die Skepsis gegenüber dem partnerschaftlichen Ansatz reicht, wird stellvertretend für andere Kommunalpolitiker in den folgenden Ausführungen eines Jura 2000 Bürgermeisters deutlich:

„Wenn man denkt in Europa, nur noch von unten her, nur noch im bottom-up-Ansatz kann künftig Politik gemacht werden, dann muss ich sagen, unterhöhlt das das repräsentative Demokratiesystem, das wir momentan haben. Es gibt gewählte Vertreter und die legen fest, was es ist. Und dann soll doch die EU gleich sagen oder die verantwortlichen Politiker, das wollen wir nimmer. Dann machen wir nämlich künftig immer Bürgerbefragungen und wir machen künftig immer nur noch Workshops und Agenda-Arbeitskreise. Da brauchen wir keine gewählten Politiker mehr. Dann braucht es aber auch keinen Bürgermeister mehr, weil dann können sie hier einen Verwaltungsmann an die Spitze setzen, der dann nur immer noch das weitergibt, was die einzelnen bottom-up-Arbeitskreise erarbeitet haben“ (Interview JU Öff 17).

Der partnerschaftliche Ansatz wird also als Unterhöhung der Institutionen der repräsentativen Demokratie gesehen. Dies gilt umso mehr, als die lokalen Partnerschaften über Fördermittel verfügen bzw. entscheiden, die dem direkten Zugriff z.B. der Gemeinderäte entzogen sind. Zwar sind in der Regel der Landrat und Bürgermeister in den Partnerschaften

²²⁷ Siehe vertiefend Interviews PL Öff 13/16, Man 8, Ziv 3; JU Man 3, Öff 17/18/21.

vertreten, aber diese sind direkt gewählt und verstehen sich auch nicht als Vertreter des Kreistages bzw. Gemeinderates. Daher entsteht bei den Gemeinderäten zum Teil das Gefühl, außen vor gehalten zu werden bzw. der Eindruck, die Bürgermeister hätten ihre eigene kleine Entwicklungsabteilung außerhalb der öffentlichen Verwaltung aufgebaut und würden darüber Landes- bzw. EU-Fördermittel abwickeln. Deshalb sind in allen drei Partnerschaften die Kreistage bzw. Gemeinderäte die kritischsten Beobachter der Partnerschaften.²²⁸

Außerdem wird den Partnerschaften vorgehalten, dass außer den Bürgermeistern alle anderen Mitglieder der partnerschaftlichen Entscheidungsgremien lediglich Partikularinteressen vertreten, d.h. dass diese nicht verpflichtet sind, im Interesse des Allgemeinwohls zu entscheiden. Ein ehemaliger Bürgermeister, der zugleich Mitglied der Projektgruppe von PLENUM war, zog daher folgende Schlussfolgerung:

„Die Missbrauchsmöglichkeit beim partnerschaftlich-kooperativen Ansatz ist, dass Interessengruppen von unten, die nicht gewählt sind, bestimmen können und da Verschiebungen kommen zugunsten von Gruppen, die sich stärker durchsetzen“ (Interview PL Öff 13).

Allerdings meinten fast alle Interviewpartner, die sich zu diesen sensiblen Themen explizit äußerten, dass der partnerschaftliche Ansatz zugleich Kontrollmechanismen enthält, um diese Tendenzen einzudämmen bzw. zu vermeiden (siehe unten).²²⁹

Aus diesem Grund wiesen auch alle Interviewpartner die Hypothese zurück, dass ein kleiner Kreis besonders einflussreicher Partner die Entwicklung bzw. die Entscheidungen der Partnerschaft steuert. Ein „Geklüngel“ gebe es in ihren Partnerschaften nicht. Allerdings sind nicht alle Akteure wirklich gleich einflussreich. So wurde bereits in Kapitel 9 gezeigt, dass das Regionalmanagement, die Förderbehörden und die Vorsitzenden der Entscheidungsgremien eine besonders einflussreiche Stellung innerhalb der Entscheidungsverfahren der Partnerschaften haben. Zum einen klären die Förderbehörden und das Management bereits im Vorfeld die Inhalte und Prioritäten der Projekte ab, wobei die Förderbehörden die mächtigere Position innehaben (siehe im Detail Kapitel 9). Zum anderen haben die Vorsitzenden der partnerschaftlichen Entscheidungsgremien (in der Regel der Landrat oder sein Stellvertreter bzw. ein Bürgermeister) einen großen Einfluss auf die Ergebnisse der Sitzungen. Denn im Vergleich zu politischen Entscheidungsgremien ist der Spielraum des Sitzungsleiters in den lokalen Partnerschaften weitaus größer, wie im folgenden Zitat zusammengefasst wird:

„Also Anträge zur Geschäftsordnung, Redeordnung usw. wie in politischen Gremien, die gibt es [in der Projektgruppe] eigentlich nicht. Es bilden sich also je nach dem, wer die Sitzungsleitung hat und auch welche Mitglieder da sind, die geschult sind und reden können, eigene Strukturen und Streit- und Diskussionskulturen heraus. In aller Regel ist es so, dass hier ein starker Einfluss von der Leitung her da ist, stärker vielleicht als bei einer ganz normalen Versammlung. Man kann also sehr viel schon von der Leitung her steuern“ (Interview PL Öff 13).

²²⁸ Siehe hierzu Interviews PL Öff 13/16, Man 8, Ziv 3; JU Man 3, Öff 17/18/19/21.

²²⁹ Siehe hierzu Interviews PL Öff 13, Ziv 5; KS Öff 23; JU Öff 21.

Diese Steuerung rührt vor allem von den informellen konsensualen Entscheidungsverfahren her. So wird der Konsens bezüglich einer bestimmten Frage in der Regel ohne Abstimmung vom Sitzungsleiter festgestellt. Es besteht dann zwar die Möglichkeit des Einspruchs, aber der gruppodynamische Druck auf den einzelnen Teilnehmer bzw. der weiter oben erwähnte ‚vernünftige Zwang zum Konsens‘ führen dazu, dass praktisch nie Einspruch erhoben wird. Wie bereits in Kapitel 9 berichtet wurde, führt dies dazu, dass teilweise Entscheidungen herbeigeführt werden, die eigentlich nicht die Zustimmung aller Teilnehmenden haben. Solche Diskrepanzen bzw. unterschwelligen Zwänge sind einer echten Legitimation der Entscheidungen sicher nicht zuträglich. Zu diesbezüglicher Opposition oder Protest bzw. zu einer sinkenden Beteiligung der Mitglieder ist es in den drei untersuchten Partnerschaften nach Angaben der Befragten bisher allerdings nicht gekommen.²³⁰

Widersprüche: Auch wenn nur bestimmte Institutionen und Personengruppen an den Entscheidungen der Partnerschaften beteiligt sind, so sei dies auf jeden Fall mehr als bei der herkömmlichen, rein behördlichen Umsetzung eines Förderprogramms:

„Vieles was in den Amtsstuben entschieden wird, ist ja für den Bürger gar nicht bekannt oder einsehbar. Und wenn sie [bei PLENUM] mit beteiligt werden, ich meine, es ist immer nur eine kleine Gruppe. Aber es ist eine Art Agenda-Prozess“ (Interview PL Man 6).

Zu dieser größeren Offenheit und damit Transparenz von Entscheidungen komme „der gegenseitige Neid der Beteiligten“, wie es ein Gesprächspartner ausdrückte (Interview PL Öff 13). Dieser sei ein wirksamer Kontrollmechanismus gegen eine Bevorteilung von bestimmten Gruppen oder Institutionen. Da die Entscheidungsfindung offen vor allen anderen Mitgliedern der Partnerschaft stattfinde, würden „einflussreiche Personen in Zaum gehalten, beziehungsweise sie zähmen sich selbst“ (Interview KS Öff 19). So waren mehrere Befragte im Landkreis Kassel der Überzeugung, dass der Einfluss des Landrates, der immer eine sehr starke Position innerhalb der Partnerschaft hatte, durch den partnerschaftlichen Ansatz gemildert wurde.²³¹ Beispielsweise erklärte der Vertreter der Förderbehörde:

„Wenn es den Regionalverein nicht gäbe, würde sich der Landrat stärker engagieren und dafür sorgen, dass die Gelder in ‚seine Projekte‘ fließen würden“ (Interview KS Öff 17).

Außerdem wurde in allen drei Partnerschaften angemerkt, dass früher die Bürgermeister vor allem direkten Kontakt zu Landesministerien pflegten, um an Fördergelder zu gelangen. Heute gebe es weniger ‚Alleingänge‘, und Projekte einschließlich ihrer Förderung würden in den partnerschaftlichen Gremien vor allem auch hinsichtlich ihrer regionalen Einordnung diskutiert (siehe Wirkungskette zur Vernetzung von Projekten). Alles in allem, so der ehemalige Vorsitzende des Vereins Region Kassel-Land, komme es zu einer „gezielteren, objektiveren und regionsbezogeneren Verteilung der Mittel“ (Interview KS Öff 20).²³²

²³⁰ Siehe hierzu Interviews JU Man 2, Öff 14; PL Man 5/6; KS Man 3/4, Öff 20/23.

²³¹ Siehe hierzu Interviews KS Öff 17/19/20, Man 3.

²³² Siehe hierzu Interviews KS Öff 18/19/21; PL Man 6, Öff 11; JU Öff 14/17/18.

Ein weiterer Widerspruch bezieht sich auf die Rolle der kommunalpolitischen Gremien. Zwar sind sie in der Regel nicht direkt Teilnehmer bzw. Mitglieder der partnerschaftlichen Entscheidungsgremien. Trotzdem ist es unrichtig zu behaupten, sie hätten keinen Einfluss auf die Partnerschaften bzw. die projektbezogenen Entscheidungen. Erstens müssen im Fall des Vereins Region-Kassel Land schon jetzt der Kreistag und die Gemeinderäte die komplette Finanzierung des Regionalmanagements im Rahmen der Haushaltsdiskussionen beschließen. Bei PLENUM und Jura 2000 setzt die degressive Förderung aus den Förderprogrammen zwar erst jetzt ein. Doch werden in diesen beiden Fallstudien zweitens die jährlichen Arbeitsplanungen jeweils im Kreistag bzw. in den Gemeinderäten vorgestellt und beraten. In der Jura 2000 Partnerschaft wurde außerdem in vielen (nicht allen) Jahren eine gemeinsame Sitzung der vier betroffenen Gemeinderäte speziell zum Thema Jura 2000 abgehalten. Diese Sitzungen waren nach Aussagen mehrerer Teilnehmer aufgrund der oben beschriebenen ‚Gefühlslage‘ der Gemeinderäte sehr kritisch. Deswegen werden inzwischen im halbjährlichen Rhythmus gemeinsame Gespräche mit den Fraktionsvorsitzenden der Gemeinderäte abgehalten, um eine zeitnahe Information über wichtige Entwicklungen und Projekte zu gewährleisten. Und drittens ist ein Großteil der bisher im Rahmen der Partnerschaften durchgeführten Projekte ohnehin in kommunaler Trägerschaft und erfordert eine kommunale Kofinanzierung. Diese Projekte werden daher – ab einer bestimmten Größenordnung – einzeln in den jeweiligen Gemeinderäten diskutiert und eine entsprechende Finanzierung beschlossen. So ist der Einfluss der politischen Gremien zwar indirekter Art, aber er ist aufgrund der Bereitstellung von Finanzen in gewisser Weise sogar höher als der Einfluss von vielen Mitgliedern der partnerschaftlichen Gremien.²³³

Alternative Erklärungen: Gibt es noch andere Erklärungen dafür, dass in den drei Fallstudien vergleichsweise wenig Protest, Opposition bzw. Konkurrenz zu anderen Institutionen festgestellt wurde? Zwei Erklärungsansätze lassen sich erkennen:

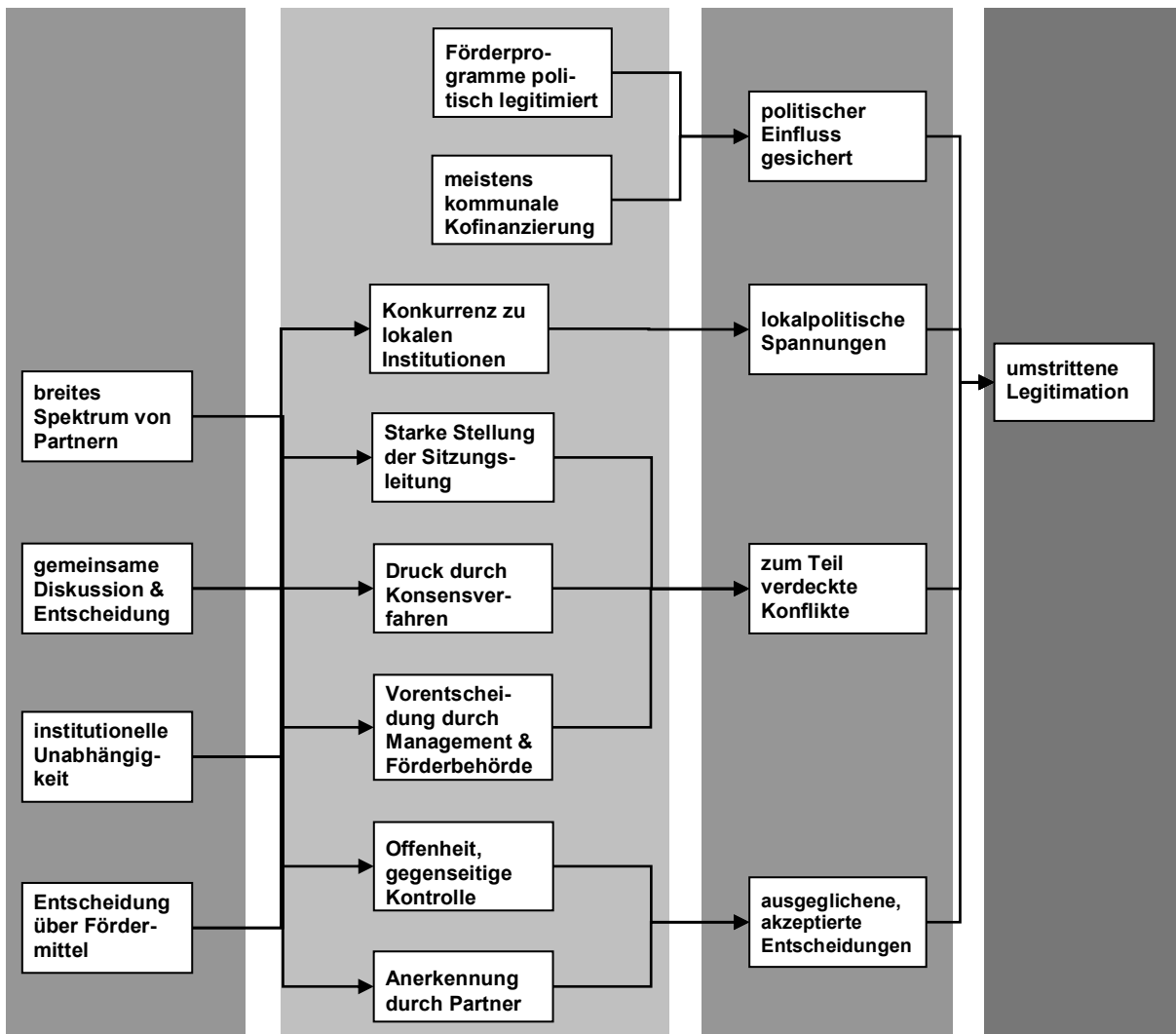
Erstens sehen die Richtlinien der Förderprogramme, die von den drei Partnerschaften hauptsächlich oder ausschließlich für die Förderung von Projekten in Anspruch genommen werden, vor, dass nur solche Maßnahmen gefördert werden können, die nicht aus anderen Programmen finanziert werden können. Das bedeutet, dass von den Partnerschaften nur zusätzliche Fördergelder akquiriert wurden, d.h. dass es keinen Finanzierungskonflikt mit bestehenden Organisationen gab. Wenn also ein Projekt im Rahmen der regulären Wirtschaftsförderung gefördert werden konnte, musste die Partnerschaft ‚zurückstehen‘ und z.B. der Wirtschaftsförderungsgesellschaft die Finanzierung überlassen. Andererseits hätte keine andere Organisation den Anspruch erheben können, auf die von den Partnerschaften beschlossenen Fördermittel direkt zuzugreifen. Diese Fördermittel waren nämlich gemäß den Richtlinien der Förderprogramme an genau diese lokalen Partnerschaften gebunden. Die Programme verlangten zwingend einen lokalen und partnerschaftlichen Ansatz. Insofern bestand (von kleineren Fällen abgesehen) in beiden Richtungen keine grundsätzliche Konkurrenz zu anderen Organisationen. Allein die kommunale bzw. regionale Kofinanzierung

²³³ Siehe vertiefend Interviews JU Öff 21, Man 2; PL Man 8, Ziv 5.

von Projekten bzw. die schrittweise Übernahme der Kosten für das Regionalmanagement durch die kommunalen Gebietskörperschaften bindet Finanzmittel, die sonst für andere Aufgaben hätten eingesetzt werden können. Dies ist auch ein Grund – neben den oben diskutierten politischen Gründen – für das zum Teil schwierige Verhältnis der Partnerschaften mit den Kreistagen bzw. Gemeinderäten.

Zweitens kann argumentiert werden, dass die Legitimation der von den Partnerschaften beschlossenen Projektförderungen überhaupt nicht lokal erzeugt werden muss. Demnach ist es entscheidend und ausreichend, dass die entsprechenden Förderprogramme von den politisch legitimierten Gremien bzw. Regierungen auf EU-, Bundes- oder Landesebene beschlossen wurden. Zudem werden die Programme von finanziell und politisch kontrollierten Behörden umgesetzt, um eine den Zielen der Förderprogramme gemäße Verwendung der Mittel zu gewährleisten. Die lokalen Partnerschaften sind demzufolge nicht dafür zuständig, die Legitimation von Förderentscheidungen aus sich heraus zu erzeugen oder zu erhöhen. Ihre Aufgabe wäre demnach nicht politisch, sondern rein inhaltlich bzw. umsetzungsbezogen. Dafür, dass diese Sichtweise seitens der Geld gebenden Ebene besteht, spricht die Tatsache, dass die Fördergelder nicht global an die Partnerschaften zur weiteren Verwendung und Abrechnung übertragen wurden, sondern dass sie weiterhin über die üblichen Verwaltungsstrukturen abgewickelt werden.

Schaubild 10.14: Modifizierte Wirkungskette bezüglich Legitimation



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Der modifizierten Wirkungskette liegen insgesamt 19 Interviews zugrunde, in denen dezidiert und ausführlich über Fragen der Legitimation der Partnerschaften diskutiert wurde. Bei den Befragten handelte es sich sowohl um Mitarbeiter der Partnerschaften, Bürgermeister, Mitarbeiter der Förderbehörden und zivilgesellschaftliche Akteure. Ihre Aussagen weisen für die jeweiligen Partnerschaften eine hohe Übereinstimmung auf. Unterschiede zwischen den Partnerschaften bestehen insofern, als bei Jura 2000 und PLENUM mehr (oder möglicherweise offener) von legitimationsbezogenen Spannungen bzw. Konflikten gesprochen wurde als im Landkreis Kassel. Dies mag auch daran liegen, dass im Fall des Vereins Region Kassel-Land der Prozess der finanziellen Anbindung an die Kommunen bzw. den Landkreis bereits vollkommen abgeschlossen ist und diese insofern auch finanziell weitgehende Kontrolle über die Partnerschaft haben.

Relevanz der Wirkungskette

Die oben dargestellte Wirkungskette unterliegt zwar den Einflüssen des unterschiedlichen politischen Kontextes der Partnerschaften, ihrer jeweiligen Geschichte und ihres organisatorischen Aufbaus. Die Konkurrenzsituation zwischen den kommunalpolitischen Gremien und den Partnerschaften scheint jedoch grundsätzlicher Art und damit übertragbar auf die meisten anderen Partnerschaften zu sein.

Nach Aussagen der Interviewpartner gab es gerade in der Anfangsphase Spannungen zwischen Partnerschaft und Kommunalpolitik, die dann aber wieder abebbten. Der grundsätzliche Konflikt besteht weiterhin und ist gelegentlich immer wieder zu Tage getreten. Es ist jedoch anzunehmen, dass wie im Fall Kassel mit zunehmender finanzieller Kontrolle seitens der Gemeinderäte die Partnerschaften nicht mehr als Konkurrenz betrachtet werden.

Die in dieser Wirkungskette hauptsächlich involvierten Akteure (Kommunen, Förderbehörden und Vorsitzende der Partnerschaft) sind typisch für lokale Partnerschaften. Auch in dieser Hinsicht spricht vieles dafür, dass die Wirkungskette auf andere Partnerschaften übertragen werden kann.

Die Stärke des partnerschaftlichen Effektes abzuschätzen ist im Falle der vorliegenden Wirkungskette schwierig, denn es scheint, dass sich die unter ‚Bestätigungen‘ und ‚Widersprüchen‘ aufgeführten Einflussfaktoren gegenseitig neutralisieren. Aus diesem Grund sind Protest und Opposition bzw. der Ausstieg aus der Partnerschaft in den untersuchten Fällen ausgeblieben bzw. fanden nur in geringem Maße statt.

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

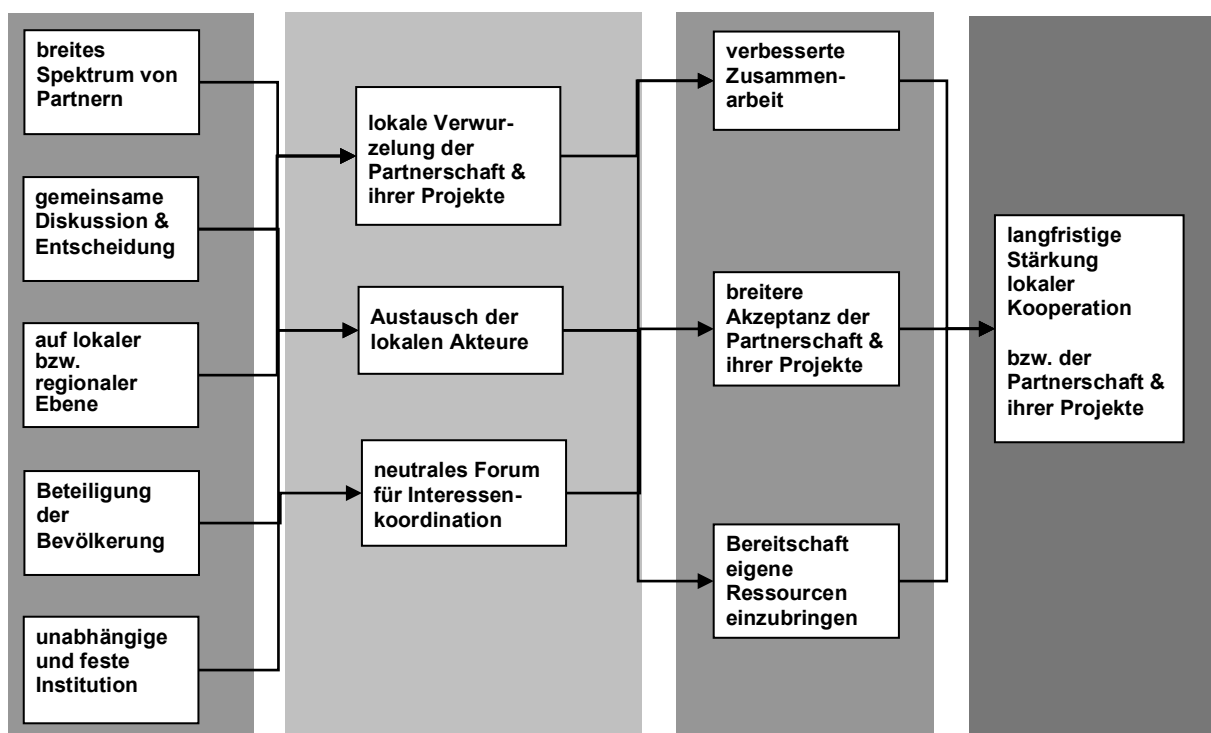
Bezüglich der Legitimation der Partnerschaft scheinen sich die verschiedenen Wirkungsmechanismen demnach die Waage zu halten, sodass bisher keine der Ergebnisse und Wirkungen der hypothetischen Wirkungskette sichtbar geworden sind. Allerdings kann auch ohne äußere Zeichen von Protest oder zurückgehender Beteiligung die Legitimation einer Organisation gering sein oder sinken. Denn letztlich ist Legitimation kein äußerlicher

Zustand, sondern eine innere Anerkennung. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung war es nicht möglich, den Grad der Anerkennung oder Ablehnung z.B. seitens der politischen Gremien in den jeweiligen Landkreisen zu bestimmen. In einer solchen Untersuchung müsste z.B. auch zwischen Anerkennung und Duldung von lokalen Partnerschaften unterschieden werden. So ist denkbar, dass die Partnerschaften zwar eine geringe lokale Legitimation besitzen, aber aufgrund des durch sie möglichen Zugangs zu zusätzlichen Fördermitteln toleriert werden.

Stärkung der lokalen Kooperation

Durch den partnerschaftlichen Ansatz wird die lokale bzw. regionale Kooperation gestärkt. So lautet eine weitere in Kapitel 5 aufgestellte Hypothese, die in Schaubild 10.15 grafisch veranschaulicht ist. Die Stärkung der lokalen Kooperation ist eines der zentralen Ziele und eine grundlegende Annahme des partnerschaftlichen Ansatzes. Die Wirkungskette baut daher auf wesentlichen Merkmalen lokaler Partnerschaften auf: auf der Beteiligung der lokalen Bevölkerung, dem breiten Spektrum der Partner, dem lokalen Bezug, der institutionellen Unabhängigkeit und den partnerschaftlichen Diskussionsprozessen im Rahmen einer festen Organisationsstruktur. Laut der oben aufgestellten Hypothese bewirken diese Merkmale zusammengenommen, dass die Partnerschaften und ihre Projekte lokal verwurzelt sind, es zu einem regelmäßigen Austausch der lokalen Akteure kommt und die Partnerschaft zu einem neutralen Forum für lokale Interessenkoordination wird. Dadurch verbessert sich die Zusammenarbeit der Akteure untereinander und mit der Bevölkerung, die allgemeine Akzeptanz der Partnerschaften und ihrer Projekte nimmt zu, und es steigt die Bereitschaft der Partner, eigene Ressourcen in die Partnerschaften einzubringen. Letztlich werden somit die lokale Kooperation allgemein und die Partnerschaften und ihre Projekte im Besonderen dauerhaft gestärkt.

Schaubild 10.15: Hypothetische Wirkungskette bezüglich lokaler Kooperation



Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: In allen drei untersuchten Partnerschaften bestätigen die diesbezüglich befragten Interviewpartner, dass sich die regionale Zusammenarbeit durch den Austausch der Akteure im Rahmen der Partnerschaften deutlich verbessert hat. Einige Gesprächspartner machten deutlich, dass sie selbst oder die Institutionen, die sie in der Partnerschaft vertreten, in der Anfangsphase bezüglich der Mitarbeit in dem neuen kooperativen Gremium Bedenken hatten. Doch mit der Zeit, so die einhellige Meinung der Befragten, hat sich in diesen Gremien eine dauerhaft tragfähige Kooperationskultur herausgebildet. So kooperieren heute innerhalb der Partnerschaften Gemeinden, Teilregionen und Interessengruppen, die vorher nicht zusammenarbeiteten oder die gar gegeneinander konkurrierten (siehe unten). Das neue, die Kooperation stärkende Moment in den partnerschaftlichen Gremien besteht dabei nicht primär in der Lösung von Konfliktfällen, sondern in der Eröffnung neuer Themen und Möglichkeiten für weitere Zusammenarbeit.

„Die Frage ist, wann tauschen sich die Akteure sonst aus. Zum Beispiel kommen Kirche und Gemeinde dann zusammen, wenn es um Friedhöfe geht oder Kindergärten. Dann ist das ein Interessenabgleich, vielleicht auch ein Kräfteaustausch, wo nicht jeder weiß, wie es ausgeht. Also natürlich treffen sich die Leute auch so, ohne Regionalentwicklungsverein. Das haben die vorher auch gemacht, nur vielleicht mit ganz bestimmten und punktuellen Zielsetzungen, die jetzt aber durch diese Regionalentwicklung ein bisschen erweitert werden“ (Interview KS Man 4).

Ähnlich äußerten sich Interviewpartner der anderen beiden Partnerschaften: Kooperation entstehe durch die gemeinsamen Termine, durch das Zusammensitzen in den Versammlungen der Partnerschaft, durch die Diskussionen und Gespräche über zum Teil ganz andere Themen. Kooperation sei vor allem ein Resultat der Veränderung des Blickwinkels bzw. der thematischen Erweiterung der ursprünglichen, direkten Interessen der Beteiligten.²³⁴

Doch in den Partnerschaften werden auch Konflikte zwischen Partnern gelöst. Der größte Konflikt, von dem berichtet wurde und der im Rahmen der Partnerschaft beigelegt werden konnte, ist der Streit zwischen den Jura 2000 Gemeinden Berching und Beilngries um den Standort eines neuen Gymnasiums. Beide Gemeinden wollten sich unbedingt mit der Einrichtung des Gymnasiums in ihrer Gemeinde den Status als Mittelzentrum sichern. Die politische Auseinandersetzung zwischen den beiden Gemeinden war laut Zeitungsberichten und Aussagen der betroffenen Bürgermeister sowie anderer Akteure sehr heftig und schlug hohe Wellen. Zum Beispiel wurde eine lang geplante gemeinsame Sitzung der Gemeinderäte der Jura 2000 Gemeinden kurzfristig abgesagt. Die Entscheidung der zuständigen Schulbehörde fiel schließlich für den Standort Beilngries. Beide Bürgermeister und die damalige Geschäftsführerin der Jura 2000 GmbH schreiben es der am nächsten Tag stattfindenden Gesellschafterversammlung der GmbH zu, dass die Bürgermeister und die Kommunen innerhalb kürzester Zeit den Konflikt hinter sich ließen und wieder zusammen-

²³⁴ Siehe auch Interviews PL Man 5/6, Wirt 2; JU Man 2, Öff 14.

arbeiteten. Die Jura 2000 Partnerschaft fungierte in diesem Fall als neutrales Forum, um die gefährdete bzw. geschädigte Zusammenarbeit der lokalen Akteure wiederherzustellen.²³⁵

Die Förderung lokaler Kooperation durch die Partnerschaften bezieht sich jedoch auch auf die Initiierung bzw. Unterstützung neuer Zusammenschlüsse. In der Jura 2000 Partnerschaft gründeten z.B. die Dörfer, die an dem Projekt Dorf in der Region teilnahmen, eine eigene Interessengemeinschaft, um ihre gemeinsamen Interessen gegenüber den Gemeinden und Förderbehörden besser durchsetzen zu können. Im Landkreis Kassel hat sich inzwischen der Arbeitskreis Ecomuseum (siehe oben) als fester Zusammenschluss von Museen, Naturschutz- und Heimatvereinen, Gastronomen und Touristikorganisationen etabliert und stellt jedes Jahr ein umfangreiches Veranstaltungsprogramm zusammen. Daneben hat sich – vermittelt durch den Regionalverein – ein Verein von Landgasthäusern bzw. Hotels gegründet, der gemeinsam einen Fahrradpool betreibt und besondere Angebote für Fahrradtouristen entwickelt. Im Landkreis Ravensburg schließlich wurde aufbauend auf den positiven Erfahrungen von PLENUM die landkreiseigene Pro Regio Oberschwaben GmbH gegründet, in der inzwischen unter anderem die PLENUM-Geschäftsstelle angesiedelt ist. „Pro Regio ist ein Kind von PLENUM. Ohne PLENUM hätte wir die Pro Regio GmbH nicht hinbekommen“, ist sich der Stellvertreter des Landrates sicher (Interview PL Öff 11). Dies wird auch von Vertretern des Naturschutzes und der Landwirtschaft bestätigt. Ohne das im Rahmen von PLENUM gewachsene Vertrauen und die Erkenntnis, dass man zu beider Seiten Vorteil Projekte durchführen kann, wären insbesondere die Vertreter der Landwirtschaft nicht bereit gewesen, als Gesellschafter in eine feste Institution einzusteigen.²³⁶

Widersprüche: Die von der hypothetischen Wirkungskette postulierte Rolle der Beteiligung der Bevölkerung wurde von den Gesprächspartnern nicht bestätigt. Generell ist, wie auch in Kapitel 9 gezeigt, die Bürgerbeteiligung eher ein Schwachpunkt der Partnerschaften. Auch gibt es widersprüchliche Aussagen bezüglich der Qualität der heute in den partnerschaftlichen Gremien stattfindenden Diskussionen. Von mehreren Befragten werden die Sitzungen als inzwischen sehr formal und wenig tiefgehend beschrieben. Auch ist die Sitzungshäufigkeit des zentralen partnerschaftlichen Gremiums in allen drei Partnerschaften zurückgegangen. In der Regel tagt dieses Gremium jetzt nur noch einmal oder höchstens zweimal im Jahr. Zwar wird durch die Partnerschaft die Zusammenarbeit von Partnern untereinander trotzdem gefördert. Nur hat diesbezüglich die Bedeutung der gemeinsamen Diskussions- und Entscheidungsgremien abgenommen.

Ein weiteres Merkmal der drei untersuchten Partnerschaften ist, dass sie sich jeweils auf ein einziges Förderprogramm beziehen. Das heißt, die Partnerschaften sind keine ‚Regionalforen‘, in denen umfassend die gesamte Entwicklung des betreffenden Raumes diskutiert wird. Für die Kooperationsfähigkeit innerhalb der Partnerschaft hat das mehrere Vorteile: Erstens werden keine oder kaum Themenfelder und Maßnahmen diskutiert, in denen andere Institutionen bzw. andere Förderprogramme eigene und eventuell ganz andersartige Inter-

²³⁵ Siehe hierzu Interviews JU Öff 3/11/12/14/21, Man 2.

²³⁶ Siehe hierzu Interviews KS Man 2/3/4, Wirt 2/3; PL Man 6, Öff 3/8/11/12, JU Öff 5/8/12/15/21, Ziv 1/4.

essen haben. Dieser Aspekt wurde bereits unter dem Stichpunkt keine Konkurrenz im Rahmen der Legitimations-Wirkungskette näher behandelt. Zweitens sind konfliktreiche ‚harte‘ Themen z.B. bezüglich Straßenbau, Siedlungsentwicklung etc. quasi per definitionem nicht auf der Tagesordnung der Partnerschaften. Beispielsweise gibt es zwischen mehreren Gemeinden im Landkreis Kassel seit vielen Jahren einen großen Konflikt um den Ausbau des Flughafens Kassel-Calden. Wäre der Flughafen auch Thema im Verein Region Kassel-Land, dann schließe die kooperative Grundstimmung wahrscheinlich schnell um in eine sehr konfliktreiche und andauernde Auseinandersetzung zwischen Gegnern und Befürwortern des Flughafens. Derart konfliktträchtige Themen stehen grundsätzlich nicht auf der Tagesordnung der Partnerschaften.²³⁷

Die Auseinandersetzung zwischen Berching und Beilngries bezüglich des Schulstandortes ist diesbezüglich ebenfalls ein gutes Beispiel. Die Wiederherstellung kooperativer Beziehungen wurde zwar durch die Jura 2000 Partnerschaft befördert. Der Konflikt der beiden Jura 2000 Gemeinden, bei dem es über den Infrastrukturausbau im Bereich Bildung hinaus auch um die zentralörtlichen Funktionen innerhalb der Jura 2000 Region geht, wurde allerdings weder vorher noch nachher in der Partnerschaft thematisiert. Dies ist kein Zufall, sondern bewusste Strategie, damit die Partnerschaft nicht an diesen schwierigen Themen zerbricht. „Bei uns [in der Jura 2000 Partnerschaft] geht es um Dinge, bei denen zum Schluss was Schönes rauskommt“, erklärte diesbezüglich der gerade pensionierte Bürgermeister von Berching (Interview JU Öff Eineder 21). Diese Fokussierung auf ‚Schönes‘, auf identitätsstiftende Veranstaltungen und allgemein akzeptierte Projekte ist anscheinend zugleich Bedingung und Resultat der primär konsensorientierten Partnerschaften.

Alternative Erklärungen: Die oben vorgebrachten Widersprüche engen den Geltungsbereich der durch die Partnerschaften bewirkten Zusammenarbeit insofern ein, als die Bürgerbeteiligung und Einflussmöglichkeiten der Entscheidungsgremien eingeschränkt sind und sich die Zusammenarbeit auf ein Förderprogramm und relativ konfliktfreie Themen beschränkt. Grundsätzlich wird dadurch nicht in Abrede gestellt, dass der partnerschaftliche Ansatz die primäre Ursache für das Zustandekommen bzw. Aufrechterhalten der Kooperation ist. Im Rahmen der Untersuchung wurde jedoch auch nach alternativen Erklärungsansätzen für die offensichtlich in den Partnerschaften stattfindende Zusammenarbeit gefragt.

Als wesentlicher Faktor wurde wieder die Arbeit der Regionalmanager genannt. Die Kooperation der Akteure entsteht im Kleinen wie im Großen nicht von selbst, sondern muss organisiert werden. Ohne die Koordinationsarbeit sowie die Vor- und Nachbereitung durch die Regionalmanager kämen viele Treffen gar nicht zustande oder könnten nicht effizient durchgeführt werden. Dies gilt selbst für die eher informellen Arbeitskreistreffen, an denen eigentlich nur eine kleine Zahl von Akteuren teilnehmen. In gewisser Weise scheinen sich viele Akteure auf die unterstützende bis leitende Funktion der Regionalmanager zu verlassen und organisieren ihre Arbeitstreffen nicht selbst. Ob sich dies änderte, wenn es kein Regionalmanagement (mehr) gäbe, lässt sich nicht eindeutig beurteilen. Für die bisherige

²³⁷ Siehe hierzu Interviews KS Man 3/4, Öff 13/17, JU Öff 20.

Laufzeit der Partnerschaften lässt sich jedoch nach Aussagen aller diesbezüglich befragten Akteure feststellen, dass das Regionalmanagement einen großen, möglicherweise sogar entscheidenden Einfluss auf die Entstehung und Weiterentwicklung von Kooperationen im Rahmen der Partnerschaften hat. Da lokale Partnerschaften nicht per definitionem ein bezahltes Regionalmanagement haben müssen, ist dieser Einflussfaktor hier als alternativer Erklärungsansatz aufgeführt. Aber aus pragmatischer Sicht kann man im Falle konkreter Partnerschaften, die ein Regionalmanagement besitzen, dieses nur schwer vom partnerschaftlichen Ansatz insgesamt isolieren. Insofern wäre der Einfluss des Regionalmanagements dann als bestätigender Faktor zu bewerten.

Eine andere, sehr plausible alternative Erklärung hebt auf die Ausstattung der Partnerschaften mit Fördermitteln ab:

„Das alles [die Kooperation] hat ganz ordentlich funktioniert. Jetzt muss ich vielleicht ein bisschen skeptisch werden und sagen, es hat ganz gut funktioniert, weil immer das nötige Schmiermittel da war, denn wir konnten ja gleichzeitig sehr viele Anträge mit durchaus sehr viel Geld unterfüttern“ (Interview PL Ziv 4).

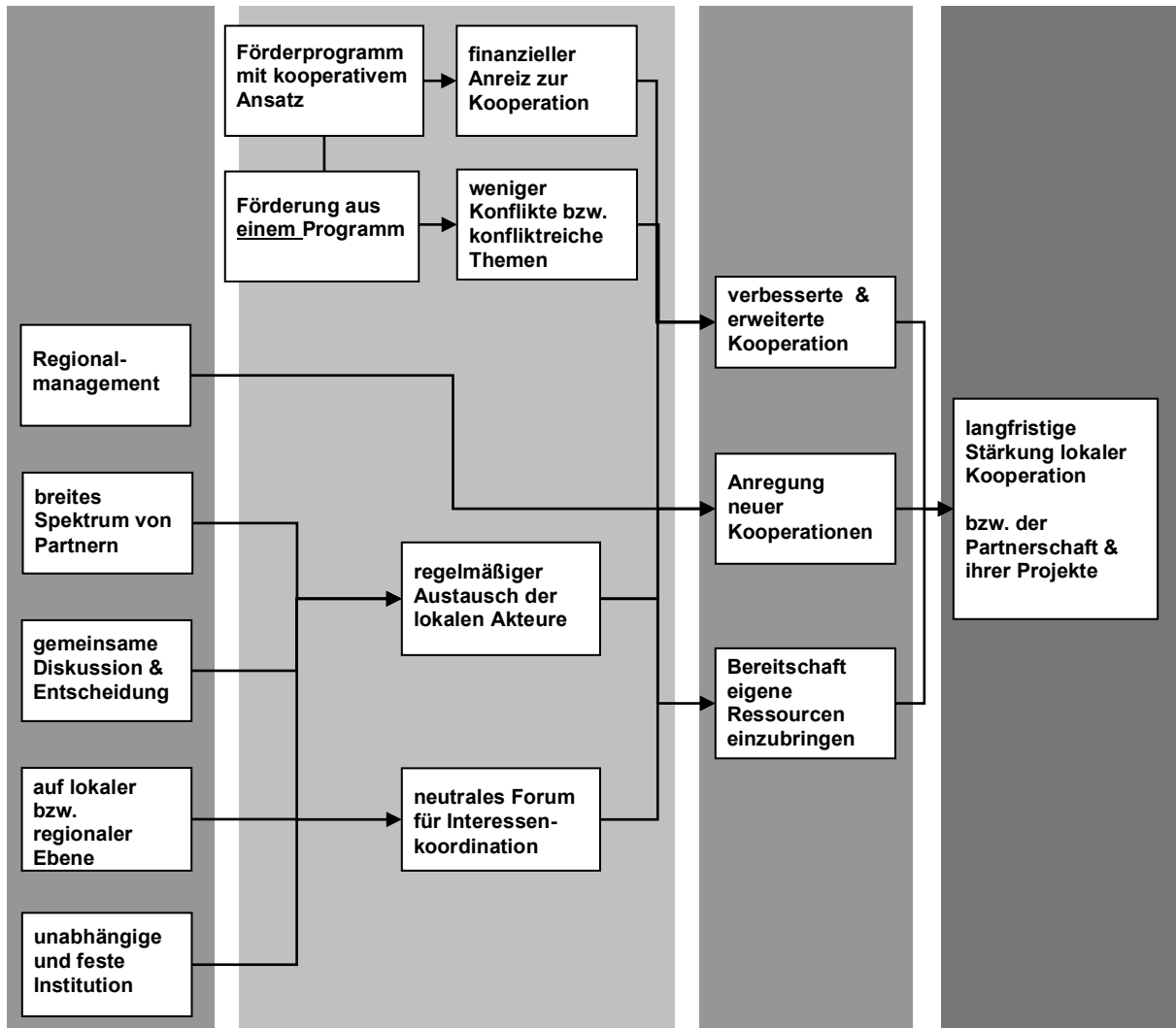
Ähnlich argumentierte einer der Jura 2000 Bürgermeister:

„Ich weiß, dass durch diese EU-Mittel natürlich bei uns [in der Jura 2000 Region] diese Zusammenarbeit überhaupt erst angeregt wurde, überhaupt erst möglich wurde. Es ist leider so, dass erst dann, wenn man Geld kriegt, dann stellen wir Politiker uns hin und sagen: Ja, da gibt es jetzt einen Zuschuss, lasst uns das doch mal probieren. Eigentlich müsste man das alles auch machen können ohne Zuschuss.

Was ist wenn, wenn mal diese EU-Mittel wegfallen? Wie geht es dann weiter? Dann kommen wir wieder auf den Boden der Tatsachen runter. Dann heißt es, wenn ihr einen gemeinsamen Veranstaltungskalender wollt, dann macht ihn bitte. Dann müsst ihr ihn auch machen können ohne EU-Zuschuss. Und wenn der Arbeitskreis Küche kulinarischen Frühling oder Schmankerl-Wochen oder sonst was macht, dann muss das doch auch möglich sein, ohne dass die EU das fördert, denn die nehmen ja alle Geld damit ein. So wie es die EU vorhat ist das alles heile Welt“ (Interview JU Öff 17).

Die Erklärung, dass der Zugang zu neuen Fördermitteln die lokalen Akteure zur Zusammenarbeit bewegt hat, ist plausibel und zum jetzigen Zeitpunkt nicht von der Hand zu weisen. Denn bisher funktionierten alle drei untersuchten Partnerschaften von Beginn an mit umfangreicher Unterstützung der jeweiligen Landes- bzw. EU-Förderprogramme. Der partnerschaftliche Ansatz war und ist in den Fallstudien ein Ansatz der Regionalförderung von außen. Ob der partnerschaftliche Ansatz auch ohne externe Förderung, d.h. ohne jegliche Projektfördermittel oder nur mit lokaler Finanzierung funktioniert, wird sich erst in Zukunft zeigen.

Schaubild 10.16: Modifizierte Wirkungskette bezüglich lokaler Kooperation



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Die modifizierte Wirkungskette beruht hauptsächlich auf Interviews mit 19 Akteuren, die in unterschiedlicher Weise und Intensität in den drei Partnerschaften involviert sind. Die Aussagen weisen insgesamt einen hohen Grad der Übereinstimmung auf. Das gilt auch für die widersprüchlichen und alternativen Einflussfaktoren, welche nicht widerlegt werden konnten und ebenfalls gültig zu sein scheinen. Diese Faktoren stellen die Wirkungskette nicht unbedingt komplett in Frage, sondern können durchaus als komplementäre Einflüsse wirken.

Relevanz der Wirkungskette

Die Möglichkeiten bzw. Restriktionen von Partnerschaften, die Kooperation lokaler Akteure zu befördern, hängen natürlich stark von den lokalen Umständen ab. Der Fall des Schulkonflikts ist dafür nur ein Beispiel. Dennoch sind die meisten Elemente der Wirkungskette typisch für lokale Partnerschaften und haben wahrscheinlich allgemeingültigen Charakter.

Grundsätzlich ist die Wirkungskette unabhängig von bestimmten Phasen einer Partnerschaft. Einerseits kann gerade in der Anfangsphase die Motivation zur Kooperation besonders groß sein, andererseits dürften sich im Laufe der Zeit durch die Dauer der Zusammenarbeit immer mehr Anknüpfungspunkte für weitere Zusammenarbeit ergeben – aber möglicherweise auch mehr Anlässe für Konflikte. Anhand der drei untersuchten Partnerschaften lassen sich diesbezüglich keine allgemeinen Aussagen machen.

Die in dieser Wirkungskette beteiligten Akteure sind vor allem die Mitglieder der jeweiligen Partnerschaft einschließlich der Teilnehmer von Arbeitskreisen oder ähnlichen regelmäßigen Veranstaltungen. Weitere Akteure werden allenfalls gezielt angesprochen, um an bestimmten Gemeinschaftsprojekten teilzunehmen.

Der Grad des partnerschaftlichen Anteils an der Wirkungskette ist angesichts der plausiblen Widersprüche und alternativen Erklärungen als mittelstark zu beurteilen.

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

Konkrete Ergebnisse und Wirkungen der gestärkten Zusammenarbeit beziehen sich einerseits auf die Institutionalisierung der Partnerschaften. Im Fall der Jura 2000 Partnerschaft entstand aus den informellen Arbeitskreisen erst der Verein und dann die GmbH, die jeweils zunehmende rechtliche und finanzielle Verpflichtungen seitens der Partner erforderte. Im Fall der Partnerschaft im Landkreis Kassel wurde direkt zu Beginn ein Verein gegründet, um die Fördervoraussetzungen des Landesförderprogrammes zu erfüllen. Doch die Umstrukturierung und Neugründung des Vereins acht Jahre später spiegelt die inhaltliche und geografische Erweiterung der Partnerschaft sowie seine Umstellung auf eine lokale Grundfinanzierung wider. Allein die PLENUM-Partnerschaft im Landkreis Ravensburg wurde nicht zu einer eigenen Rechtsperson weiterentwickelt. Wie in Kapiteln 8 und 9 dargelegt lag dies daran, dass der Landrat eine übergreifende Regionalentwicklungsgesellschaft gründete, in die PLENUM dann integriert wurde. In diesem Sinne hat PLENUM zu einer Stärkung und Ausweitung der Zusammenarbeit lokaler Akteure geführt, obwohl es selbst den Status eines Projektes behielt.

Ein weiteres Zeichen der langfristigen Stärkung lokaler Kooperation ist in dem zunehmenden Einsatz eigener Finanzressourcen für die Partnerschaft zu sehen – insbesondere für die Finanzierung der Geschäftsstellen der Partnerschaften. Dieser Prozess ist im Fall des Vereins Region Kassel-Land bereits abgeschlossen, bei den anderen beiden Partnerschaften ist er zurzeit (Stand 2008) im Gang.

Die Wirkungen gestärkter Kooperation sind nicht auf ein bestimmtes Themenfeld beschränkt, sondern beziehen sich auf alle Themen und Projekte der Partnerschaften. Doch die Wirkungen können auch über die eigentlichen Themen der Partnerschaften hinausgehen. Zum Beispiel konnten 2006 zusätzliche 1,5 Mio. Euro für Straßenbauprojekte in der Jura

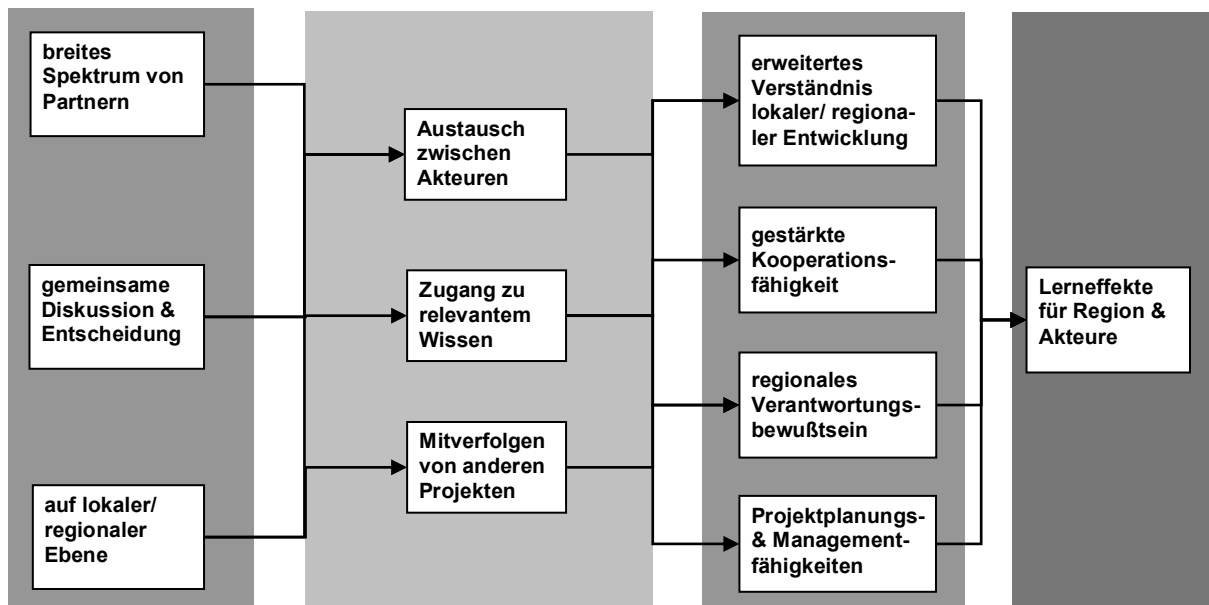
2000-Region eingeworben werden, da die damals vier Kommunen nicht einzeln, sondern als kommunale Allianz auftraten.²³⁸

Für die Partnerschaften ist die gestärkte Zusammenarbeit vor allem an den Einstellungen der Mitglieder zu erkennen. Alle diesbezüglich befragten Interviewpartner, ob Mitglied des Regionalmanagement, der Lenkungsausschüsse oder der Mitgliederversammlungen, berichteten von zunehmend kooperativen Einstellungen und Handlungsweisen. Einige sprachen gar von einer „anhaltenden Begeisterung, miteinander zu arbeiten“ (Interview KS Öff 17). Insgesamt hat die gestärkte Zusammenarbeit für die Partnerschaften einen Selbstverstärkungseffekt, der sich insofern verstärkend auf die meisten anderen Wirkungsketten auswirkt.

Lerneffekte

Durch den partnerschaftlichen Ansatz entstehen bei den Partnern bzw. in der Bezugsregion einer Partnerschaft besondere Lerneffekte. Wie diese zustande kommen könnten, zeigt Schaubild 10.17. Demnach ermöglichen das breite Spektrum von Partnern und die gemeinsamen Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf der lokalen Ebene, dass sich die Akteure der Region regelmäßig untereinander austauschen, dadurch Zugang zu handlungsrelevantem Wissen erhalten und auch die Planung und Umsetzung von verschiedenen Projekten mitverfolgen können. Dies bewirkt ein erweitertes Verständnis von lokaler bzw. regionaler Entwicklung, verbessert die Kooperationsfähigkeit sowie die Projektplanungs- und Managementfähigkeiten der Partner und erzeugt ein stärkeres regionales Verantwortungsbewusstsein, was insgesamt zu persönlichen und kollektiven Lerneffekten führt.

Schaubild 10.17: Hypothetische Wirkungskette bezüglich Lerneffekten



²³⁸ Siehe hierzu Interview JU Öff 21.

Überprüfung der Wirkungskette

Bestätigungen: Viele der befragten Akteure äußerten, dass die substantiellen Effekte der durch die Partnerschaften geförderten Projekte im Vergleich zu anderen Förderprogrammen und Politikfeldern und zu übergeordneter Politik überhaupt sehr klein bis nahezu marginal seien. Zum Beispiel stellte der Landesnaturschutzbeauftragte in der PLENUM-Projektgruppe nüchtern fest: „Ein kleines Naturschutzgebiet mehr und wir haben einen weitaus größeren Naturschutzeffekt als alle durch PLENUM geförderte Flächenextensivierungen“ (Interview PL Ziv 5). Doch die Partnerschaften zielen nicht nur oder nicht primär auf direkte, ‚harte‘ Effekte, sondern vor allem auch auf ‚weiche‘ Effekte, d.h. auf Bewusstseins- und Einstellungsänderungen. Dies steckt zum Beispiel hinter dem Grundansatz von Jura 2000: Die Bevölkerung soll sich zu allererst in ihrer Region wohlfühlen und dableiben wollen. Unterstützend sollen dann Projekte umgesetzt und Entwicklungen angestoßen werden, dass die Bewohner auch dableiben können. Der Schlüssel, so übereinstimmend alle zentralen Akteure dieser Partnerschaft, sei jedoch der erste, mentale bzw. emotionale Aspekt.²³⁹ In ähnlicher Weise betrachten es auch viele Mitglieder von PLENUM als wichtiges Ziel, zu einer Bewusstseinsänderung beizutragen:

„Wir wollen möglichsste viele Akteure in der Region mit ihren Zielen in die Naturschutzarbeit integrieren und im Umkehrschluss erreichen, dass Naturschutzziele in die Zielvorstellungen der anderen Akteure einfließen. Unsere Naturschutzziele sollen also zu Zielen dieser Akteure werden. Das ist eine Bewusstseinsbildung, aber dafür braucht man die Akteure mit am Tisch“ (Interview PL Ziv 4).

Daher ist der partnerschaftliche Ansatz so wichtig, da sich nur durch häufiges Miteinander-Reden, Diskutieren und Entscheiden allmählich Einstellungen ändern. Und diese Einstellungsänderungen sind im Grunde genommen der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes, wie es der Bürgermeister von Berching ausdrückte:

„Dieser Mehrwert ist gar nicht ein praktischer Ansatz. Der Mehrwert ist im Kopf. Es ist uns mehr wert, was wir entschieden und umgesetzt haben“ (Interview JU Öff 14).

Durch die gemeinsamen Entscheidungen entsteht fast automatisch eine stärkere Identifikation mit den Projekten der Partnerschaft und damit auch ein stärkeres Gemeinschaftsgefühl. Dies wird beispielsweise auch im folgenden Interviewausschnitt deutlich, in dem ein Mitglied des Vereins Region Kassel-Land über den Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes reflektiert:

„Es ist ein Unterschied [zum herkömmlichen Ansatz], dass die Region an der Entstehung eines Projektes schon beteiligt war. Deshalb wird das Projekt nachher auch als ‚Wir-Projekt‘ empfunden und auch beobachtet und begleitet, was dann weiterhin mit diesem Projekt passiert. Also nicht nur wie es entsteht, sondern dass man auch versucht, wenn es eingeweiht wird, dabei zu sein und sich das anzuschauen“ (Interview KS Öff 16).

²³⁹ Siehe hierzu Interviews JU Öff 2/6/11/12/21, Man 2/3.

Diese Identifizierung mit den Projekten der Partnerschaft bewirkt zugleich einen stärkeren regionalen Blickwinkel. Dies wird auch in dem folgenden Interviewausschnitt deutlich, der ausgewählt wurde, da er die Einstellungsänderungen eines anfänglich skeptischen Bürgermeisters in der Region Kassel exemplarisch aufzeigt:

“Ich war anfangs der Auffassung, dass diese Aktionsgruppen oder Foren etwas Zusätzliches sind, das zusätzliches Geld kostet, was eigentlich gar nicht möglich wäre. Das war meine Grundeinstellung. Ich habe zu Beginn gesagt, in der Diskussion: Warum kann man das denn nicht über die Abteilung Wirtschaftsförderung beim Landkreis Kassel abwickeln?

Da hieß es dann, die Förderrichtlinien sehen vor, es muss eine ländliche Aktionsgruppe oder Regionalforum existieren, um auch weite Kreise der Bevölkerung an diesen Erkenntnissen teilhaben zu lassen oder umgekehrt Erkenntnisse aus der Bevölkerung heraus zu gewinnen und damit in die Gewichtung zu kommen, keine Überschneidungen zu haben usw. Uns ging es darum, wir wollten ja irgendwie in die Förderung reinkommen und deshalb war es uns schließlich weniger wichtig, wie das verfahrenstechnisch geregelt wird.

Es hat sich dann aber in meiner Grundeinstellung, die bürokratisch geprägt war, so will ich es mal formulieren, im Laufe der Zeit einiges geändert. Dadurch dass man sich zusammenfand im Regionalverein, hörte man die Argumente von anderen Beteiligten, Kommunen, Kirchen, Gewerkschaften, Handwerkern, Gewerbe. Man bekam eine gewisse Horizonterweiterung über die Gemeindegrenzen hinaus. Und es wurden die Maßnahmen auch untereinander bewertet und abgestimmt und in eine Reihenfolge auf die Liste gesetzt, um eine Förderung zu erhalten.

Die Diskussion, die sich im Rahmen dieses Regionalvereins ergab, war sicherlich sehr fruchtbar und führte dazu, dass nicht jeder nur in seinem eigenen Topf rumrührt, sondern über den Tellerrand der Gemeinde hinausblickt, mehr in die Region rein. Das ist eigentlich der wesentliche Vorteil, den ich in dieser Aktion sehe“ (Interview KS Öff 18).

Die Liste von Zitaten ließe sich seitenweise fortsetzen, so häufig und vielfältig sind die Aussagen der Gesprächspartner zu diesem Thema. Im Kern geht es um die oben angesprochene inhaltliche Horizonterweiterung und um ein gestärktes mentales bzw. emotionales Regionalbewusstsein, welche durch die gemeinsamen Diskussionen und das Mitverfolgen von Projekten erzeugt würden. Der Aspekt des leichteren Zugangs zu Wissen, das für die eigene Projektentwicklung hilfreich ist, wurde interessanterweise von Mitgliedern der Partnerschaften nicht so häufig genannt bzw. nicht so hoch bewertet – von den Regionalmanagern allerdings schon.

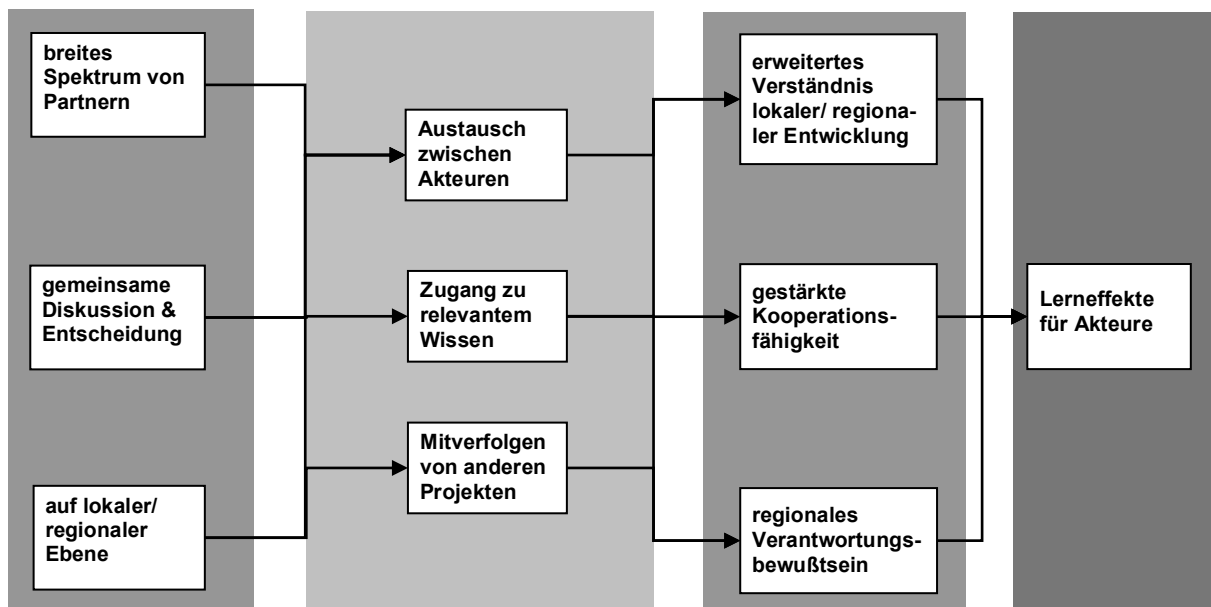
Widersprüche: Widersprüche zu dieser Wirkungskette gab es nur wenige. Ein plausibler Einwand ist, dass die genannten Wirkungen nur bei den Personen auftreten, die an den partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozessen teilnehmen. Je nach Aufbau der Partnerschaft und Häufigkeit der Treffen der verschiedenen Gremien und Gruppen sind damit unterschiedlich viele Personen betroffen. Bezogen auf die Gesamtregion sind es aber

in jedem Fall relativ wenige. Zwar wiesen einige Interviewpartner auf die Multiplikatorwirkung dieser Akteure hin, andere Interviewpartner zeigten sich diesbezüglich jedoch enttäuscht und schätzten diese Wirkungen als eher gering ein.

Ein zweiter Einwand bezieht sich auf die in der hypothetischen Wirkungskette postulierten erhöhten Projektplanungs- und Managementfähigkeiten. Alle diesbezüglich Befragten zogen diesen Strang der Wirkungskette in Zweifel. Zwar werde in den Gremien über die Projekte der Partnerschaften berichtet, aber der genaue Projektverlauf wäre dadurch für die Partner nicht einsichtig. Folglich würden sich auch keine diesbezüglichen Lerneffekte ergeben. Dies erklärt möglicherweise auch, warum der Zugang zu handlungsrelevantem Wissen ebenfalls von den Mitgliedern der Partnerschaften kaum bestätigt wurde.

Alternative Erklärungen: Alle Befragten führten die oben genannten Effekte eindeutig auf den partnerschaftlichen Ansatz zurück. Andere plausible Erklärungen konnten nicht identifiziert werden.

Schaubild 10.18: Modifizierte Wirkungskette bezüglich Lerneffekten



Zuverlässigkeit der Wirkungskette

Die modifizierte Wirkungskette beruht auf Interviews mit 15 Akteuren, die in unterschiedlicher Weise und Intensität in den drei Partnerschaften involviert sind. Die Aussagen weisen insgesamt einen sehr hohen Grad der Übereinstimmung auf, sowohl innerhalb jeder Partnerschaft als auch partnerschaftsübergreifend. Auch das Fehlen plausibler alternativer Erklärungsansätze stützt den Grad der Zuverlässigkeit dieser Wirkungskette.

Relevanz der Wirkungskette

Es ist nicht erkennbar, dass die Wirkungskette kontextabhängig ist. Wesentlich sind vor allem die Beteiligung der Partner an den Diskussionen und Entscheidungen der Partnerschaften. Da dies ein wesentliches Merkmal von Partnerschaften ist, dürfte oben beschriebene Wirkungskette auch für andere Partnerschaften gelten.

Gleichfalls ist kein besonderer Zeitbezug erkennbar. Die Wirkungen von Bewusstseinsveränderungen sind zwar erst nach einiger Zeit sichtbar, doch die Wirkungskette an sich ist ab Beginn der Partnerschaften wirksam. Ihre Intensität ist dagegen vermutlich von der Häufigkeit der Treffen abhängig.

Die Wirkungskette betrifft wie oben dargelegt ausschließlich die Personen, die in den Gremien bzw. Arbeitsgruppen der Partnerschaften zusammenkommen.

Die Stärke des ‚partnerschaftlichen Effekts‘ in der modifizierten Wirkungskette muss angesichts fehlender alternativer Erklärungen als sehr hoch eingestuft werden.

Beschreibung und Einordnung der Ergebnisse und Wirkungen

Die konkreten Ergebnisse und Wirkungen dieser Wirkungskette sind nicht direkt sichtbar, denn es handelt sich um mentale und emotionale Effekte. Einige Interviewpartner beschrieben, wie sich ihr Denken und Handeln durch die Partnerschaft im Vergleich zu früher verändert hat (siehe z.B. den Ausschnitt aus Interview KS Öff 18 oben). Demnach gehen die Wirkungen in Richtung größerer Offenheit, Kooperationsbereitschaft und Regionalorientierung. Beispielsweise berichtete ein Interviewpartner, der für eine jährlich stattfindende kommunale Gewerbeschau verantwortlich ist, dass er erst durch die Partnerschaft daran dachte (und dies auch später durchsetzte), diese Gewerbeschau für Betriebe aus der Region zu öffnen. Auch wenn dies substantiell keine großen Veränderungen hervorbrachte, so war dies für die Kommune und den Koordinator ein großer Schritt, da gewachsene Traditionen bzw. Denkstrukturen gebrochen und geändert wurden. Ein wichtiges Ziel der Partnerschaft (mehr regionale Kooperation) war somit in das Zielsystem dieses Akteurs integriert worden. In der Summe können dadurch viele kleine und auch große Entscheidungen beeinflusst werden – insbesondere, wenn dies bei vielen anderen Akteuren ebenfalls geschieht.

Für die Partnerschaften wirken sich diese Veränderungen selbstverstärkend aus: Mehr Kooperationsbereitschaft, größere thematische Offenheit und regionale Orientierung bringen wieder mehr Kooperation sowie multisektorale und regionale Projekte hervor. Diese Wirkungskette ist daher eine wesentliche Säule des partnerschaftlichen Ansatzes.

Zwischenfazit

Integrierte Entwicklung: Die gemeinsamen Diskussionen in den Entscheidungsgremien der Partnerschaften bewirken eine persönliche Vernetzung der unterschiedlichen Partner. Mit der Zeit erwächst daraus im Denken und Handeln der Partner eine ideelle Vernetzung im Sinne einer integrierten, multisektoralen Entwicklungsperspektive. So sehen die Partner auch ihre eigenen Projekte bzw. Projektanträge in einem größeren Zusammenhang mit anderen Projekten in der Region. Hinzu kommt, dass aufgrund der konsensorientierten Entscheidungsverfahren ein sanfter Zwang entsteht, an bestehende Projekte der Partnerschaft bzw. der anderen Partner anzuschließen.

Die Rolle des Regionalmanagements ist hinsichtlich der Verknüpfung von Projekten noch entscheidender. Denn die Entscheidungsgremien der Partnerschaften tagen nur in großen zeitlichen Abständen und tendieren dann dazu, sich auf Entscheidungen über Projektförderungen zu konzentrieren anstatt tiefgehende inhaltliche Diskussionen zu führen. So fungieren die Regionalmanager als zentraler Knotenpunkt einer Partnerschaft. Sie haben durch ihre ständige Präsenz, ihre Kontakte zu allen Akteuren und ihre Kenntnisse über alle Projektplanungen wie kein anderer Akteur die Möglichkeit, Projekte bzw. Projektideen miteinander zu verknüpfen.

Nur einige der von den Partnerschaften geförderten Projekte sind im Endeffekt nicht nur ideell sondern auch real miteinander verbunden. Diese Verbundprojekte sind jedoch wichtige ‚Aushängeschilder‘ der auf Zusammenarbeit beruhenden, multisektoral besetzten Partnerschaften. Insgesamt ist der partnerschaftliche Anteil am Zustandekommen von Projektverknüpfungen als hoch einzustufen, sofern man das Regionalmanagement voll mit einbezieht.

Nachhaltige Entwicklung: In ähnlicher Weise bringen die Diskussionen in den Entscheidungsgremien der Partnerschaften auch positive Effekte für eine nachhaltige Entwicklung. Gekoppelt mit den auf Konsens basierenden Entscheidungsprozessen führt die sektoral gemischte Zusammensetzung der Gremien dazu, dass in jeden Projektantrag soziale, ökologische und wirtschaftliche Aspekte so weit wie möglich integriert werden. Die einzelnen Projekte werden dadurch in der Regel in sich vielseitiger und nachhaltiger. Diese Mechanismen wirken im Prinzip auch in Bezug auf die sektorale Verteilung aller Projekte einer Partnerschaft. Dies bedeutet im Endergebnis keine sektorale Gleichverteilung, sondern eine regionsangepasste Verteilung von Projekten, die sich an den jeweiligen Ausgangsbedingungen, Problemen und Potenzialen der Region orientiert. Außerdem sind die Partnerschaften als unabhängige, weitgehend neutrale Institutionen in der Lage, zwischen konträren (Nutzungs-)Interessen zu vermitteln und auch dadurch eine nachhaltigere Entwicklung ihrer Region zu befördern.

Auch in diesem Wirkungsbereich sind jedoch die Aktivitäten der Regionalmanager entscheidender als die der Mitgliederversammlungen. Die Regionalmanager wirken schon in den Erstberatungen von potentiellen Projektantragstellern darauf hin, die Projekte nachhaltiger anzulegen – nicht zuletzt, da sie um die Entscheidungsmechanismen in den

Partnerschaftsgremien wissen. Nicht zuletzt sind aber auch die Förderprogramme, die die Partnerschaften unterstützen bzw. ihnen Mitsprachemöglichkeiten bezüglich der Förderung von Projekten geben, ein wichtiger Einflussfaktor hinsichtlich einer auf Nachhaltigkeit angelegten Regionalentwicklung. Deshalb ist der diesbezügliche partnerschaftliche Einfluss insgesamt als ‚nur‘ stark einzustufen.

Endogene Entwicklung: Die regelmäßigen Treffen im Rahmen einer lokalen Partnerschaft sowie die Notwendigkeit, Entscheidungen über die finanzielle Förderung von Projekten zu treffen, zwingen die lokalen Akteure dazu, sich mit den Problemen und Potentialen ihrer Region auseinanderzusetzen. Aus den daraus resultierenden Selbstreflexions- und Planungsprozessen entsteht bei den Partnern allmählich eine regionale Entwicklungsperspektive. Dies führt schließlich zur Entwicklung und Auswahl von solchen Projekten, die auf die Bewahrung, Entwicklung und eventuell auch Vermarktung lokaler Ressourcen ausgerichtet sind. Im Gegensatz zu vielen anderen Entwicklungsstrategien schließt dies ganz bewusst auch die Förderung ‚weicher‘ Entwicklungsfaktoren ein wie z.B. die Stärkung des lokalen Heimat- oder Umweltbewusstseins. Der partnerschaftliche Effekt hinsichtlich endogener Entwicklung kann insgesamt als sehr hoch bewertet werden.

Zugleich wurde im Rahmen der Untersuchung deutlich, wie sehr endogene und exogene Entwicklungsansätze miteinander verwoben sind. Zum Beispiel werden von den Partnerschaften über die geförderten Projekten häufig kulturelle und natürliche Ressourcen der jeweiligen Region durch eine touristische Erschließung in Wert gesetzt. Diese Projekte bzw. ihre Ergebnisse wirken sowohl nach innen, da sie die Ressourcen der Region bewahren und weiterentwickeln, als auch nach außen, da die Ergebnisse zumeist überregional vermarktet werden.

Innovation: Die institutionelle Unabhängigkeit der Partnerschaften sowie ihr breites Spektrum von Partnern schaffen Freiräume für die Entwicklung kreativer (Projekt)Ideen. Diese Hypothese konnte für die Entscheidungsgremien der Partnerschaften allerdings nicht bestätigt werden. Auch das Regionalmanagement entwickelt in der Regel keine eigenen innovativen Ideen. Die ‚Ideenschmiede‘ der Partnerschaften sind eher die Arbeitskreise, in denen insbesondere auch Nicht-Mitglieder zu bestimmten Themen zusammenkommen. Allerdings werden auch viele Ideen völlig außerhalb der Partnerschaften entwickelt und werden lediglich an das Regionalmanagement herangetragen. Dieses berät die Ideenträger bzw. Arbeitskreise dann über eine mögliche Projektförderung. In den Entscheidungsgremien einer Partnerschaft werden die Ideen allenfalls auf ihre regionale Anknüpfung und ihre Umsetzungsfähigkeit geprüft oder weiterentwickelt.

Neben den Arbeitskreisen und den Regionalmanagern, die außer der Beratung in der Regel auch die Koordinierung der Arbeitskreise übernehmen, spielt zudem die Ausrichtung der Förderprogramme, die die Projekte der Partnerschaften fördern, eine wesentliche Rolle hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung innovativer Projekte. Denn meistens fördern sie nur Projekte, die nicht über die regulären Förderprogramme finanziert werden können. Deshalb ist der Einfluss des partnerschaftlichen Ansatzes auf die Innovationsentwicklung und -umsetzung nur als mittelstark zu betrachten.

Effizienz und Effektivität: In den Entscheidungsgremien der Partnerschaften werden Projektanträge aufgrund der Vielfalt der Partner aus unterschiedlichen Perspektiven kritisch diskutiert. Dadurch steigt die inhaltliche und umsetzungsbezogene Qualität der Projektplanungen. Außerdem werden die Projekte in der Umsetzungsphase durch die vorangegangenen kritischen Diskussionen in der Partnerschaft robuster gegen Kritik, sofern diese überhaupt noch entsteht. Auch wird die Umsetzung der Projekte durch die Unterstützung seitens der Partnerschaft effizienter. Außerdem werden durch die gegenseitige Kontrolle der Partner Dopplungen von Projekten vermieden und Projektfördermittel sparsamer eingesetzt.

Da die Diskussionen in den Entscheidungsgremien inhaltlich häufig wenig intensiv sind und sich kaum mit Details der einzelnen Projektanträge beschäftigen, sind die oben dargestellten Wirkungsmechanismen nicht immer bzw. nicht in vollem Umfang wirksam. Einen entscheidenderen Einfluss auf die Planungs- und Umsetzungseffizienz haben die Geschäftsstellen bzw. die Regionalmanager der Partnerschaften. Sie beraten und begleiten die Projekte von der Idee bis zur Umsetzung. Doch auch die Förderbehörden nehmen im Rahmen der Förderberatung starken Einfluss auf die Projektgestaltung. Insofern ist der Einfluss der Partnerschaften (unter Einbeziehung der Regionalmanager) im Hinblick auf Effizienz und Effektivität von Projekten der Partnerschaft ‚nur‘ stark.

Ein Effizienzverlust z.B. durch langwierige und konfliktreiche Entscheidungsprozesse innerhalb der Partnerschaften ist nicht nachgewiesen worden. Zum einen sind die Sitzungen der Entscheidungsgremien vom Regionalmanagement und den Förderbehörden gut vorbereitet und verlaufen deshalb sehr effizient. Zum anderen finden diese Sitzungen nur ein oder zweimal im Jahr statt, weshalb auch der zeitliche Aufwand für alle Mitglieder begrenzt ist. Allerdings entstehen den Partnerschaften mit hauptamtlichen Regionalmanagern entsprechend hohe finanzielle Kosten. Diese Kosten steigen, wenn die Partnerschaft z.B. aufgrund von Vorgaben der Förderprogramme oder Förderbehörden räumlich expandiert. Doch dieser Kostenanstieg und die Kosten für das Regionalmanagement überhaupt gehen nicht auf den partnerschaftlichen Ansatz zurück, da dieser weder zwingend ein hauptamtliches Management verlangt noch eine Ausweitung der Bezugsregion.

Legitimation: Die lokalen Partnerschaften werden aufgrund ihrer weitgehenden institutionellen Unabhängigkeit und ihrer (Mit)Entscheidungsbefugnis über die Vergabe öffentlicher Fördermittel von demokratisch gewählten Gremien unter Umständen als Konkurrenz empfunden. Andererseits haben die kommunalen Gremien über die oftmals notwendige kommunale Kofinanzierung von Projekten und auch über die zunehmende lokale Finanzierung der Geschäftsstellen indirekt doch Einfluss auf grundlegende Entscheidungen der Partnerschaften. Außerdem sind die Förderprogramme, über deren Gelder die Partnerschaften (mit)entscheiden, auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene demokratisch legitimiert. Insgesamt wird die Legitimation der Partnerschaften daher nicht komplett in Frage gestellt, aber auch nicht uneingeschränkt anerkannt.

Die Anerkennung eines partnerschaftlichen Gremiums kann sich auch aus besonders offenen und fairen Entscheidungsverfahren ableiten. Doch hier gibt es ebenfalls gegensätzliche Tendenzen. Einerseits besitzen die Sitzungsleiter der Entscheidungsgremien aufgrund der

informellen Diskussions- und Entscheidungsverfahren eine sehr einflussreiche Position und können den Ausgang von Entscheidungen stark steuern. Gleichfalls haben das Regionalmanagement und die Förderbehörden durch die ausgeprägten Vorentscheidungsverfahren einen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen der Partnerschaften. Innerhalb der Entscheidungsgremien entsteht zum einen durch das Konsensprinzip auf den einzelnen Teilnehmer ein gewisser Druck, Entscheidungen zuzustimmen und nicht durch sein Veto zu stoppen. Zum anderen üben die Partner in den Diskussionen eine gegenseitige Kontrolle aus und dämmen tendenziell die Macht ansonsten besonders einflussreicher Akteure ein. Unter Berücksichtigung aller Faktoren gleichen sich die gegensätzlichen Wirkungen hinsichtlich Anerkennung bzw. Legitimation der Partnerschaft tendenziell aus.

Nachhaltige Kooperation: Der regelmäßig stattfindende Austausch der Akteure fördert das gegenseitige Verständnis der Partner füreinander und stärkt bzw. erweitert die Kooperation im Rahmen der Partnerschaft. Darüber hinaus werden ausgehend von den Partnerschaften neue Kooperationen und Zusammenschlüsse von Akteuren initiiert. Die Partnerschaften fungieren zudem als neutrales Forum für die Koordinierung gegensätzlicher Interessen bzw. für die Lösung von Konflikten. Die zunehmende Festigung der Partnerschaften zeigt sich auch in einer schrittweisen Institutionalisierung der Partnerschaften und der allmählichen Übernahme der Kosten des Regionalmanagements durch die Partner.

Die entscheidende Rolle für die Entstehung und Weiterentwicklung von Kooperationen spielen jedoch die Regionalmanager der Partnerschaften. Sie unterstützen und koordinieren auch praktisch alle Gruppen, Gremien und Projekte der Partnerschaften. Andererseits bieten die Förderprogramme, die von den Partnerschaften hauptsächlich in Anspruch genommen werden, entsprechende finanzielle Anreize für die lokale Kooperation. Denn die Fördermittel für die Partnerschaften selbst und die in ihrem Rahmen durchgeführten Projekte sind in diesen Programmen an die Existenz partnerschaftlicher Entscheidungsstrukturen gekoppelt. Aufgrund dieses wesentlichen Einflusses der Förderprogramme ist der Einfluss der Partnerschaften selbst – wieder einschließlich des Regionalmanagements – als mittelstark einzuschätzen.

Lerneffekte: Die gemeinsamen Diskussions- und Entscheidungsprozesse im Rahmen der Partnerschaften ermöglichen den beteiligten Akteuren mitzuverfolgen, wie Projekte entstehen und umgesetzt werden, und sie können die dadurch angestoßenen Entwicklungen innerhalb ihrer Region – aus regionaler Perspektive – reflektieren. Dadurch identifizieren sie sich stärker mit den Projekten der Partnerschaft, und sie gewinnen ein höheres Verantwortungsbewusstsein wie auch Verständnis für lokale Entwicklungsprozesse.

Diese mentalen und emotionalen Veränderungen sind nicht ein bloßer Nebeneffekt der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, sondern sie sind Teil der Strategie von lokalen Partnerschaften, nicht primär die ‚harten‘ sondern vor allem auch die ‚weichen‘ Faktoren einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu stärken und weiterzuentwickeln. Der Effekt des partnerschaftlichen Ansatzes ist diesbezüglich als sehr hoch anzusehen. Er gilt allerdings vorrangig für die in Arbeitskreisen und Gremien beteiligten Personen, wirkt sich also auf die Gesamtbevölkerung einer Region nur indirekt aus.

10.2 Statistische Untersuchung von Einflussfaktoren und Wirkungen

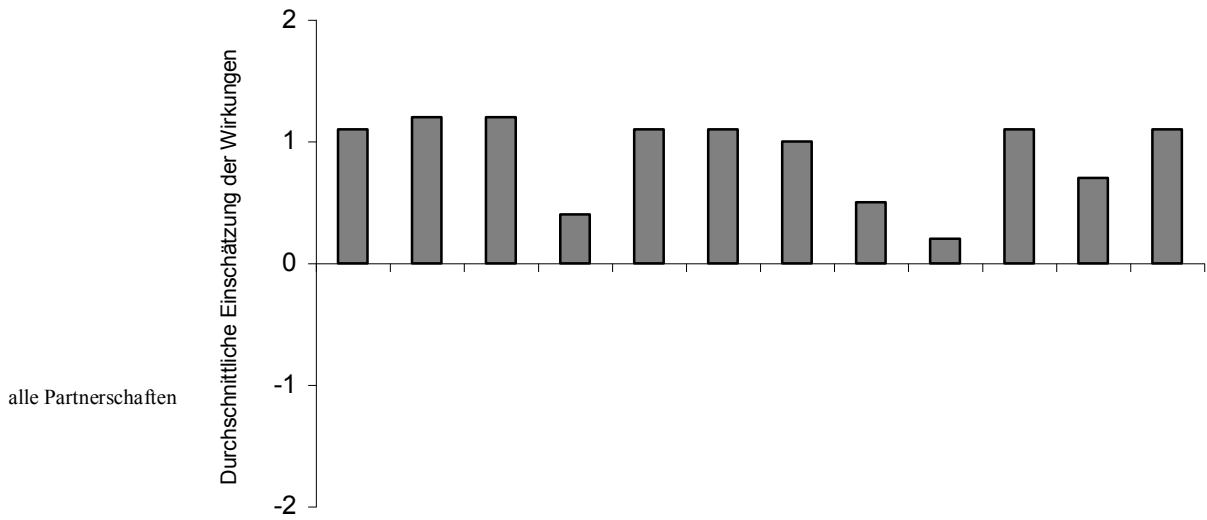
Die vorangegangene Wirkungsketten-Analyse basierte auf einer qualitativ-argumentativen Methodik und bezog sich auf nur drei Partnerschaften. Um die Ergebnisse der Wirkungsketten-Analyse einer kritischen Prüfung zu unterziehen, wurde darüber hinaus eine statistische Untersuchung zu den Erfolgsfaktoren und Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes durchgeführt. Dazu wurden alle 107 Partnerschaften, die an der ersten Befragung zu Kontext, Entwicklung und Aufbau von Partnerschaften teilgenommen hatten, erneut angeschrieben. Zusätzlich wurden 112 Organisationen und Personen angeschrieben, die professionell mit der Förderung oder Beratung von Partnerschaften zu tun haben. Insgesamt wurden von den Partnerschaften (in der Regel den Mitarbeitern, manchmal auch den Vorsitzenden der Partnerschaften) 70 ausgefüllte Fragebögen und von den Fachleuten 43 Fragebögen zurückgeschickt, welche die empirische Grundlage für die folgenden Ausführungen bilden (siehe vertiefend zur Methodik Kapitel 2).

Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes

Die laut Literaturrecherche zu erwartenden Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes sind vielfältig. Entsprechend wurden im Fragebogen alle in Kapitel 5 herausgearbeiteten zwölf Wirkungsbereiche abgefragt. Die Ergebnisse der Bewertung dieser Wirkungen sind in Schaubild bzw. Tabelle 10.19 dargestellt. In dem Schaubild, das sich auf alle Partnerschaften bezieht, fällt zunächst auf, dass dem partnerschaftlichen Ansatz insgesamt nur positive Wirkungen zugeschrieben werden. Allerdings erhalten exogene Entwicklung, Beteiligung bzw. Aktivierung der Bevölkerung sowie soziale Integration nur niedrige Werte. Auch die Nachhaltigkeit der Kooperation wird nur etwas positiver bewertet. Für die verbleibenden acht Wirkungsbereiche werden dem partnerschaftlichen Ansatz jedoch moderat positive Wirkungen bescheinigt. Betrachtet man nicht die Höhe der Bewertungen, sondern die Anzahl der Fälle mit positiven Wirkungen (siehe untere Hälfte der Tabelle), so wird deutlich, dass für diese acht Wirkungsbereiche die Zustimmung jeweils bei über 80% liegt.

Vergleicht man die Ergebnisse der Befragten der lokalen mit denen der regionalen Partnerschaften, so zeigt sich grundsätzlich eine weitgehende Übereinstimmung. Allerdings werden einige Wirkungsbereiche von den regionalen Partnerschaften positiver bewertet, und zwar die Effizienz bzw. Effektivität, strategische Planung, soziale Integration und die Nachhaltigkeit der Kooperation. Diese positive Bewertung beruht vor allem darauf, dass hinsichtlich dieser Wirkungen deutlich weniger negative Bewertungen abgegeben wurden (siehe untere Hälfte der Tabelle). Möglicherweise liegt dies daran, dass die regionalen Partnerschaften deutlich häufiger bzw. mehr hauptamtliches Personal haben (siehe Kapitel 9) und deshalb effizienter, strategischer und nachhaltiger sind sowie gezielt bestimmte Bevölkerungsgruppen einbeziehen können.

Schaubild und Tabelle 10.19: Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes



	Integrierte Entwicklung	Nachhaltige Entwicklung	Endogene Entwicklung	Exogene Entwicklung	Innovation	Effizienz/Effektivität	Strategische Planung	Aktivierung der Bevölkerung	Soziale Integration	Legitimation	Nachhaltige Kooperation	Lerneffekte
<i>Einschätzung der Wirkungen (-2 bis +2)</i>												
alle Partnerschaften	1,1	1,2	1,2	0,4	1,1	1,1	1,0	0,5	0,2	1,1	0,7	1,1
lokale Partnerschaften	1,1	1,1	1,3	0,4	1,1	1,0	0,8	0,6	0,1	1,0	0,6	1,1
regionale Partnerschaften	1,1	1,2	1,2	0,3	1,1	1,2	1,2	0,5	0,4	1,1	0,9	1,2
Experten	1,3	0,9	1,4	0,3	0,8	0,8	0,6	0,7	0,6	0,8	0,5	1,3
<i>% der Fälle mit pos : neg. Wirkung</i>												
alle Partnerschaften (n=70)	87:1	84:1	89:0	44:13	84:4	84:1	70:1	53:14	36:14	81:4	66:10	83:4
lokale Partnerschaften (n=37)	89:10	81:0	89:0	46:16	86:8	73:3	60:0	54:14	35:24	78:3	57:14	81:5
regionale Partnerschaften (n=33)	85:3	78:3	78:0	42:9	82:0	97:0	82:3	52:15	36:3	85:6	76:6	85:3
Experten (n=43)	91:2	65:7	95:2	37:12	70:7	79:9	66:14	58:14	46:9	70:7	60:14	91:0

Die Einschätzungen der Experten sind insgesamt deutlich zurückhaltender als die der Partnerschaften. Dies gilt besonders für die Wirkungsbereiche nachhaltige Entwicklung, Innovation, Effizienz, strategische Planung, Legitimation und Nachhaltigkeit der Kooperation. Andererseits werden die von den Partnerschaften niedrig bewerteten Aspekte Beteiligung der Bevölkerung und soziale Integration positiver bewertet und auch für integrierte Entwicklung, endogene Entwicklung und Lerneffekte werden deutlich bessere Beurteilungen abgegeben. Die Unterschiede sind also sehr gemischt und erlauben auf den ersten Blick keine einfache und plausible Erklärung, was daran liegen kann, dass die Gruppe der ‚Experten‘ aus teilweise ganz unterschiedlichen Arbeitsbereichen stammen (siehe Methodik).

Determinanten der Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes

In der Feedback-Befragung wurden die Befragten aufgefordert, aus einer Liste von 16 Einflussfaktoren jeweils zwei Faktoren auszuwählen und einem Wirkungsbereich zuzuordnen. Die Befragten sollten also Start- und Endpunkt einer Wirkungskette identifizieren. Auf diese Weise wäre es an sich problemlos möglich, die Wirkungsketten aus dem ersten Teil dieses Kapitels einer maßgeschneiderten statistischen Überprüfung zu unterziehen. Die 16 im Feedback-Fragebogen zur Wahl stehenden Einflussfaktoren wurden jedoch im Rahmen des europäischen Forschungsprojektes zusammengestellt, in dessen Rahmen die Befragung stattfand. Die Faktorenliste stellt insofern einen ‚europäischen Kompromiss‘ zwischen allen beteiligten Forschungsinstituten dar. Aus diesem Grund sind die Auswahl und Formulierung der Einflussfaktoren nicht vollkommen die gleichen wie diejenigen, die im ersten Teil des Kapitels in der Wirkungsanalyse verwendet wurden. Die konzeptionelle Übereinstimmung ist jedoch groß genug, um beide Analysen sinnvoll aufeinander zu beziehen und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Die Auswertung der Feedback-Befragung hinsichtlich der wesentlichen Determinanten des partnerschaftlichen Ansatzes erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden nur die Determinanten betrachtet. Erst im zweiten Schritt werden die Determinanten dann auf die verschiedenen Wirkungsbereiche bezogen.

Die Determinanten für *positive Wirkungen* des partnerschaftlichen Ansatzes sind in Tabelle 10.2 dargestellt. Die Tabelle zeigt, wie häufig die jeweiligen Einflussfaktoren insgesamt ausgewählt wurden. Demnach sind die für lokale Partnerschaften am häufigsten genannten Faktoren das breite Spektrum von Partnern, lokales Wissen, Schlüsselpersonen, bottom-up-Initiierung und gemeinsame Planung und Entscheidungsfindung. Die Schlüsselpersonen wurden in dem Fragebogen nicht weiter differenziert, sodass in diese Kategorie sowohl Mitarbeiter, Vorsitzende oder andere einflussreiche Akteure der Partnerschaften fallen. Zu bedenken ist diesbezüglich, dass die Fragebögen in der Regel genau von diesen zentralen Akteuren ausgefüllt wurden.

Im Vergleich zu den lokalen Partnerschaften wurden von Befragten der regionalen Partnerschaften deutlich häufiger lokales Wissen, top-down-Initiierung, Vernetzung mit

anderen Organisationen, strategische Planung und flexible interne Verfahren als wichtige Faktoren benannt. Andererseits wurden ein hoher Anteil lokaler Ressourcen, die geringe Größe des Partnerschaftsgebietes, bottom-up-Initiierung, gemeinsame Planung und Entscheidung sowie Bürgerbeteiligung deutlich weniger häufig gewählt. Insgesamt spiegelt dies eine stärkere Regional- und Managementorientierung der regionalen Partnerschaften bzw. ihrer Mitarbeiter wider.

Tabelle 10.2: Determinanten für positive Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes

Häufigkeit in % der Nennungen	Lokale	Regionale	Alle	Experten
	Partnerschaften < 100,001 Einw.	Partnerschaften > 100,000 Einw.	Partnerschaften	
Partner				
Breites Spektrum von Partnern	9,5	8,6	9,0	9,2
Lokales Wissen	9,0	10,7	9,9	8,9
Ähnliche Problemwahrnehmung	6,0	5,7	5,8	3,8
Schlüsselpersonen	10,3	9,9	10,1	13,8
Organisation				
Neutralität, Offenheit	4,5	4,4	4,5	5,4
Hoher Anteil lokaler Ressourcen	8,2	4,6	6,3	4,1
Externe Förderung	4,5	4,8	4,6	2,5
Geringe Größe der Bezugsregion	4,5	3,4	4,0	3,5
Prozesse				
Bottom-up-Initiierung	8,8	7,4	8,1	9,5
Top-down-Initiierung	2,9	4,2	3,6	1,8
Gemeinsame Planung & Entscheidung	9,2	8,4	8,8	7,4
Entscheidung auf lokaler/regionaler Ebene	4,7	5,3	5,0	3,8
Beteiligung der Bevölkerung	6,2	3,8	4,9	7,6
Vernetzung mit anderen Organisationen	5,5	7,2	6,4	7,9
Strategische Planung	3,3	5,0	4,2	5,9
Flexible interne Verfahren	2,9	6,6	4,8	4,9
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Die befragten Experten kamen zum Teil zu deutlich anderen Einschätzungen. Deutlich häufiger wurden die Rolle von Schlüsselpersonen, Neutralität und Offenheit der Partnerschaften, bottom-up-Initiierung, Beteiligung der Bevölkerung, Vernetzung mit anderen Organisationen sowie strategische Planung als wesentliche Einflussfaktoren identifiziert. Weniger häufig wurden dagegen ressourcenbezogene Faktoren sowie Faktoren bezüglich der internen Entscheidungsprozesse benannt. Es wird deutlich, dass sich die Experten mehr auf Beteiligungs-, Vernetzungs- und Planungsaspekte konzentrieren, in welchen die Schlüsselpersonen vermutlich eine entscheidende Rolle spielen.

Negative Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes wurden insgesamt nur von einem kleinen Teil der Befragten gesehen. Noch seltener wurden für diese Einschätzungen die entsprechenden Einflussfaktoren angegeben. Aus diesem Grunde sind die in Tabelle 10.3 dargestellten Determinanten für negative Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes mit Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 10.3: Determinanten für negative Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes

Häufigkeit in % der Nennungen	Lokale	Regionale	Alle	Experten
	Partnerschaften < 100,001 Einw.	Partnerschaften > 100,000 Einw.	Partnerschaften	
Partner				
Breites Spektrum von Partnern	13,8	3,9	9,1	2,6
Lokales Wissen	0	3,9	1,8	7,7
Ähnliche Problemwahrnehmung	13,8	3,9	9,1	2,6
Schlüsselpersonen	20,7	3,9	12,7	20,5
Organisation				
Neutralität, Offenheit	3,5	11,5	7,3	5,1
Hoher Anteil lokaler Ressourcen	0	3,9	1,8	2,6
Externe Förderung	13,8	3,9	9,1	5,1
Geringe Größe der Bezugsregion	6,9	11,5	9,1	10,3
Prozesse				
Bottom-up-Initiierung	6,9	7,7	7,3	7,7
Top-down-Initiierung	0	23,1	11,0	2,6
Gemeinsame Planung & Entscheidung	6,9	7,7	7,3	7,7
Entscheidung auf lokaler/regionaler Ebene	0	7,7	3,6	5,1
Beteiligung der Bevölkerung	6,9	0	3,6	2,6
Vernetzung mit anderen Organisationen	3,5	3,9	3,6	5,1
Strategische Planung	0	0	0	10,3
Flexible interne Verfahren	3,5	3,9	3,6	2,6
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Betrachtet man zunächst die Angaben der befragten lokalen Partnerschaften, so scheinen zwei Faktoren, die für positive Wirkungen sehr relevant waren, auch für negative Wirkungen verantwortlich zu sein, nämlich das breite Spektrum von Partnern und die Rolle der Schlüsselpersonen einer Partnerschaft. Zudem werden die externe Förderung und ähnliche Problemwahrnehmung als problematisch angesehen.

Die Befragten der regionalen Partnerschaften betonten dagegen die top-down-Initiierung von Partnerschaften, die geringe Größe der Bezugsregion einer Partnerschaft sowie die Neutralität bzw. Offenheit von Partnerschaften als Ursachen für negative Wirkungen. Diese Angaben spiegeln besondere Merkmale regionaler Partnerschaften wider. Die befragten

Experten wiederum sahen als Hauptgründe für negative Wirkungen die Rolle von Schlüsselpersonen, (fehlende?) strategische Planung und die geringe Größe des Gebietes einer Partnerschaft.

Insgesamt fällt auf, dass bestimmte Merkmale von Partnerschaften anscheinend widersprüchlich wirken, d.h. sowohl für positive als auch für negative Wirkungen verantwortlich sind. Dies gilt in besonderem Maße für die Schlüsselpersonen der Partnerschaften. Außerdem wird häufig die geringe Größe der Bezugsregion von Partnerschaften als problematisch angesehen, obwohl eigentlich der kleinräumige, lokale Bezug ein wesentliches Element des partnerschaftlichen Ansatzes ist. Angesichts der Tatsache, dass insgesamt nur wenige Ursachen von negativen Wirkungen genannt wurden, ist jedoch zu vermuten, dass noch ganz andere Faktoren, die in dem Fragebogen nicht zur Auswahl standen, eine ausschlaggebende Rolle spielen. Aus diesem Grunde wird auch die folgende detaillierte Auswertung der Daten nur für positive Wirkungen durchgeführt.

Tabelle 10.4 setzt die Determinanten zu den positiven Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes in Beziehung. Für ein besseres Verständnis von Inhalt und Aufbau der Tabelle bedarf es zunächst einiger kurzer Erläuterungen:

- Die Prozentwerte beziehen sich jeweils auf alle Fälle einer Spalte (für deren Gesamtzahl siehe letzte Tabellenzeile). Das heißt z.B. dass 37,5% derjenigen lokalen Partnerschaften, die positive Wirkungen in Hinsicht auf eine integrierte Entwicklung angegeben haben, diese Wirkung auf ein „breites Spektrum von Partnern“ zurückführten.
- Da die Befragten für jeden Wirkungsbereich bis zu zwei Einflussfaktoren benennen konnten, ist die Summe der Prozentwerte pro Spalte meist höher als 100%.
- Jedes Tabellenfeld enthält sowohl einen Wert für lokale Partnerschaften (oberer Wert) als auch einen für regionale Partnerschaften (unterer Wert).
- Fett hervorgehoben sind jeweils die drei wichtigsten Determinanten lokaler Partnerschaften einer Spalte.

Die Spalten wurden so angeordnet, dass jeweils Wirkungsbereiche mit ähnlichen Ursache-Wirkungs-Beziehungen nebeneinander stehen. So kann man bei der Auswertung mehrere Gruppen von Wirkungsbereichen betrachten. Unter Berücksichtigung der drei wichtigsten Determinanten jeder Spalte (und zunächst nur auf lokale Partnerschaften bezogen) lassen sich vier Gruppen erkennen:

1. Die ersten drei Wirkungsbereiche (d.h. „integrierte Entwicklung“, „nachhaltige Entwicklung“ und „nachhaltige Kooperation“) haben zwei gemeinsame Hauptursachen, die sich auf die Partner beziehen. Weitere gemeinsame Hauptursachen sind eine geringe Regionsgröße bzw. eine Initiierung der Partnerschaft von unten.
2. Die Wirkungsbereiche 4 bis 6 haben gemeinsame Hauptursachen bezüglich Partnern und des Anteiles lokaler Ressourcen.
3. Die Wirkungen in den Wirkungsbereichen 7 bis 9 basieren auf ähnlichen Einflussfaktoren hinsichtlich Neutralität, Initiierung und Bürgerbeteiligung.
4. Die letzten beiden Wirkungsbereiche ähneln sich hinsichtlich der Bedeutung der Determinanten „lokales Wissen“ und „interne Prozesse der Partnerschaften“.

Tabelle 10.4: Zusammenhang zwischen Determinanten und positiven Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	11	10	12
	Integrierte Entwicklung	Nachhaltige Entwicklung	Nachhaltige Kooperation	Innovation	Endogene Entwicklung	Exogene Entwicklung	Legitimation	Aktivierung der Bevölkerung	Soziale Integration	Strategische Planung	Effizienz/Effektivität	Lerneffekte
Häufigkeit der Nennung der Faktoren (in % der Fälle mit der jeweiligen positiven Wirkung)												
Wirkungen												
Determinanten/Einflussfaktoren												
Partner												
Breites Spektrum von Partnern	37,5 25,0	13,8 14,3	19,0 4,2	23,3 11,1	3,1 11,1	25,0 36,4	8,3 25,9	11,1 12,5	16,7 16,7	11,1 7,4	3,8 9,7	19,2 26,9
Lokales Wissen	18,8 17,9	10,3 28,6	0 4,2	23,3 29,6	25,0 33,3	18,8 18,2	4,2 11,1	16,7 6,3	8,3 8,3	5,6 11,1	23,1 22,6	30,8 30,8
Ähnliche Problemwahrnehmung	15,6 10,7	13,8 3,6	4,8 8,3	3,3 7,4	9,4 22,2	31,3 9,1	4,2 11,1	0 6,3	16,7 25,0	5,6 7,4	11,5 12,9	11,5 7,7
Schlüsselpersonen	18,8 21,4	20,7 7,1	19,0 29,2	20,0 29,6	25,0 3,7	25,0 27,3	16,7 25,9	5,6 6,3	8,3 8,3	27,8 25,9	15,4 16,1	3,8 15,4
Organisation												
Neutralität, Offenheit	3,1 7,1	0 3,6	0 8,3	13,3 7,4	6,3 3,7	18,8 0	20,8 11,1	5,6 25,0	25,0 33,3	0 0	3,8 6,5	7,7 7,7
Hoher Anteil lokaler Ressourcen	0 0	34,5 10,7	14,3 20,8	20,0 14,8	28,1 22,2	0 9,1	8,3 0	5,6 6,3	0 8,3	5,6 3,7	11,5 0	7,7 7,7
Externe Förderung	6,3 3,6	13,8 14,3	4,8 8,3	16,7 18,5	3,1 3,7	12,5 27,3	4,2 0	0 0	0 0	11,1 3,7	7,5 9,7	3,8 3,8
Geringe Größe der Bezugsregion	18,8 7,1	0 3,6	19,0 8,3	3,3 0	3,1 11,1	0 0	12,5 14,8	22,2 12,5	8,3 0	5,6 3,7	0 16,1	3,8 0
Prozesse												
Bottom-up Initiierung	21,9 17,9	13,8 28,9	9,5 4,2	10,0 0	21,9 22,2	0 0	25,0 14,8	38,9 25,0	33,3 33,3	5,6 3,7	3,8 12,9	3,8 0
Top-down Initiierung	9,4 14,3	10,3 14,3	4,8 0	3,3 0	6,3 7,4	6,3 18,2	7,4 0	0 6,3	0 0	5,6 3,7	3,8 6,5	3,8 3,8
Gemeinsame Planung & Entscheidung	9,4 7,1	13,8 14,3	9,5 20,8	6,7 14,8	12,5 14,8	12,5 0	12,5 3,7	16,7 6,3	8,3 8,3	33,3 25,9	30,8 22,6	26,9 30,8
Entscheidung auf lokaler Ebene	9,4 7,1	6,9 10,7	0 4,2	3,3 3,7	9,4 14,8	0 0	20,8 14,8	16,7 37,5	8,3 16,7	11,1 7,4	11,5 6,5	0 3,8
Beteiligung der Bevölkerung	0 0	10,3 7,1	9,5 0	3,3 0	3,1 7,4	12,5 0	25,0 22,2	27,8 50,0	33,3 0	16,7 0	3,8 3,2	7,7 3,8
Vernetzung mit anderen Organisationen	9,4 10,7	6,9 7,1	14,3 29,2	16,7 11,1	3,1 7,4	12,5 27,3	4,2 7,4	5,6 0	0 8,3	0 14,8	3,8 9,7	30,8 30,8
Strategische Planung	6,3 14,3	6,9 7,1	0 4,2	3,3 3,7	3,1 3,7	6,3 0	0 0	0 0	0 0	22,2 40,7	11,5 9,7	0 7,7
Flexible interne Verfahren	3,1 10,7	0 7,1	14,3 20,8	6,7 22,2	3,1 0	0 9,1	0 7,4	0 0	0 16,7	5,6 14,8	19,2 25,8	3,8 7,7
Fälle (n) mit positiven Wirkungen	32 28	29 28	21 24	30 27	32 27	16 11	24 27	18 16	12 12	18 27	26 31	26 26

immer erste Zahl = lokale Partnerschaft
zweite Zahl = regionale Partnerschaft

Im Folgenden werden die Ergebnisse – geordnet nach oben identifizierten Gruppen – für die einzelnen Wirkungsbereiche analysiert und zu den Ergebnissen der Wirkungsketten-Analyse in Beziehung gesetzt.

Die erste Gruppe von Wirkungsbereichen mit ähnlichen Ursache-Wirkungs-Beziehungen umfasst die Förderung einer integrierten und nachhaltigen Entwicklung sowie der langfristigen Stärkung der Partnerschaft bzw. lokaler Kooperation. Im Kern geht es also um die Vernetzung von Projekten, Themenbereichen oder Organisationen bzw. Personen. Dementsprechend haben die Befragten die Funktion von Schlüsselpersonen sowie ein breites Spektrum von Partnern als zwei der wichtigsten Einflussfaktoren identifiziert.

Integrierte Entwicklung: Zu diesen beiden Faktoren kommen im Fall der Förderung einer integrierten Entwicklung noch lokales Wissen, die geringe Größe des Partnerschaftsgebietes und die Initiierung der Partnerschaft aus der Region heraus (bottom-up) als weitere Haupteinflussfaktoren hinzu. Damit unterstreichen die Befragten den lokalen Ansatz von Partnerschaften als eine wesentliche Voraussetzung bzw. unterstützende Einflussgröße, um Projekte besser aufeinander abzustimmen und miteinander zu verbinden.

Die regionalen Partnerschaften gewichten die lokalen Elemente zum Teil etwas weniger, doch lokales Wissen ist weiterhin einer der drei wichtigsten Faktoren. Im Unterschied zu lokalen Partnerschaften bewerten die regionalen Partnerschaften jedoch verfahrensbezogene Faktoren wie die Vernetzung von Organisationen, eine strategische Planung und flexible interne Verfahren stärker. Sie scheinen durch Verfahren auszugleichen, was lokale Partnerschaften an ‚natürlicher‘ Verbindung zwischen Institutionen und Personen bereits besitzen.

Insgesamt bestätigt die Feedback-Befragung damit Kernaussagen der FACT-Analyse: Diese hatte zwar festgestellt, dass Partnerschaften aufgrund ihres breiten Spektrums lokaler Partner als Knotenpunkt bzw. Informationszentrale fungieren. Doch es sind nicht gemeinsame Planungs- und Entscheidungsverfahren, sondern die zentrale Rolle der Regionalmanager, die eine Vernetzung von Projekten bewirken. Die Feedback-Befragung bestätigt dieses Grundmuster kausaler Beziehungen, wobei dies für lokale Partnerschaften noch stärker gilt als für regionale Partnerschaften.

Nachhaltige Entwicklung: Auch bezüglich der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung identifizierten die Befragten der Feedback-Befragung Schlüsselpersonen und das breite Spektrum von Partnern als wesentliche Einflussfaktoren. Als am wichtigsten erachteten sie jedoch, dass Partnerschaften sich zu einem großen Anteil aus lokalen Quellen finanzieren. Doch auch externe Förderung wurde als wichtiger Einfluss bewertet. Zudem sahen die Befragten als wesentliche Faktoren die Entstehung einer Partnerschaft von unten (bottom-up), eine ähnliche Problemwahrnehmung der Partner und gemeinsame Planungs- und Entscheidungsverfahren an. Einsicht und Handeln im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung basieren demnach auf zentralen Akteuren und/oder dem gemeinsamen Diskurs von unterschiedlichen Akteuren, die über lokale oder externe Ressourcen entscheiden. Regionale

Partnerschaften betonen wieder stärker Verfahrensaspekte anstelle von akteurbezogenen Faktoren.

Ähnliche Ergebnisse ergab die Wirkungskettenanalyse der drei Fallstudien. Zum einen wurden bestimmte Aspekte der Entscheidungsverfahren von lokalen Partnerschaften als förderlich für eine nachhaltige Entwicklungsstrategie identifiziert (z.B. Konsensprinzip, Diskussion von Projekten aus unterschiedlichen Perspektiven, Vermittlung zwischen verschiedenen Interessen). Als noch wichtiger wurde allerdings die Rolle der Regionalmanager erkannt. Daneben wurden auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Förderprogramme als externe Einflussgrößen identifiziert. Die Feedback-Befragung bestätigt diese Ergebnisse – unter der Annahme, dass mit ‚Schlüsselpersonen‘ auch und besonders die Regionalmanager der Partnerschaften gemeint sind.

Nachhaltige Kooperation: Die Stärkung lokaler Kooperation bzw. der Fortbestand der Partnerschaft und ihrer Projekte ist laut Feedback-Befragung ein Resultat der geringen Größe der Bezugsregion einer lokalen Partnerschaft, des breiten Spektrums von Partnern und des Einsatzes von Schlüsselpersonen für die Partnerschaft. Auch hier scheint die Ursachen-Kombination aus lokalem Ansatz und unterschiedlichen Akteuren, die von Schlüsselpersonen vernetzt und zusammengehalten werden, für die positiven Wirkungen verantwortlich zu sein.

Die Befragten von regionalen Partnerschaften maßen den Schlüsselpersonen sogar noch mehr Bedeutung zu, dem breiten Spektrum von Partnern dafür weniger. Ansonsten zeigte sich wieder das bereits erkannte Muster, dass die Befragten der regionalen Partnerschaften verfahrensbezogene Aspekte häufiger als wesentliche Determinanten identifizierten: Gemeinsame Planungs- und Entscheidungsverfahren, Vernetzung mit anderen Organisationen und die flexiblen internen Verfahren von Partnerschaft zählten zu den Determinanten mit den höchsten bzw. zweithöchsten Werten.

Die Ergebnisse der Wirkungskettenanalyse der Fallstudien stimmen insofern mit den statistischen Ergebnissen überein, als die Regionalmanager als zentrale Koordinatoren und Motoren der Kooperation identifiziert wurden. Auch wirkten die regelmäßigen Treffen der Akteure bzw. die partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsverfahren konfliktentschärfend. Allerdings wurde auch festgestellt, dass die Förderung der Partnerschaften durch Förderprogramme mit kooperativem Ansatz eine wesentliche Triebkraft für die Entstehung und Aufrechterhaltung der lokalen Kooperation war. Dieser Zusammenhang kam in der Feedback-Befragung jedoch nicht zum Vorschein.

Die zweite Gruppe mit ähnlichen Ursache-Wirkungsbeziehungen umfasst die Wirkungsbereiche Innovation, endogene Entwicklung und exogene Entwicklung. Mit unterschiedlichen Ausrichtungen geht es in diesen drei Bereichen darum, aus der Region heraus oder für die Region erfolgreiche Projekte zu entwickeln. Denn letztlich muss auch eine nach außen gerichtete exogene Entwicklung auf den Personen bzw. Organisationen einer Region

aufbauen. Die Gemeinsamkeiten liegen daher vor allem im Bereich der Nutzung lokaler Akteure, lokalen Wissens bzw. lokaler Ressourcen, die vor allem von Schlüsselpersonen der Partnerschaften erschlossen werden.

Innovation: Die wichtigsten Faktoren, die von den Befragten bezüglich der Innovationsleistung lokaler Partnerschaften identifiziert wurden, sind genau die oben erwähnten: hoher Anteil lokaler Ressourcen, lokales Wissen, Schlüsselpersonen sowie das breite Spektrum der Mitglieder lokaler Partnerschaften. Es ist also wieder der lokale Ansatz kombiniert mit der Vielfalt der Akteure bzw. einzelnen herausragenden Akteuren. Aber auch die Vernetzung mit anderen Organisationen (außerhalb der Partnerschaft) und die externe finanzielle Förderung wurden häufig als Einflussfaktoren genannt.

Die befragten regionalen Partnerschaften bewerten – wie zu erwarten – lokale Ressourcen, aber auch die Vielfalt der beteiligten Partner als weniger wichtig. Wie bereits mehrfach festgestellt legen die regionalen Partnerschaften zudem ein größeres Gewicht auf die Faktoren gemeinsame Planung und Entscheidung sowie flexible interne Verfahren. Ohne die Bedeutung von Schlüsselpersonen oder von lokalem Wissen in Abrede zu stellen, sehen die Befragten Innovationen also auch als Resultat von partnerschaftstypischen Prozessen.

Die Wirkungskettenanalyse der Fallstudien kam zu ähnlichen Ergebnissen: Kreative Ideen und Projekte entstanden demnach vor allem in Arbeitskreisen der Partnerschaften oder wurden von außerhalb an die Regionalmanager herangetragen. Wenn die Befragten der Feedback-Befragung mit ‚Schlüsselpersonen‘ auch oder vor allem die Regionalmanager meinten und mit ‚lokalem Wissen‘ das Wissen bzw. die Kreativität von einzelnen Personen der Region, dann wären damit zwei der drei wichtigsten Faktoren der Wirkungsketten bestätigt. Die Faktoren Vielfalt von Akteuren bzw. gemeinsame Planungs- und Entscheidungsprozesse waren in den drei untersuchten Partnerschaften jedoch nicht – zumindest nicht auf der Ebene der zentralen Entscheidungsgremien – ausschlaggebend. Die Entscheidungsgremien hatten allenfalls die Funktion, innovative Ideen zu bestätigen und mit entsprechenden Fördermitteln zu versehen. Die Förderprogramme waren laut FACT-Analyse insofern ebenfalls wichtige Promotoren innovativer Projekten, als sie in ihren Zielsetzungen und Förderrichtlinien explizit Innovation forderten und förderten. Externe Förderung wurde von den Befragten der Feedback-Befragung aber nicht als Haupteinflussfaktor für Innovationen bestätigt.

Endogene Entwicklung: Die von den befragten lokalen Partnerschaften am häufigsten genannten Faktoren für eine gestärkte endogene Entwicklung sind lokales Wissen, Schlüsselpersonen, ein hoher Anteil lokaler Ressourcen sowie die Initiierung der Partnerschaft aus der Region heraus (bottom-up). Doch auch externe Fördermittel werden häufig als Einflussfaktoren genannt. Anscheinend ist nicht der lokale Ansatz alleine bzw. in Kombination mit maßgeblichen Schlüsselpersonen wichtig, sondern die Partnerschaften müssen einfach auch über Ressourcen verfügen (seien sie lokal oder von außerhalb), um endogen ausgerichtete Projekte umzusetzen.

Dies gilt mit einer leichten Verschiebung zugunsten der externen Fördermittel ähnlich für die regionalen Partnerschaften. Interessanterweise maßen die regionalen Partnerschaften aber den Schlüsselpersonen eine sehr geringe Bedeutung zu. Dahingegen wurde eine ähnliche Problemwahrnehmung seitens der Partner als eine wichtige Voraussetzung für eine gestärkte endogene Entwicklung angesehen. Ansonsten ist das Erklärungsmuster dem der lokalen Partnerschaften ähnlich – mit dem üblichen Hinweis, dass prozessbezogene Faktoren zusätzlich deutlich häufiger genannt werden.

Auch die FACT-Analyse der drei Fallstudien-Partnerschaften hatte ergeben, dass der partnerschaftliche Ansatz ganz wesentlich zur Identifizierung lokaler Probleme und Potenziale bzw. zur Herausbildung einer lokalen oder regionalen Entwicklungsperspektive beitrug. Außer den regelmäßigen Treffen mit unterschiedlichen Akteuren spielte auch hier die Tatsache eine Rolle, dass die Partnerschaften über – zumeist externe – Projektfördermittel verfügten bzw. über deren Verwendung entscheiden konnten. Denn dafür war bzw. ist es erforderlich zu überlegen, in welche Richtung sich die eigene Region weiterentwickeln sollte. Dieser nicht nur monetäre sondern auch strategische Impetus von Fördermitteln oder eigenen Ressourcen wurde von der Feedback-Befragung ebenfalls bestätigt.

Exogene Entwicklung: Die Förderung exogener Entwicklung ist wie im letzten Abschnitt gezeigt keine Stärke von lokalen oder regionalen Partnerschaften. Doch immerhin gaben fast die Hälfte der befragten Partnerschaften auch für diesen Wirkungsbereich positive Effekte an. Bezüglich der dafür verantwortlichen Determinanten zeigt sich im Fall von lokalen Partnerschaften ein ähnliches Verteilungsmuster wie im Wirkungsbereich Innovation. Praktisch alle partnerbezogenen Determinanten weisen hohe Werte auf, ergänzt nur noch durch die Neutralität bzw. Offenheit der Partnerschaften. Dies deutet an, dass eine lokale Partnerschaft auch offen sein muss für andere Akteure z.B. von außerhalb der Region. Insgesamt zeigt sich jedoch vor allem, wie sehr auch eine nach außen ausgerichtete Entwicklung von lokalen Akteuren, ihrem Wissen bzw. ihren Ideen abhängt. Diesbezüglich ist eine erfolgreiche exogen orientierte Entwicklung anscheinend sogar voraussetzungsvoller als eine endogen orientierte Entwicklung. Dies legt zumindest der sehr hohe Wert für ‚ähnliche Problemwahrnehmung‘ nahe, der bezüglich endogener Entwicklung nur eine geringe Rolle spielte.

Auch bei den regionalen Partnerschaften erkennt man in der Tabelle hohe Werte für die partnerbezogenen Faktoren. Allerdings ist für sie eine ähnliche Problemwahrnehmung weniger bedeutend. Dafür benennen sie aber Vernetzung mit anderen Organisationen, top-down-Initiierung und externe Förderung als sehr wichtige Einflussfaktoren. Wesentliche Impulse für die Entstehung und weitere Entwicklung der regionalen Partnerschaften kommen also von außen bzw. die Partnerschaften suchen auch selbst die Anbindung an Organisationen außerhalb der Partnerschaft. Es wäre interessant, diese Zusammenhänge per FACT-Analyse genauer zu untersuchen, doch wurde im Rahmen dieser Arbeit keine diesbezügliche Hypothese verfolgt.

Die nächste Gruppe von Wirkungsbereichen mit ähnlichen Ursache-Wirkungsbeziehungen bezieht sich auf die Legitimation der Partnerschaften, auf die Beteiligung bzw. Aktivierung der Bevölkerung und die Förderung von sozialer Integration. Es geht hierbei also um die Anbindung an bzw. Einbindung von sozialen oder politischen Gruppen bzw. Institutionen der Region. Als Haupteinflussfaktoren wurden daher die Initiierung einer Partnerschaft aus der Region heraus, Verfahren der Bürgerbeteiligung sowie die Offenheit und Neutralität einer Partnerschaft benannt.

Legitimation: Die genannten drei Faktoren spielen für die Gewährleistung oder Steigerung der Legitimation lokaler Partnerschaften eine große Rolle. Hinzu kommt noch, dass Entscheidungen auf lokaler Ebene getroffen werden. Es kommt also zentral auf die Entscheidungsstrukturen einer Partnerschaft an. Diese sollten partizipativ, offen und lokal angelegt sein, um eine weitgehende Anerkennung von Seiten lokaler Institutionen bzw. der lokalen Bevölkerung zu erlangen.

Die regionalen Partnerschaften können sich weniger auf bottom-up-Initiierung und lokal angelegte Entscheidungsstrukturen stützen. Die Befragten benennen stattdessen das breite Spektrum von Partnern und Schlüsselpersonen als wesentliche Quellen für die Legitimation ihrer Partnerschaften. Aufgrund der Erkenntnisse aus der umfassenden Befragung zu Entstehung und Entwicklung von Partnerschaften (siehe Kapitel 8) kann man davon ausgehen, dass im Falle der regionalen Partnerschaften vor allem die Landräte eine zentrale Rolle spielen. Es wird also einerseits über die Landräte eine Anbindung an das demokratisch verfasste politische System gesucht. Die Betonung des breiten Spektrums von Partnern deutet aber auch darauf hin, dass für die Befragten zudem aus der gemischten Zusammensetzung der Partnerschaften selbst ein gewisser Grad von Legitimation entspringt. Im Unterschied zu den lokalen Partnerschaften, die ihre lokale Anerkennung aus ihrer Entstehungsgeschichte sowie aus offenen und direkten Beteiligungsverfahren bezogen, tendieren die regionalen Partnerschaften anscheinend mehr in Richtung ‚Regionalrat‘, in welchem die wesentlichen Gruppen und Institutionen einer Region vertreten sind und der zusätzlich z.B. vom Landrat eingesetzt wurde.

Die Wirkungskettenanalyse kam bezüglich der Legitimation der Partnerschaften zu einem komplexen Ergebnis. Einerseits wurden die offenen Verfahren und die gegenseitige Kontrolle der Partner als wesentliche Zwischenresultate des partnerschaftlichen Ansatzes identifiziert. Zudem spielte als externer Faktor der demokratisch legitimierte Einfluss der kommunalen Kofinanzierung und der Förderprogramme eine wichtige Rolle. Andererseits wurde jedoch auch eine Konkurrenzsituation zu den lokalpolitischen Institutionen konstatiert. Außerdem wurden in den Entscheidungsverfahren der Partnerschaften selbst Mängel bzw. Zwänge identifiziert, die eine Legitimation aus diesen Verfahren heraus zumindest abschwächen. Insofern kam die Wirkungskettenanalyse bezüglich der Legitimation der Partnerschaften zu einem gemischten Ergebnis. Diese zum Teil widersprüchlichen Ergebnisse konnten durch die Feedback-Befragung nicht erfasst bzw. bestätigt werden. Dabei ist zu bedenken, dass die hier diskutierten statistischen Werte auf den

Bewertungen der Manager und Vorsitzenden der Partnerschaften beruhen, die auch in den Interviews der Wirkungskettenanalyse durchweg positive Einschätzungen bezüglich der Legitimation der Partnerschaften abgegeben hatten.

Aktivierung der Bevölkerung: Bezüglich der Aktivierung der Bevölkerung bzw. deren Beteiligung an den Partnerschaften kamen die Befragten wie oben dargelegt insgesamt zu eher verhaltenen Einschätzungen. Im Falle der lokalen Partnerschaften, für die diesbezüglich positive Wirkungen angegeben wurden, identifizierten die Befragten die bottom-up-Initiierung, die geringe Größe des Partnerschaftsgebietes und die Beteiligungsverfahren der Partnerschaften als die wesentlichen Einflussgrößen. Die lokalen Partnerschaften profitieren also davon, dass sie räumlich betrachtet ‚näher‘ an der Bevölkerung angesiedelt und auch aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte von Anfang an stärker in lokalen Initiativen verwurzelt gewesen sind.

Viele regionale Partnerschaften entstanden eher top-down, z.B. auf Initiative eines Ministeriums (siehe PLENUM). Aus diesem Grund wurde der Faktor bottom-up-Initiierung von den Befragten weniger häufig genannt. Dafür setzen die regionalen Partnerschaften stärker auf offene, lokale und partizipative Verfahren, um institutionell zu erreichen, was die lokalen Partnerschaften aufgrund ihrer räumlichen Nähe und Entstehungsgeschichte bereits an Qualitäten besitzen.

Eine explizite Wirkungskettenanalyse wurde zu diesem Wirkungsbereich nicht durchgeführt. Es wurde am Beispiel der drei Fallstudien jedoch deutlich, dass die Beteiligung der Bevölkerung in der Tat eine Schwachstelle von Partnerschaften ist. Allenfalls die Jura 2000 Partnerschaft, die als einzige bis 2008 nicht wesentlich räumlich expandierte, weist diesbezüglich umfangreiche und aktive Beteiligungsstrukturen auf. Die anderen beiden Fallbeispiele sind inzwischen als regionale Partnerschaften zu bezeichnen und haben sich im Laufe der letzten Jahre eher in Richtung eines regionalen Beirat entwickelt, d.h. vom direkten partizipativen Ansatz hin zu einer repräsentativen Struktur.

Soziale Integration: Die Integration von benachteiligten oder bisher von Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen ausgeschlossenen sozialen Gruppen ist ebenfalls ein schwach ausgeprägter Wirkungsbereich von Partnerschaften. Nur etwa ein Drittel der Befragten gaben diesbezüglich positive Wirkungen an (siehe oben). Die hinsichtlich sozialer Integration erfolgreichen lokalen Partnerschaften führen dies vor allem auf die Zusammensetzung und Einsicht ihrer Mitglieder, ihre offenen, nicht ausschließenden, sondern partizipativen Strukturen und ihre lokal basierte Entstehungsgeschichte zurück.

Die regionalen Partnerschaften mit positiven Wirkungen bezüglich sozialer Integration setzten noch mehr auf die Problemwahrnehmung ihrer Partner und die Offenheit ihrer Organisation. Bürgerbeteiligungsverfahren wurden dagegen als gar nicht wichtig erachtet, wohl aber eine Verlagerung von Entscheidungsverfahren auf die lokale Ebene sowie die flexiblen internen Verfahren von Partnerschaften. Selbst die integrativen regionalen Partnerschaften scheinen sich also auf ihre Mitglieder und generelle Strukturmerkmale ihrer

Partnerschaften zu verlassen und verfolgen keine aktive, aufsuchende Strategie zur Einbindung sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Die letzte Gruppe mit ähnlichen Ursache-Wirkungsbeziehungen bezieht sich auf die Effizienz bzw. Effektivität von Partnerschaften, auf die strategische Ausrichtung und auf Lerneffekte der Partner. Diese Wirkungen werden den Befragten zufolge vor allem durch die gemeinsamen Diskussions- und Entscheidungsprozesse, meist in Kombination mit dem lokalen Wissen der Partner, hervorgerufen.

Effizienz bzw. Effektivität: Vier von fünf Befragten gaben an, dass der partnerschaftliche Ansatz positive Effekte hinsichtlich der Effizienz bzw. Effektivität der Partnerschaften hat. Diese positiven Wirkungen führten die Vertreter lokaler Partnerschaften vor allem auf die gemeinsame Planung und Entscheidungsfindung zurück. Doch auch lokales Wissen und flexible interne Verfahren sowie Schlüsselpersonen spielen ihrer Einschätzung nach eine wesentliche Rolle. Damit werden typische Merkmale, die lokale Partnerschaften im Gegensatz zum behördengesteuerten Regionalentwicklungsmodell auszeichnen, bestätigt: lokaler Ansatz, partnerschaftliche Entscheidungsprozesse und unbürokratische Verfahren.

Für regionale Partnerschaften ist insgesamt ein sehr ähnliches Erklärungsmuster zu erkennen. Innerhalb der drei am häufigsten genannten Faktoren gibt es allenfalls Schwerpunktverschiebungen. An die vierte Stelle tritt jedoch neben die Schlüsselpersonen auch die geringe Größe der Bezugsregion der Partnerschaften. Dieser Faktor wurde von den Vertretern lokaler Partnerschaften überhaupt nicht genannt, obwohl ihr Partnerschaftsgebiet doch kleiner ist. Wie ist dieses verblüffende Ergebnis zu erklären? Da die Befragten nicht aufgefordert waren, den Zustand ihrer eigenen Partnerschaft zu bewerten (obwohl dies unbewusst fast automatisch der Fall ist), sondern den partnerschaftlichen Ansatz ländlicher Regionalentwicklung, könnte es sein, dass die Vertreter der regionalen Partnerschaften Folgendes ausdrücken wollten, dass sie sich eigentlich eine kleinere Bezugsregion wünschten, da dies die Effizienz und Effektivität ihrer Partnerschaft erhöhen würde. Dies könnte eine mögliche Erklärung für diese zunächst verblüffenden Werte sein.

Für den Wirkungsbereich Effizienz und Effektivität wurden im Rahmen der Fallstudien zwei parallele Wirkungskettenanalysen durchgeführt. Hinsichtlich höherer Effizienz wurde nachgewiesen, wie durch die partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozesse bessere Projektplanungen, ein sparsamerer Mitteleinsatz und eine ungehindertere Umsetzung von Projekten ermöglicht wurden. In weniger differenzierter Weise wurde der allgemeine Wirkungszusammenhang zwischen den Entscheidungsprozessen und der Effizienz der Partnerschaften von der Feedback-Befragung voll bestätigt. Die FACT-Analyse der drei Fallstudien-Partnerschaften hatte jedoch einen noch größeren Einfluss seitens der Regionalmanager identifiziert. Wenn die Regionalmanager unter die Kategorie ‚Schlüsselpersonen‘ subsumiert werden, so konnte die Feedback-Befragung diesen Aspekt nur als viertwichtigsten Faktor bestätigen.

Die zweite Wirkungskettenanalyse beschäftigte sich mit der Hypothese, dass der partnerschaftliche Ansatz zu sinkender Effizienz bzw. Effektivität führt. Hier zeigte sich, dass zwar einerseits durch die Treffen der partnerschaftlichen Gremien für alle Beteiligten zusätzliche Kosten entstehen. Andererseits gingen zeitliche Verzögerungen in der Projektumsetzung eher auf externe Faktoren zurück. Und schließlich führte auch der Druck der Förderprogramme bzw. -behörden zur räumlichen Expansion der Partnerschaften vor Ort zu entsprechend steigenden Mehrkosten der Kooperation. Der partnerschaftliche Ansatz an sich führte also vergleichsweise kaum zu sinkender Effizienz. Diese Wirkungszusammenhänge konnten durch die Feedback-Befragung nur indirekt bestätigt werden. Zum einen bescheinigten über 80% der Befragten dem partnerschaftlichen Ansatz positive Wirkungen hinsichtlich effizienter Arbeitsweise, d.h. sie widersprachen der These sinkender Effizienz. Zum anderen könnte man aus den oben angestellten Überlegungen eine Bestätigung für die negativen Wirkungen einer größeren Bezugsregion sehen. Doch diese Schlussfolgerung basiert lediglich auf bestimmten Annahmen bezüglich des Umgangs der Befragten mit dem Feedback-Fragebogen.

Strategische Planung: Hinsichtlich strategischer Planung wurden von den befragten Vertretern lokaler Partnerschaften die partnerschaftlichen Planungs-, Entscheidungs- und Beteiligungsverfahren sowie die Rolle von Schlüsselpersonen als Haupteinflussfaktoren benannt. Eine strategische Ausrichtung von Partnerschaften und ihren Projekten ist demnach nicht nur Resultat von Verfahren, sondern hängt in hohem Maße auch von Personen ab, die diese Verfahren maßgeblich ausgestalten oder koordinieren.

Die Vertreter regionaler Partnerschaften identifizierten die gleichen drei wichtigsten Einflussfaktoren. Allerdings werden die gemeinsamen Entscheidungsverfahren weniger und die strategischen Planungsverfahren deutlich häufiger genannt. Zu den drei Hauptfaktoren treten weiterhin flexible interne Verfahren und die Vernetzung mit anderen Organisationen als deutlich wichtigere Faktoren als bei lokalen Partnerschaften. Andererseits wird von keinem Vertreter der regionalen Partnerschaften die Bürgerbeteiligung als relevanter Faktor angesehen. Es hat den Anschein, dass in lokalen Partnerschaften strategische Planung in den allgemeinen Diskussions-, Entscheidungs- bzw. Beteiligungsverfahren stattfindet, während die regionalen Partnerschaften spezielle strategische Planungsverfahren besitzen.

Lerneffekte: Persönliche Lerneffekte wurden von über 80% der Befragten als positive Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes identifiziert. Diese Effekte kommen laut den Vertretern der lokalen Partnerschaften durch die Vernetzung von Organisationen, durch die gemeinsamen Planungs- und Entscheidungsprozesse und durch das lokale Wissen der ganz unterschiedlichen Partner zustande. Damit wären wiederum Kernbestandteile des partnerschaftlichen Ansatzes bestätigt.

Die Ergebnisse der regionalen Partnerschaften sind mit denen der lokalen Partnerschaften fast deckungsgleich. Allenfalls kann man feststellen, dass die Vielfalt der Partner und die gemeinsamen Planungs- und Entscheidungsprozesse noch stärker betont wurden. Außerdem wurden Schlüsselpersonen als zusätzlicher wichtiger Faktor benannt.

Auch die diesbezügliche Wirkungskettenanalyse baute auf den Determinanten breites Spektrum von Partnern, dem lokalen bzw. regionalen Bezug der Partnerschaften und den partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozessen auf. Die Wirkungsketten zeigten auf, wie aus diesen Determinanten bestimmte Bewusstseinsänderungen und Kompetenzerweiterungen folgten. Auch wenn die Feedback-Befragung hinsichtlich der genauen Wirkungen weniger differenzierte, so liefert sie dennoch eine allgemeine statistische Bestätigung der in der Wirkungskettenanalyse identifizierten Kausalbeziehung zwischen oben genannten Einflussfaktoren und den Lerneffekten insgesamt.

10.3 Fazit

Zentrale Zielsetzung dieses Kapitels war es, den Kausalzusammenhang zwischen charakteristischen Merkmalen lokaler Partnerschaften und bestimmten Ergebnissen und Wirkungen nachzuweisen oder zu widerlegen. Dazu wurden im Hauptteil des Kapitels neun in Kapitel 5 aufgestellte Hypothesen mit Hilfe der FACT-Methode analysiert. Empirische Grundlage waren die bereits aus den Kapiteln 8 und 9 bekannten drei Fallstudien-Partnerschaften. Fallübergreifend wurden die neun hypothetischen Wirkungsketten dahingehend untersucht, ob sie empirisch bestätigt werden können bzw. ob es Widersprüche oder alternative Ansätze zur Erklärung der Daten gibt und wie plausibel diese sind. Auf Grundlage dieser empirischen und argumentativen Analyse wurden schließlich die ursprünglichen Wirkungsketten modifiziert, um die in der Realität vorgefundenen Wirkungszusammenhänge wiederzugeben. Die wesentlichen Ergebnisse der Wirkungskettenanalyse wurden bereits im Zwischenfazit (siehe S. 269) zusammengefasst.

Eine anschließende statistische Befragung ermöglichte es, die in der Wirkungskettenanalyse an drei Fallbeispielen untersuchten Zusammenhänge auf einer breiteren empirischen Basis zu analysieren. An dieser Feedback-Befragung nahmen insgesamt 70 Vertreter von lokalen und regionalen Partnerschaften sowie 43 Experten teil. Die Ergebnisse der Befragung wurden auf den vorhergehenden Seiten zusammengefasst und interpretiert. Dabei wurden sie schon jeweils direkt mit den Ergebnissen der Wirkungskettenanalyse abgeglichen. Zum Abschluss dieses empirischen Kapitels sollen einige wichtige übereinstimmende sowie komplementäre Ergebnisse der beiden Untersuchungen herausgestellt werden.

Hinsichtlich der *Wirkungen* des partnerschaftlichen Ansatzes kamen die FACT-Analyse und die Feedback-Befragung zu weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen: Demnach gehen vom partnerschaftlichen Ansatz überwiegend positive Wirkungen aus. Partnerschaften fördern eine integrierte ländliche Entwicklung, tragen zu einer nachhaltigen und endogenen Entwicklung ihrer Regionen bei und bewirken bei ihren Partnern ausgeprägte Lerneffekte. Außerdem gewährleisten und verstärken Partnerschaften lokale Kooperation und bringen innovative Projekte hervor, die besonders effizient umgesetzt werden. Soweit die gemeinsam abgesicherten Ergebnisse, die auch von den befragten Experten – mit teilweise leicht niedrigeren Einschätzungen – bestätigt wurden. Schwächen (aber nicht unbedingt negative Wirkungen) haben Partnerschaften laut der Feedback-Befragung in den Bereichen Beteili-

gung der Bevölkerung und Einbeziehung benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Widersprüchliche Ergebnisse gab es hinsichtlich der Legitimation von Partnerschaften: Während die Feedback-Befragung hier ebenfalls deutlich positive Ergebnisse anzeigte, kam die Wirkungskettenanalyse der drei Fallstudien-Partnerschaften zu einem eher neutralen Ergebnis.

Hinsichtlich der wichtigsten *Determinanten* für diese Wirkungen konnte ebenfalls eine hohe Übereinstimmung zwischen den beiden Untersuchungen festgestellt werden: Die vier wichtigsten im Rahmen der Wirkungskettenanalyse identifizierten und bestätigten Determinanten sind

- die partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozesse,
- das breite Spektrum von Partnern,
- der lokale Ansatz und
- das Regionalmanagement.

Die vier häufigsten von den Partnerschaften genannten Determinanten der Feedback-Befragung sind:

- die partnerschaftlichen Planungs- und Entscheidungsprozesse,
- das breite Spektrum von Partnern,
- lokales Wissen und
- Schlüsselpersonen.

Die ersten beiden Determinanten sind also völlig identisch, die jeweils dritten Determinanten beziehen sich im Prinzip auf einen ähnlichen Aspekt der Partnerschaften. Für die vierten Determinanten gilt dies wahrscheinlich ebenfalls, da es in der Feedback-Befragung keine spezielle Kategorie ‚Regionalmanagement‘ gab. Unter ‚Schlüsselpersonen‘ wurden daher vermutlich Regionalmanager, Koordinatoren und zentrale Akteure (z.B. Landräte) subsumiert (denn laut Kapitel 9 haben auch nicht alle Partnerschaften ein hauptamtliches Regionalmanagement). In beiden Fällen geht es aber um Personen, welche die Entwicklung der Partnerschaft maßgeblich bestimmen. Von daher ist insgesamt auch bezüglich der Determinanten eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Ergebnissen der Wirkungskettenanalyse und der Feedback-Befragung festzustellen.

Damit sind die allgemeinen Erfolgsfaktoren lokaler Partnerschaften, d.h. die wesentlichen Determinanten für die Erzeugung positiver Wirkungen, identifiziert. Da ‚der Erfolg‘ jedoch ein sehr breiter und unbestimmter Begriff ist, ist es sinnvoller, sich auf die verschiedenen Wirkungsbereiche zu beziehen. Für jeden der untersuchten Wirkungsbereiche sind zum Teil andere Determinanten bzw. Erfolgsfaktoren relevant, wie die differenzierte Untersuchung der Wirkungsketten und statistischen Daten zeigte.

Was nun die Zusammenhänge zwischen *Determinanten und Wirkungen* angeht, hat der Vergleich der Untersuchungsergebnisse von FACT-Analyse und statistischer Erhebung auf den vorhergehenden Seiten ebenfalls Übereinstimmungen und Ähnlichkeiten aufgezeigt. In

wesentlichen Punkten bestätigten sich auch hier die Ergebnisse der Wirkungskettenanalyse und der Feedback-Befragung gegenseitig.

Die beiden Untersuchungen kann man aufgrund ihrer unterschiedlichen Methoden und empirischen Grundlagen aber auch komplementär zueinander sehen. Welche zusätzlichen Erkenntnisse haben die beiden Teile dieses Kapitels also jeweils hervorgebracht?

Im Falle der Wirkungskettenanalyse sind diesbezüglich vor allem die kausalen (und nicht bloß statistischen) Zusammenhänge zwischen den Determinanten und den Ergebnissen bzw. Wirkungen der Partnerschaften zu erwähnen. Zudem konnte differenziert auf einzelne Determinanten, Zwischenschritte sowie Ergebnisse und Wirkungen eingegangen werden. Zum Beispiel konnte nicht nur allgemein auf ‚gemeinsame Diskussions- und Entscheidungsprozesse‘ verwiesen werden, sondern genau untersucht und schließlich benannt werden, auf welche Weise beispielsweise ein konsensualer Entscheidungsprozess wirkt. Außerdem konnten auch innerhalb einer Wirkungskette gegensätzliche Wirkungsmechanismen, die sich möglicherweise neutralisieren, identifiziert werden, z.B. bezüglich der Legitimation von Partnerschaften. Und schließlich konnten externe Einflussfaktoren einbezogen und analysiert werden, zum Beispiel auf welche Weise die Förderbehörden Einfluss auf die Projektplanung nehmen.

Die Feedback-Befragung war demgegenüber in der Lage, Aussagen auf breiterer empirischer Basis zu machen. Ihre Ergebnisse haben daher eine höhere externe Validität als die der Wirkungskettenanalyse. Darüber hinaus erlaubte die Gegenüberstellung von lokalen und regionalen Partnerschaften interessante Schlussfolgerungen. So konnte zum Beispiel festgestellt werden, dass die Vertreter regionaler Partnerschaften verfahrensbezogene Determinanten häufiger nannten als die Vertreter lokaler Partnerschaften. Dies könnte darauf hinweisen, dass regionale Partnerschaften durch Verfahren versuchen das auszugleichen bzw. zu erreichen, was lokale Partnerschaften aufgrund der kleinräumigeren Bezüge an ‚natürlicher Verbindung‘ zwischen Institutionen und Personen bereits besitzen.

Mit diesem Kapitel ist der empirische Teil der vorliegenden Arbeit abgeschlossen. Im anschließenden elften Kapitel werden die empirischen Ergebnisse mit den anderen Teilen der Arbeit in Beziehung gesetzt und übergreifende Schlussfolgerungen gezogen.

Teil V

Schlussfolgerungen und Ausblick

Kapitel 11

Schlussbetrachtungen

In diesem letzten Kapitel werden zunächst die Ausgangspunkte und der methodische Ansatz der Arbeit vergegenwärtigt (11.1). Es folgen auf Basis der Ergebnisse der Arbeit übergreifende Überlegungen über den Mehrwert und die Zukunft des partnerschaftlichen Ansatzes (11.2). Das Kapitel – und die Arbeit – schließt mit Anregungen für Forschung, Politik und Praxis (11.3).

11.1 Ausgangspunkte und Ansatz der Arbeit

Ausgangspunkt und empirischer Hintergrund dieser Arbeit sind Veränderungen in der ländlichen Regionalentwicklungsförderung in Deutschland. Wurden früher nur Infrastrukturmaßnahmen und landwirtschaftliche Betriebe vom Staat finanziert bzw. subventioniert, so entwickelte sich allmählich ein multisektoraler und regionsbezogener Förderansatz. Dieser Wandel in der Philosophie ländlicher Förderprogramme mündete schließlich in die Förderung lokaler Partnerschaften, in denen lokale Akteure über die Entwicklung ihrer Region diskutieren und entscheiden. Nicht die Entscheidung eines Sachbearbeiters einer Förderbehörde, sondern die zwischen den lokalen bzw. regionalen Akteuren abgestimmte Entscheidung wurde Grundlage der Projektförderung. Dieser Unterschied zwischen dem herkömmlichen, behördenzentrierten Ansatz und dem neuen, partnerschaftlichen Ansatz der Regionalförderung stand im Mittelpunkt dieser Arbeit.

Der partnerschaftliche Ansatz entstand zunächst in wenigen Regionen als Resultat einer auf eigenständige Entwicklung ausgerichteten Regionalstrategie. Erst ab Anfang der 1990er Jahre verhalf das EU-Förderprogramm LEADER dem Ansatz auf breiter Ebene zum Durchbruch. Nach knapp 15 Jahren wurden Kernelemente des bis dahin experimentellen LEADER-Programms in die Regelförderprogramme der EU aufgenommen. Ähnliche Entwicklungen gab es auf Bundes- und Landesebene, sodass nach einer Phase von Modellprogrammen und -projekten der partnerschaftliche Ansatz inzwischen nicht zwingender aber optionaler Fördertatbestand in den großen Bund-Länder-Förderprogrammen ist. Der partnerschaftliche Ansatz hat sich also vom Experiment zur Regelförderung entwickelt, wie im Detail in Kapitel 3 dieser Arbeit nachgezeichnet wurde.

Auf Grundlage dieser Förderprogramme hat sich in den Regionen inzwischen eine Vielzahl von lokalen und regionalen Partnerschaften entwickelt. Oft waren sie in der Anfangsphase eher informelle Kooperationen von Akteuren, die ähnlich wie Agenda-21 Foren oder -Arbeitskreisen thematisch zusammenarbeiten bzw. in den Genuss der entsprechenden Fördermittel kommen wollten. Doch mit der Zeit stiegen die Anforderungen der Programme und auch vor Ort zeigte sich die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit der lokalen Akteure institutionell zu festigen. Damit mussten sie zugleich ihren Platz im lokalen Institutionengefüge finden. Auf diese Weise entwickelten sich die lokalen Partnerschaften im Laufe der Zeit von informellen Netzwerken zu etablierten Institutionen. Diese Entwicklung und die

Merkmale unterschiedlicher Typen von Partnerschaften wurden in den Kapiteln 8 und 9 dargestellt.

Von Seiten der Wissenschaft wurde die Herausbildung lokaler Partnerschaften unter dem Stichwort ‚from government to governance‘ reflektiert, d.h. als Wechsel von staatlicher Steuerung auf netzwerkartige Steuerungsformen unter Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren. Und im Bereich der Planungstheorien wurden zunehmend theoretische Ansätze entwickelt, die Planung nicht als rationalen Prozess, sondern als kommunikativen bzw. kooperativen Problemlösungsprozess verstehen. Die verschiedenen Theorien und unterschiedlichen Sichtweisen auf das Phänomen lokale Partnerschaften wurden in Kapitel 4 behandelt.

Die mehr praxisorientierte Forschung widmete sich der Erforschung, Beratung und Evaluierung lokaler Partnerschaften. Die meisten Untersuchungen beziehen sich dabei entweder auf eine einzelne Partnerschaft oder auf mehrere Partnerschaften in einem Bundesland bzw. auf Partnerschaften, die aus einem bestimmten Förderprogramm gefördert wurden. Bezüglich der Wirkungen lokaler Partnerschaften kommen die meisten Studien zu vielfältigen und überwiegend positiven Ergebnissen, die im Detail in Kapitel 5 dargestellt und diskutiert wurden. Allerdings weisen viele Untersuchungen konzeptionelle wie methodische Mängel auf, welche die Ergebnisse zum Teil in Frage stellen. Insbesondere wurde selten geklärt oder überhaupt versucht zu erklären, wie die konstatierten Wirkungen auf den partnerschaftlichen Ansatz der Partnerschaften zurückzuführen sind bzw. ob sie nicht bloß Effekte der eingesetzten Fördermittel sind.

Die vorliegende Arbeit stellte sich daher die zentrale Aufgabe, die wesentlichen Wirkungszusammenhänge zur Erzeugung des Mehr- oder Minderwertes des partnerschaftlichen Ansatzes im Vergleich zum herkömmlichen Ansatz ländlicher Regionalförderung systematisch zu erforschen. Wesentliche Merkmale der Untersuchung waren dabei die Folgenden:

1. Konzeptionelle Klärungen: In Kapitel 5 wurden Kernelemente des partnerschaftlichen Ansatzes geklärt. Demnach sind die notwendigen Merkmale einer lokalen Entwicklungspartnerschaft

- eine feste Organisationsstruktur,
- der Bezug zu einem bestimmten lokalen Gebiet,
- Partner aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen,
- Beteiligung der lokalen Bevölkerung,
- weitgehende Unabhängigkeit von anderen, insbesondere lokalen Organisationen,
- partnerschaftliche Planungs- und Entscheidungsprozesse sowie
- Verfügbarkeit bzw. Entscheidungsgewalt über Ressourcen zur Durchführung oder Förderung von Projekten.

Ein hauptamtliches Regionalmanagement ist demnach kein essentiell notwendiger Bestandteil einer lokalen Partnerschaft, obwohl es – wie sich im Laufe der Untersuchung zeigte – für das Funktionieren von Partnerschaften eine große Bedeutung hat.

Die zweite wichtige konzeptionelle Klärung betraf den Begriff des Mehr- bzw. Minderwertes des partnerschaftlichen Ansatzes ländlicher Regionalförderung. Aufbauend auf obige Definition ist dieser Mehrwert die *Differenz* zwischen den Wirkungen, die durch den herkömmlichen, behördengesteuerten Einsatz von Fördermitteln erzielt würden, und den Wirkungen, die mit dem gleichen Betrag von Fördermitteln diesmal aber unter Einschaltung einer lokalen Partnerschaft erreicht werden. Viele Untersuchungen bezeichnen dagegen *alle* Wirkungen, die von lokalen Partnerschaften verursacht werden, als ihren Mehrwert und berücksichtigen nicht, dass auch auf dem herkömmlichen Wege Wirkungen hervorgebracht würden (siehe näher Abschnitt 5.3).

2. *Breite empirische Basis*: Im Gegensatz zu vielen anderen Untersuchungen wurden in der vorliegenden Arbeit eine große Zahl von Partnerschaften erfasst, nämlich 107 lokale und regionale Partnerschaften verteilt über ganz Deutschland. Diese wurden im Rahmen der Untersuchung insgesamt zweimal befragt. Zusätzlich wurden 43 Expertinnen und Experten befragt. Damit handelt es sich um die derzeit (2008) umfangreichste, nach einer kohärenten Methodik durchgeführte wissenschaftliche Untersuchung über Partnerschaften in ländlichen Regionen Deutschlands.

3. *Tiefgehende Analyse*: Zusätzlich wurden drei intensive Fallstudien durchgeführt. In diesen Fallstudien wurden insgesamt 113 Interviews durchgeführt, d.h. es wurde eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichem Bezug zu den Partnerschaften interviewt. Dadurch war es zum einen möglich, eine große Bandbreite von Sichtweisen auf die Partnerschaften zu erfassen. Zum anderen gelang es dadurch, einen tiefen Einblick in die Funktionsweise der Partnerschaft zu erhalten. So konnten die tatsächlich praktizierten (und nicht unbedingt offiziellen) Entscheidungsverfahren der Partnerschaften ermittelt und durch Quervergleiche bestätigt werden. Außerdem wurden nicht nur die internen Abläufe der Partnerschaften, sondern auch die Einbettung in ihr administratives, politisches und soziales Umfeld untersucht.

4. *Methodenkombination*: Ein weiteres Merkmal dieser Arbeit ist die Kombination verschiedener Methoden der empirischen Sozialforschung. So wurden zwei statistische Befragungen sowie drei eher qualitative Fallstudien durchgeführt. Letztere umfassten eine neu entwickelte Methode zur Eruierung des Mehrwertes des partnerschaftlichen Ansatzes.

5. *FACT-Methode*: Die FACT-Methode (Focussed Assessment through Cause-effect Tracing) ist im Kern eine Untersuchung von Wirkungsketten, anhand derer kausale Zusammenhänge zwischen bestimmten Merkmalen lokaler Partnerschaften und bestimmten Ergebnissen und Wirkungen nachgewiesen werden sollen. Die Methode enthält deduktive und induktive Techniken zur Identifizierung von Wirkungsketten, welche dann empirisch hinsichtlich gegensätzlicher Einflussfaktoren und alternativer Erklärungsansätze geprüft werden (siehe Kapitel 7). Die neu entwickelte Methode wurde in der Arbeit im Detail dokumentiert und dann am Beispiel der drei Fallstudien-Partnerschaften durchgeführt. Außerdem wurde sie wissenschaftstheoretisch und methodisch begründet bzw. eingeordnet (siehe Kapitel 6).

11.2 Mehrwert und Zukunft des partnerschaftlichen Ansatzes

Die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungsschritte wurden jeweils am Ende der Kapitel bzw. in Zwischenfazit zusammengefasst. Insbesondere wurden in Kapitel 10 Ergebnisse zu den in Kapitel 5 aufgestellten Hypothesen dargestellt und erörtert. Im Folgenden werden sechs wesentliche Erkenntnisse nochmals zusammengefasst und diskutiert.

1. Der partnerschaftliche Ansatz erzeugt tatsächlich einen Mehrwert.

Es konnte mit Hilfe der FACT-Methode nachgewiesen werden, wie von wesentlichen Merkmalen des partnerschaftlichen Ansatzes – vermittelt über mehrere Zwischenschritte – tatsächlich Wirkungen ausgehen, die mit dem herkömmlichen, behördengesteuerten Entwicklungsansatz nicht bzw. nicht in dem Maße erzielt werden könnten. Partnerschaften fördern demnach eine integrierte ländliche Entwicklung, tragen zu einer nachhaltigen und endogenen Entwicklung ihrer Regionen bei und bewirken bei ihren Partnern ausgeprägte Lerneffekte. Außerdem gewährleisten und verstärken Partnerschaften lokale Kooperation und bringen innovative Projekte hervor, die besonders effizient umgesetzt werden. Schwächen (aber nicht unbedingt negative Wirkungen) haben Partnerschaften in den Bereichen Beteiligung der Bevölkerung und Einbeziehung benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Widersprüchliche Ergebnisse gab es hinsichtlich der Legitimation von Partnerschaften. Während die Feedback-Befragung hier ebenfalls positive Ergebnisse anzeigte, kam die Wirkungskettenanalyse der drei Fallstudien-Partnerschaften zu einem eher neutralen Ergebnis. Als wesentliche Determinanten zur Erzeugung dieser Wirkungen wurden die partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozesse, das breite Spektrum der Partner, der lokale Ansatz und das Vorhandensein eines Regionalmanagements (siehe dazu Punkt 3). bzw. von Schlüsselpersonen identifiziert.

2. Der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes: unbedeutend – und dennoch wichtig

Die Wirkungen, die von lokalen Partnerschaften ausgehen, sind quantitativ gesehen sehr gering. Dazu braucht man sich nur vor Augen zu führen, dass z.B. im Rahmen der drei untersuchten Partnerschaften im Laufe der vergangenen Jahre jeweils zwischen 200.000 und maximal 350.000 € pro Jahr an Projektfördergeldern umgesetzt wurden. Im Vergleich zu anderen öffentlichen Geldern, die zur gleichen Zeit in die Regionen flossen (z.B. Straßenbau, Wohnungsbau, landwirtschaftliche Subventionen), ist dieser Betrag fast verschwindend gering. Wenn es also um absolute Wirkungen geht, so könnte man zu dem Schluss kommen, dass lokale Partnerschaften unbedeutend sind.

Nun kann man argumentieren, dass die Höhe der über Partnerschaften ‚abgewickelten‘ Fördergelder im Prinzip nichts mit dem partnerschaftlichen Ansatz zu tun hat. Man könnte ja alle Fördermittel, die in eine Region fließen, über den partnerschaftlichen Ansatz umsetzen. Warum dies unwahrscheinlich ist, wird unten diskutiert.

Dennoch, auch mit nur geringen Jahresbudgets, sind die von lokalen Partnerschaften ausgehenden Wirkungen für die jeweilige Bezugsregion von fast unschätzbarem Wert. Und dies liegt an dem spezifischen Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes. Denn dieser

bewirkt, dass die Projekte aufeinander abgestimmt und miteinander vernetzt werden, dass sie auf die spezifischen Bedingungen einer Region zugeschnitten werden und auf den Potenzialen der Region aufbauen, dass sie in sich vielseitiger und nachhaltiger werden, dass sie innovativer sind und effizienter umgesetzt werden. Die Projekte erhalten also eine besondere Qualität, die sie zu ‚Aushängeschildern‘ der Region macht. Dies liegt daran, dass die partnerschaftlichen Verfahren nicht nur Projekte hervorbringen, sondern dadurch zugleich die Zusammenarbeit der lokalen Akteure verbessern. Die Projekte sind in diesem Sinne Projekte *der* Region, mit denen sich die Beteiligten identifizieren, und nicht einfach Projekte, die in der Region umgesetzt werden.

Der Mehrwert des partnerschaftlichen Ansatzes wirkt sich daher nicht nur oder vor allem auf materielle Veränderungen in den Regionen aus, sondern er wirkt sich ganz wesentlich auf die institutionellen und emotionalen Bedingungen für erfolgreiche Regionalentwicklung aus.

3. Partnerschaftliche Entscheidungsgremien: Nicht ganz so entscheidend.

Die partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozesse wurden zwar einerseits als wichtige Determinante für positive Wirkungen der Partnerschaften identifiziert. Im Grunde machen die zentralen Gremien der Partnerschaften (‚Mitgliederversammlung‘, ‚Steuerungsgruppe‘ etc.) auch den Kern des partnerschaftlichen Ansatzes aus. Denn viele der oben beschriebenen Wirkungen wären ohne die gemeinsamen Versammlungen und Beratungen der Partner nicht zu erzeugen. Andererseits, so zeigten die drei Fallstudien, werden wichtige Entscheidungen z.B. bezüglich der Auswahl der zu fördernden Projekte, im Wesentlichen bereits im Vorfeld der Sitzungen dieser Gremien getroffen, und zwar vom Regionalmanagement und der zuständigen Förderbehörde (siehe unten). Hinzu kommt, dass (bei den Fallstudien) die Entscheidungsgremien nicht sehr häufig tagen und die inhaltlichen Diskussionen nach Aussagen verschiedener Mitglieder auch nicht sehr tiefgehend sind. Es geht offensichtlich hauptsächlich um die Prioritäten der Projekte bzw. die Verteilung der Projektmittel.

4. Das Regionalmanagement: Wichtiger Bestandteil effektiver Partnerschaften.

Ein großer Teil der Wirkungen der untersuchten Partnerschaften, so zeigte die Wirkungskettenanalyse der drei Partnerschaften, geht auf die Arbeit der Regionalmanager zurück bzw. wurde von diesen wesentlich verstärkt. Die Regionalmanager – und nicht die partnerschaftlichen Gremien – waren in Wirklichkeit Dreh- und Angelpunkt der Partnerschaften. Sie koordinierten die Arbeit der Gremien und Arbeitsgruppen, berieten und begleiteten Projektantragsteller bzw. Projektträger, organisierten Veranstaltungen und standen in ständigem Kontakt zu den Förderbehörden und sonstigen relevanten Institutionen und Personen. Ohne die Regionalmanager wären die drei untersuchten Partnerschaften kaum vorstellbar bzw. sie wären ohne die Regionalmanager gänzlich anders. Das Verhältnis zwischen Management und Partnern brachte der ehemalige Vorsitzende des Vereins Kassel-Land wie folgt zum Ausdruck: „Die Partner sind ja im Grunde genommen nur dafür da, das Management aufzubauen, zu stützen, zu unterhalten, zu finanzieren“ (Interview KS Öff 23).

In den Interviews wurde häufig diskutiert, ob es angesichts dieser großen Bedeutung der Regionalmanager und der eher untergeordneten Bedeutung der Gremien nicht ausreichend wäre, wenn z.B. im Landratsamt, in einer Kommune oder einer anderen Behörde ein Regionalmanager mit der gleichen Aufgabenbeschreibung angestellt wäre. Von allen Befragten und insbesondere von Vertretern der öffentlichen Verwaltung wurde dies klar verneint. Offensichtlich können die Regionalmanager zum Teil nur deshalb so vernetzend und koordinierend arbeiten, da sie durch die Partnerschaft im Gegensatz zu einer Behörde einen größeren Freiraum haben und z.B. nicht primär an der Anzahl von Förderanträgen bzw. der Höhe bewilligter Gelder gemessen werden. Außerdem könnten die Regionalmanager, wären sie Angestellte oder Beamte einer Behörde, aus den Förderprogrammen nicht oder nicht in vollem Umfang gefördert werden. Denn die Förderprogramme, ob von der EU, dem Bund oder einem Land, wollen keine öffentliche Verwaltung subventionieren.

Das Regionalmanagement ist also aus praktischen und fördertechnischen Gründen eng an die Existenz einer (nicht-öffentlichen) Partnerschaft gebunden. Aus diesen Gründen und da das Regionalmanagement in den Wirkungsketten eine solch hohe Bedeutung einnimmt, ist zu überlegen, ob es nicht auch definitorisch als Teil des partnerschaftlichen Ansatzes zu betrachten ist.

5. Die Förderbehörden: Der lange Schatten der Hierarchie.

Als die ersten Förderprogramme mit partnerschaftlichem Ansatz aufgelegt wurden, fragten sich Mitarbeiter der zuständigen Förderbehörden zunächst, wie sie mit einem so „bunten Haufen“ wie den lokalen Partnerschaften umgehen sollten bzw. wie es denn sein könne, dass diese gemischt besetzten Gremien über öffentliche Mittel entscheiden sollten. Die anfängliche Skepsis legte sich dann aber schnell, da die Förderbehörden merkten, dass sie in ihren eigenen Aufgaben bzw. ihrer Macht durch die lokalen Partnerschaften im Prinzip nicht eingeschränkt wurden. Die drei Fallstudien zeigten, dass die jeweiligen Vertreter der Förderbehörde frühzeitig und in allen Phasen der Entscheidungsfindung bezüglich der Förderung von Projekten eingebunden sind. Ohne ihre Zustimmung werden Projekte gar nicht erst zur Diskussion und Abstimmung in die partnerschaftlichen Gremien gegeben. Selbst die Erstellung der ‚Prioritätenlisten‘, d.h. der nach Dringlichkeit geordneten Listen von förderungswürdigen Projekten, wird von den Regionalmanagern mit dem zuständigen Sachbearbeiter der Förderbehörde vorgenommen. Zum Teil sind diese Vorentscheidungsverfahren sogar soweit institutionalisiert, dass zunächst ein schriftliches Gutachten der Förderbehörde vorliegen muss, bevor ein Projekt im Entscheidungsgremium der Partnerschaft diskutiert wird. Der ‚Schatten der Hierarchie‘ (Scharpf, siehe Kapitel 4) ist also lang und er bestimmt auf ganz direkte Weise Gegenstand und Umfang der partnerschaftlichen Entscheidungen. Insofern wurden die Partnerschaften von einigen Interviewpartnern als ‚Vorbau‘ der Förderbehörden gesehen, da diese wie bisher die Macht über die Vergabe der Fördergelder haben. Allerdings werden die Behörden durch die Partnerschaften von aufwendigen Vor-Ort-Recherchen über die Antragsteller, die Sinnhaftigkeit und Einbindung der Projekte in die Region sowie von der Begleitung der Projekte während der Umsetzungsphase entlastet.

6. Bürgerbeteiligung: Schwachstelle und Potenzial der Partnerschaften.

Sowohl die beiden Befragungen als auch die Wirkungskettenanalyse zeigten, dass die Beteiligung der lokalen Bevölkerung eine Schwachstelle der Partnerschaften ist. Direkte Beteiligung findet nur in sehr begrenztem Umfang statt. Von den drei Fallstudien-Partnerschaften hat allenfalls die Jura 2000-Partnerschaft einen aktiven ‚Unterbau‘ in Form von offenen Arbeitskreisen. Dies liegt an der speziellen Geschichte der Partnerschaft, da sie im Grunde aus diesen Arbeitskreisen heraus entstanden ist. Doch auch hier haben die Aktivitäten der Arbeitskreise nachgelassen. In den anderen Partnerschaften haben ähnliche Gruppen ohnehin einen weniger hohen Stellenwert. Auch wurde mit verschiedenen Formen bzw. Ausrichtungen dieser Gruppen experimentiert. Rein thematische Arbeitskreise, die nicht an bestimmte Projekte angebunden sind, scheinen auf Dauer keinen Bestand zu haben. Dauerhaftes Engagement scheint eine knappe lokale Ressource zu sein. Zugleich zeigten die Wirkungsketten insbesondere bezüglich innovativer Projekte, dass kreative Ideen vielfach in diesen kleinen und informellen Arbeitskreisen entstehen – und nicht in den zentralen Entscheidungsgremien oder innerhalb des Regionalmanagements. Die letzteren beiden Organe der Partnerschaften helfen zwar, innovative Ideen zu tragfähigen und antragsfähigen Projekten weiterzuentwickeln, aber eine ‚Ideenschmiede‘ sind sie nicht – das bestätigten alle diesbezüglich befragten Interviewpartner.

11.3 Ausblick und Anregungen für Forschung, Politik und Praxis

Auch wenn die vorliegende Untersuchung eher Grundlagenforschungscharakter hatte, sollen im Folgenden dennoch einige Ausblicke bzw. Anregungen für die weitere **Politik und Praxis** von ländlichen Entwicklungspartnerschaften gegeben werden.

1. Regionalisierung der Partnerschaften

Zwei der drei Fallstudien-Partnerschaften entwickelten sich im Laufe der Untersuchung von lokalen Partnerschaften zu regionalen Partnerschaften, die inzwischen fast den ganzen Landkreis abdecken. Die dritte Partnerschaft steht momentan (2008) in dem Prozess, sich mit fünf Gemeinden eines angrenzenden Landkreises zusammenzutun, um gemeinsam eine von der Förderbehörde gewünschte Mindestgröße zu erreichen. Ähnliche Entwicklungen sind auch andernorts zu beobachten. Dabei geht der Impetus zur räumlichen Erweiterung nicht immer ‚von oben‘, d.h. der Förderbehörde oder einem Ministerium aus. Auch Landräte und benachbarte Kommunen einer Partnerschaft sind bestrebt, eine erfolgreiche Partnerschaft auf die Landkreisebene auszuweiten, damit ein größeres Gebiet in den Genuss von Fördergeldern kommen kann. Außerdem sind viele politische Institutionen einschließlich wirtschaftlicher Interessenvertretungen auf Landkreisebene organisiert, sodass die Anpassung einer Partnerschaft an die räumlich-institutionelle Ebene des Landkreises sinnvoll erscheint.

Ein anderer Grund für die Ausdehnung der Partnerschaften sind Bestimmungen in den Förderprogrammen, die eine degressive Förderung des Regionalmanagements der Partnerschaften vorsehen. Das heißt, dass das Regionalmanagement in zunehmendem Maße von den Partnern vor Ort finanziert werden muss. In der Regel werden hierzu vor allem die Gebietskörperschaften herangezogen. Um die Kosten für die einzelne Kommune gering zu halten, werden daher die Partnerschaften ausgedehnt. Diese Entwicklung ist durchaus ambivalent einzuschätzen: Die Partnerschaften werden durch die Regionalisierung zwar einerseits ‚schlagkräftiger‘, andererseits besteht verstärkt die Gefahr, dass sie an ‚Bodenhaftung‘ und Rückhalt in der Bevölkerung verlieren.

2. Das Ende der Unabhängigkeit?

Mit der zunehmenden Finanzierung der Geschäftsstellen der Partnerschaften durch die lokalen bzw. regionalen Akteure ändert sich auch ein anderes wesentliches Merkmal der Partnerschaften: ihre relative Unabhängigkeit von lokalen Institutionen. Wirklich unabhängig waren die Partnerschaften vorher auch nicht: sie waren auch bezüglich der institutionellen Förderung abhängig von Landes-, Bundes- oder EU-Programmen und deren Umsetzungsbehörden. Doch gegenüber lokalen Institutionen genossen die Partnerschaften dadurch eine weitgehende Unabhängigkeit. Bald werden sie zumindest hinsichtlich der Finanzierung der Geschäftsstelle vollkommen lokal bzw. regional bestimmt sein. Welche Auswirkungen dies haben wird auf die Funktionsweise der Partnerschaften ist noch nicht abzusehen. Es könnte zum Beispiel bewirken, dass sich die lokalen Akteure stärker engagieren. Auch könnte es zu einer Erhöhung der Legitimation der Partnerschaften beitragen (bisher ein – laut Wirkungskettenanalyse – umstrittener Aspekt der Partnerschaften). Denn über die Finanzierung der Geschäftsstellen werden die kommunalpolitischen Gremien stärkeren Einfluss auf die Partnerschaften gewinnen.

3. Ausweitung des partnerschaftlichen Ansatzes auf andere Politikbereiche?

Aufgrund der insgesamt positiven Wirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes stellt sich die Frage, ob dieser nicht auch auf andere Politikbereiche der ländlichen Regionalentwicklung übertragen oder ausgeweitet werden sollte. Erstere Option, die Übertragung, würde jedoch bald zu einem ‚Flickenteppich‘ von thematisch unterschiedlich ausgerichteten Partnerschaften führen. Das Interesse bzw. Engagement von lokalen Akteuren, die in mehreren Themenfeldern aktiv sind, würde vermutlich schnell sinken. Außerdem könnte sich bald die Frage der Koordinierung der verschiedenen Partnerschaften stellen.

Die zweite Option, die thematische Ausweitung, erscheint zunächst interessant und sinnvoll. Bisher entscheiden die Partnerschaften in der Regel nur über Mittel aus einem Förderprogramm, z.B. LEADER. Dies hat ihre Arbeit insbesondere in den ersten Jahren leichter gemacht. Allerdings sind die Fördermittel aus den partnerschaftlich konzipierten Regionalförderprogrammen wie oben diskutiert quantitativ gering. Außerdem würde sich im Sinne einer integrierten ländlichen Entwicklung anbieten, dass am besten *alle* Fördermittel, die in eine Region fließen, in der jeweiligen lokalen oder regionalen Partnerschaft diskutiert und miteinander koordiniert werden. Dies ist allerdings aus den folgenden Gründen unwahr-

scheinlich und vermutlich auch gefährlich für die Partnerschaften: Erstens müssten viele lokale, regionale und überregionale Institutionen, die mit anderen Förderprogrammen in die Partnerschaft kommen würden, zu einer Mitbestimmung durch die Partnerschaften bereit sein. Dies ist nicht sehr wahrscheinlich, da sie sich in ihren eigenen Einflussmöglichkeiten beschränkt sehen würden. Zweitens würden dann Themen und Projekte in den Partnerschaften behandelt, die wesentlich konfliktreicher sind als die bisherigen. Beispielsweise ist der Ausbau von Verkehrsinfrastruktur ein regional sehr wichtiges Thema, an dem sich aber auch viele politische Konflikte entzünden. Wahrscheinlich würden die Konfliktlinien innerhalb der Partnerschaft sehr viel komplexer als bisher. Die innere Kohäsion der Partnerschaften würde mit Sicherheit leiden, und diese könnten möglicherweise auseinander brechen. Es spricht also vieles dafür, dass die ländlichen Entwicklungspartnerschaften, um die es in dieser Arbeit ging, weiterhin ein ‚Nischendasein‘ genießen werden und sollten.

4. Partnerschaftlicher Ansatz ohne externe Fördermittel?

Der bisherige Erfolg von Partnerschaften sollte nicht zu dem voreiligen Schluss führen, dass die lokale bzw. regionale Kooperation fest verwurzelt und dauerhaft wäre. Es darf nicht vergessen werden, dass die Partnerschaften bisher nur mit dem „Schmiermittel“ externer Finanzierung funktionieren. In punkto Finanzierung des Regionalmanagements ändert sich dies allerdings zurzeit. Doch Projektfördermittel, über die in den Partnerschaften beraten und entschieden werden kann, wird es über die entsprechenden Förderprogramme weiterhin geben. Dadurch haben die Partnerschaften weiterhin einen Diskussions- und Entscheidungsgegenstand und bieten dadurch für viele Akteure finanzielle Anreize bzw. Perspektiven, um sich an den Partnerschaften zu beteiligen. Ob die Partnerschaften noch attraktiv genug sind, wenn es keine umfangreichen externen Fördermittel zu ‚verteilen‘ gibt, ist eine offene Frage. Vermutlich wäre dies der wirkliche Test für die Tragfähigkeit des partnerschaftlichen Ansatzes.

5. Revitalisierung partnerschaftlicher Entscheidungsgremien

Die vorliegende Untersuchung zeigte einerseits, dass von partnerschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozessen in vielerlei Hinsicht positive Wirkungen ausgehen. Andererseits treffen sich die partnerschaftlichen Gremien nur selten und sie operieren häufig eher wie ein Finanz- oder Aufsichtsgremium. Eine erhöhte Wirksamkeit der Partnerschaften könnte also erreicht werden, wenn es gelingt, die partnerschaftlichen Entscheidungsgremien in ihrer Arbeitsweise zu ‚revitalisieren‘. Dies könnte z.B. dadurch erreicht werden, dass die Frequenz der Sitzungen der partnerschaftlichen Entscheidungsgremien erhöht wird. So könnten Projekte und Themen zeitnäher und intensiver diskutiert und beraten werden. Die Sitzungen müssen nicht unbedingt wie in der Anfangsphase von PLENUM alle zwei Monate oder wie im Falle der Gesellschafterversammlungen der Jura 2000 GmbH jeden Monat stattfinden. Aber die genannten Beispiele (bzw. die Sitzungsprotokolle) zeigen: Je häufiger die Treffen stattfinden, desto detaillierter, ausgiebiger und zeitnäher sind die Diskussionen und desto größer ist der Einfluss der partnerschaftlichen Gremien auf das Regionalmanagement. Es wäre auch überlegenswert, ob nicht seitens der Förderprogramme bzw.

Förderbehörden eine bestimmte Mindestanzahl von Sitzungen pro Jahr gefordert werden könnte, um die Rolle der partnerschaftlichen Entscheidungsgremien zu stärken.

6. Änderung der konsensualen Entscheidungsprozesse

Wie in Kapitel 9 und 10 ausführlich diskutiert, hat das in den Partnerschaften üblicherweise praktizierte Konsensprinzip neben bestimmten Vorzügen zum Teil auch negative Wirkungen. So entsteht etwa in Entscheidungsgremien ein impliziter Druck zur Zustimmung und Dissens wird tendenziell unterdrückt bzw. wird nicht transparent gemacht. Doch dies wirkt sich auf Dauer negativ auf die Qualität der Diskussionen sowie die innere Anerkennung der Entscheidungen der Partnerschaft aus. Es wäre zu überlegen, das Konsensprinzip zu lockern, z.B. indem Entscheidungen mit Zweidrittel-Mehrheit entschieden werden. Dies würde außerdem bedeuten, dass Entscheidungen bzw. Entscheidungsergebnisse auch tatsächlich als solche kenntlich gemacht würden, denn es müsste dann immer abgestimmt werden - was bisher nur sehr selten der Fall ist.

7. Förderung der thematischen Arbeitskreise

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Untersuchung war, dass die thematischen Arbeitskreise der Partnerschaften bezüglich der Entwicklung von Projektideen bei weitem wichtiger sind als die partnerschaftlichen Entscheidungsgremien. Zugleich leiden aber auch die Arbeitskreise unter dem Problem, dass sie nicht bzw. nicht alle besonders aktiv sind. Die genauen Gründe müssten noch genauer untersucht werden. Auf jeden Fall erscheint es sinnvoll, die Arbeit der Arbeitskreise innerhalb der Partnerschaften aufzuwerten und auch ihre Leistungsfähigkeit bzw. Selbstorganisationsfähigkeit zu erhöhen, damit sie unabhängiger von der Koordinierung durch das Regionalmanagement werden. Erstens sollten die Arbeitskreisleiter stärker in die anderen Gremien der Partnerschaft eingebunden werden. Beispielsweise sollten sie, egal ob offizielles Mitglied der Versammlung oder nicht, an den Mitgliederversammlungen teilnehmen und dort über die Aktivitäten ihres Arbeitskreises Bericht erstatten. Zweitens wäre zu überlegen, ob die Arbeitskreisleiter nicht als beratende Teilnehmer an den Vorstandssitzungen teilnehmen könnten. Dies hätte zugleich den Effekt, dass die Vorstandsmitglieder näher mit ‚der Basis‘ der Partnerschaft verbunden wären. Drittens sollte für die einzelnen Arbeitskreise aus dem Budget der Partnerschaft ein bestimmter Geldbetrag reserviert werden. Dieser Betrag könnte (in Absprache mit dem Regionalmanagement bzw. dem Vorstand) für kleinere Gutachten, Beratungen oder Schulungen verwendet werden. Auch bezüglich dieser Punkte könnten entsprechende Bestimmungen in den Richtlinien der Förderprogramme die Bedeutung und Attraktivität der Arbeitskreise erhöhen. Außerdem sollten spezielle Weiterbildungen – wie sie z.B. von Seiten der LEADER-Vernetzungsstelle für Regionalmanager angeboten werden – auch für Arbeitskreissprecher und -mitglieder konzipiert und durchgeführt werden.

8. Stärkere Anbindung an politische Gremien

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es zum Teil Konflikte mit den lokalpolitischen Gremien (Gemeinderäten, Kreistagen) gibt, da diese in den Partnerschaften nicht legitimierte Gremien mit Entscheidungsgewalt über öffentliche Mittel sehen. Diese Sichtweise ist nicht von der Hand zu weisen, auch wenn die Förderprogramme und die zu ihrer Umsetzung bestellten Förderbehörden politisch legitimiert sind bzw. demokratischer Kontrolle unterliegen. Auch sind in den Entscheidungsgremien der Partnerschaften fast immer Bürgermeister vertreten, oft stellen diese sogar die Mehrheit der Sitzungsteilnehmer. Es bestehen also Verbindungen zum politischen System, aber diese laufen fast immer über die Administrative. Es wäre sinnvoll, wenn die Partnerschaften auch bzw. stärker an die Legislative angebunden würden.

Dies könnte dadurch geschehen, dass z.B. lokalpolitische Gremien eine bestimmte Anzahl von Vertretern in die Entscheidungsgremien der Partnerschaften (inkl. Vorstand) entsenden. Außerdem könnten verschiedene im Rahmen von Jura 2000 praktizierte Verfahren eingesetzt werden: Dort findet z.B. einmal im Jahr eine gemeinsame Sitzung der Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden ausschließlich zu Projekten bzw. zur Entwicklung der Jura 2000-Partnerschaft statt. Außerdem gibt es halbjährliche Treffen mit den Fraktionsvorsitzenden der Gemeinderäte, in denen über laufende Aktivitäten der Partnerschaft berichtet und diskutiert wird.

Neben diesen praktischen bzw. förderpolitischen Anregungen sollen im Folgenden auch Ideen für die weitere **Forschung** zum Thema Wirkungen von lokalen Partnerschaften gegeben werden. Immerhin versuchte die vorliegende Arbeit, konzeptionelle und methodische Beiträge zur weiteren Erforschung von ländlichen Entwicklungspartnerschaften zu liefern.

9. Ausweitung bzw. Vertiefung der Wirkungskettenanalyse

Zunächst könnte man die in dieser Arbeit entwickelte Wirkungskettenanalyse auf weitere ländliche Entwicklungspartnerschaften anwenden. Zwar wurde mit der Feedback-Befragung ein wichtiger Analyseschritt in Richtung Überprüfung der Übertragbarkeit der untersuchten Wirkungszusammenhänge unternommen. Man könnte jedoch auch die anhand der drei Fallstudien ermittelten, modifizierten Wirkungsketten direkt in vergleichbaren Partnerschaften überprüfen. Eine andere Option wäre, die Anzahl der Beobachtungen zur Überprüfung der Gültigkeit der Kausalzusammenhänge dadurch zu erhöhen, dass man in jeder der drei Fallstudien eine bestimmte Zahl von (auf Zufallsbasis oder auf Basis von theoretischen Überlegungen ausgewählten) Projekten untersucht - und somit zugleich noch weiter in die Tiefe geht.

10. Untersuchung weniger erfolgreicher, gescheiterter oder schlechter ausgestatteter Partnerschaften

Die vorliegende Arbeit hatte bewusst drei Partnerschaften für die Fallstudien ausgewählt, die nach allen vorliegenden Informationen besonders partnerschaftlich und erfolgreich waren. Interessant – auch im Sinne einer Überprüfung der modifizierten Wirkungsketten – wäre eine Untersuchung von weniger erfolgreichen oder gescheiterten Partnerschaften. Die Frage wäre, ob die in der vorliegenden Arbeit identifizierten Wirkungszusammenhänge auch in diesen Fällen wirksam sind. Das heißt, ob das Fehlen bestimmter Determinanten einer Wirkungskette für die reduzierten oder ausbleibenden Wirkungen verantwortlich ist oder ob ganz andere Faktoren bzw. Wirkungszusammenhänge bestehen. Weiterhin wäre wissenschaftlich und förderpolitisch interessant, Partnerschaften zu untersuchen, die deutlich weniger oder fast keine externe finanzielle Förderung bekommen. Würde bzw. wie würde der partnerschaftliche Ansatz unter diesen erschwerten Bedingungen funktionieren. Wie funktionieren zum Beispiel Partnerschaften, die kein hauptamtliches Regionalmanagement haben?

11. Untersuchung des partnerschaftlichen Ansatzes in anderen Themenfeldern

Gegenstand der vorliegenden Arbeit waren ländliche Entwicklungspartnerschaften. Die Untersuchung zeigte, dass der partnerschaftliche Ansatz abgesehen von einigen Schwachstellen in vieler Hinsicht positive Wirkungen hervorbringt. Auch ist der Ansatz in keiner erkennbaren Weise auf eine Anwendung im Bereich ländlicher Entwicklung beschränkt. In der Tat gibt es im Themenfeld Stadterneuerung ebenfalls lokale Partnerschaften, die unter ähnlichen Prämissen operieren. Hier bietet es sich an, durch eine Vergleichsstudie die Funktionsweise und Wirkungsketten der ländlichen mit den städtischen Entwicklungspartnerschaften zu vergleichen. Ähnlich könnte mit anderen Themenfeldern, wie z.B. der Entwicklungszusammenarbeit, verfahren werden, in denen auch lokale Partnerschaften eingesetzt werden.

12. Weiterentwicklung und Kombination der FACT-Methode

Die im Rahmen dieser Arbeit entwickelte, dokumentierte und beispielhaft angewandte FACT-Methode hat sich für die Untersuchung des Mehrwertes ländlicher Entwicklungspartnerschaften bewährt. Es wäre daher sinnvoll, die Methode einer kritischen und konstruktiven Prüfung durch andere Wissenschaftler zu unterziehen und darauf aufbauend weiterzuentwickeln. Zu prüfen wäre insbesondere, ob die bisherige Dokumentation ausreichend ist, um die Methode in ähnlicher Weise von anderen Wissenschaftlern durchzuführen. Im Rahmen des PRIDE-Projektes wurde dies mit relativ gutem Erfolg erprobt, doch wäre eine detailliertere Schulung der anderen Wissenschaftler sinnvoll und nutzbringend gewesen, um die ‚methodische Variationsbreite‘ zu verringern. Da die Methode aber im laufenden Verfahren des Forschungsprojektes entwickelt und sofort eingesetzt wurde, fehlten damals jegliche Erfahrungen und gute Beispiele als Anregung und Richtschnur für alle Beteiligten.

Die besondere Stärke der FACT-Methode liegt in der logischen und empirischen Überprüfung von Wirkungszusammenhängen. Die Messung der Wirkungen an sich ist aber nicht zentraler Fokus der Methode. Dafür gibt es andere, etablierte Evaluierungsmethoden, die andererseits das Problem der Zuschreibung von Wirkungen auf bestimmte Ursachen nicht oder nur unzureichend lösen. Eine Kombination der Methoden bietet sich daher an. So kann man auf der Basis einer FACT-Untersuchung umso fokussierter eine Nutzen-Kosten-Analyse oder eine Nutzwertanalyse aufsetzen. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde mit einer Studie über den Mehrwert des Wettbewerbsansatzes im Rahmen des Förderprogramm Regionen Aktiv (Weiß 2007) unternommen. Diese Erfahrungen gilt es auszuwerten und die FACT-Methode weiterzuentwickeln. Es wäre beispielsweise sinnvoll, eine Art ‚FACT light‘ zu konzipieren, die als Modul in eine umfassendere Methodik integriert werden könnte. Interesse an einer solchen Integration der FACT-Methode wurde inzwischen auch in der europäischen LEADER+ Zwischenevaluierung bekundet, wo es unter der Überschrift „Questions relating to the Impacts of the LEADER+ Programme“ heißt: „Case studies should be carried out to measure the impact of LEADER on resource efficiency at European level, e.g. using the FACT method (Focused Assessment through Cause-Effect Tracing)“ (ÖIR 2006, 113).

Mit diesen Ausblicken und Anregungen für Forschung, Politik und Praxis endet diese Arbeit über ländliche Entwicklungspartnerschaften. Die Untersuchung konnte nachweisen, dass lokale Partnerschaften auf vielfältige Weise die Entwicklung ländlicher Regionen mitgestalten. Und angesichts der Übernahme wesentlicher Elemente des partnerschaftlichen Ansatzes in die Regelprogramme ländlicher Regionalförderung ist davon auszugehen, dass viele der untersuchten Partnerschaften auch in Zukunft existieren und sich neue Partnerschaften bilden werden – und dass sie wesentliche Impulsgeber für die weitere Entwicklung ihrer Regionen sein werden. Denn allen Herausforderungen zum Trotz haben die Partnerschaften bisher eine bemerkenswerte Ausdauer, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit bewiesen. Es ist die Hoffnung des Autors, dass die vorliegende Arbeit für die Partnerschaften und Förderprogramme fundierte Ergebnisse und kritische Anregungen zur Weiterentwicklung des partnerschaftlichen Ansatzes bietet.

Teil VI

Anhang

Anhang 1:

Literaturverzeichnis

- Abbott, Andrew (1992): From causes to events – Notes on narrative positivism. in: *Sociological Methods and Research*, 20 (4), 428-455.
- Abels, Heinz (1975): *Lebensweltanalyse von Fernstudenten – Qualitative Inhaltsanalyse – theoretische und methodische Überlegungen*, Werkstattbericht, Hagen.
- Ache, Peter (2000): Cities in old industrial regions between local innovative milieu and urban governance – Reflections on city region governance. in: *European Planning Studies*, 8 (6), 693-709.
- AEIDL LEADER European Observatory (2000): The lessons and achievements of LEADER in respect of environmental competitiveness. in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2000): *Rural 21 – Conference Proceedings – Volume 2: Country Reports*. Bonn, 2-6.
- Aglietta, Michel (1979): *A Theory of Capitalist Regulation*. London (New Left Books).
- Amin, A; Thrift, N (1995): Globalisation, institutional ‘thickness’ and the global economy’. in: Healey, Patsy; Cameron, S.; Davoudi, Simin; Graham, S.; Madani-Pour, Ali (1995), *Managing Cities*. A. New York (John Wiley), 91-108.
- Archer, Margaret; Bhaskar, Roy; Collier, Andrew; Lawson, Tony; Norrie, Alan (Hrsg.) (1998): *Critical Realism – Essential Reading*. London (Routledge).
- Argyris, Chris; Schön, Donald (1996): *Organizational Learning II – Theory, Method and Practice*. Reading, MA (Addison Wesley).
- Asheim, Bjørn T. (1996): Industrial districts as ‘Learning Regions’ – A condition for prosperity. in: *European Planning Studies* 4 (4), 379-400.
- Aydalot (1986): *Milieux innovateurs en Europe*. Paris (GREMI).
- Backhaus, Klaus; Erichson, Bernd; Plinke, Wulff; Weiber, Rolf (2003): *Multivariate Analysemethoden – Eine anwendungsorientierte Einführung*. Berlin, Heidelberg, New York, Hongkong, London, Mailand, Paris, Tokio (Springer).
- Bahn, Christopher; Potz, Petra; Rudolph, Hedwig (2003): *Urbane Regime – Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes*. Discussion Paper SPIII 2003-201. Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung).
- Banthien, Henning; Meyer, Bernd (2001): Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse – Schlüssel einer erfolgreichen Wettbewerbsteilnahme. in: BBR: Bilanz des Wettbewerbs „Regionen der Zukunft“ – Fachliche Perspektiven. Bonn (BBR), 34-37.
- Bartelt, Frank (2006): LEADER im Mainstream – Maßnahmenspektrum und Auswahl der Aktionsgruppen. in: *LEADER forum*, Heft 3, 20-23.
- Bates, Robert J. (1990): Social dilemmas and rational individuals – An assessment of the new institutionalism. in: Harris, John; Hunter, Janet, Lewis, Colin M. (Hrsg.): *The New Institutional Economics and Third World Development*. London, New York (Routledge), 27-48.

- Becker, Howard; Geer, Blanche (1979): Teilnehmende Beobachtung – Analyse qualitativer Felddaten. in: Gerdes, Klaus (Hrsg.): Explorative Sozialforschung – Einführende Beiträge aus ‚Natural Sociology‘ und Feldforschung in den USA. Stuttgart (Enke), 158-183.
- Bennett, Andrew; George, Alexander L. (1997): Process Tracing in Case Study Research – Paper presented at MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods. October 17-19, 1997.
- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): Policy learning in regional networks. in: European Urban and Regional Studies 9 (1), 21-35.
- Bhaskar, Roy (1975): A Realist Theory of Science. Leeds (Leeds Books).
- Bhaskar, Roy (1989): Reclaiming Reality – A Critical Introduction to Contemporary Philosophy. London (Verso).
- Bickman, Leonard (Hrsg.) (1987): Using Program Theory in Evaluation. San Francisco (Jossey-Bass).
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (1995): Informieren, Beteiligen, Kooperieren - Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, Dortmund (Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur).
- Böcher, Michael (2002): Nachhaltige Regionalentwicklung durch Kooperation? – Erfolgsfaktoren für regionale Partnerschaften aus politikwissenschaftlicher Sicht. in: Müller, Doch et al. (Hrsg.): Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung – Formen interner und externer Forschungskoooperation, Weikersheim (Markgraf-Verlag), 65-75.
- Böcher, Michael; Tränkner, Sebastian (2007): Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen – Endbericht des Moduls 5 der Begleitforschung 2004-2006. Göttingen.
- Böcher, Michal (2006): Regional Governance – Ein Konzept im Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit. in: Blumenthal, Julia von; Bröchler, Stephan (Hrsg.): Von Government zu Governance – Analysen zum Regieren in modernen Staaten. Münster (LIT-Verlag), 119-141.
- Bogumil, Jörg; Immerfall, Stefan (1985): Wahrnehmungsweisen empirischer Sozialforschung – Zum Selbstverständnis des sozialwissenschaftlichen Forschungsprozesses. Frankfurt a. M. (Campus Verlag).
- Borchard, Klaus; Holst, Mathias; Klemmer, Paul; Neuhaus, Horst; Schäfer, Rudolph; Wachter, Bernhard (1994): Strategien für periphere ländliche Räume. Bonn (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung).
- Boyer, Robert (1990): The Regulation School: A Critical Introduction. New York (Columbia University Press).
- Boyer, Robert (2000): The political in the era of globalization and finance – Focus on some regulation school research. in: International Journal of Urban and Regional Research, 24 (2), 274-322.
- Brannen, Julia (1992): Combining qualitative and quantitative approaches – An overview. in: Brannen, Julia (Hrsg.): Mixing Methods – Qualitative und Quantitative Research. Aldershot, Brookfield, Hong Kong, Singapore, Sydney (Avebury), 3-37.
- Braybrooke, David; Lindblom, Charles E. (1972): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte; in: Fehl, Gerhard; Fester, Mark; Kuhnert, Nikolaus (Hrsg.): Planung und

- Information – Materialien zur Planungsforschung; Gütersloh (Bertelsmann), 139-166; Original: Braybrooke, David; Lindblom, Charles E. (1963): A Strategy of Decision - Policy Evaluation as a Social Process; New York.
- Bremm, Heinz-Jürgen (1993): Ökonomie, Politik und Raumplanung in alten Industrieregionen – Eine Untersuchung des Strukturwandels in den Regionen Pittsburgh und Dortmund. Dissertation, Universität Dortmund.
- Bremm, Jürgen; Danielzyk, Rainer (1991): Vom Fordismus zum Post-Fordismus – Das Regulationskonzept als Leitlinie des planerischen Handelns? in: RaumPlanung 53, 121-127.
- Bröchler, Stephan; Blumenthal, Julia von (2006): Von Government zu Governance – Analysen zu einem schwierigen Verhältnis. in: Blumenthal, Julia von; Bröchler, Stephan (Hrsg.): Von Government zu Governance – Analysen zum Regieren in modernen Staaten. Münster (LIT-Verlag), 7-21.
- Bruckmeier, Karl (2000): LEADER in Germany and the discourses of autonomous regional development. in: Soziologia Ruralis, 40 (2), 219-227.
- Bryman, Alan (1984): The debate about quantitative and qualitative research: A question of method or epistemology? in: The British Journal of Society 35 (1), 75-92.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2005): Jahresbericht Integrierte ländliche Entwicklung für das Jahr 2004. Bonn.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2006): Jahresbericht Integrierte ländliche Entwicklung für das Jahr 2005. Bonn.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2008): Jahresbericht Integrierte ländliche Entwicklung für das Jahr 2006. Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006): Das BMBF-Förderprogramm InnoRegio – Ergebnisse der Begleitforschung. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): Politik für ländliche Räume. Ansätze für eine integrierte regional- und strukturpolitische Anpassungsstrategie. in: Deutscher Bundestag Drucksache 14/4855. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland – Förderrahmen, Maßnahmen, Zuständigkeiten. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1997): Strategien für strukturschwache ländliche Räume – Raumordnerische Handlungsempfehlungen zur Stabilisierung und Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume. Bonn.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2002): Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Dokumentation zu den Gewinnern des Wettbewerbs. Bonn.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2002): Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb. Hürth.

- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2007): Politik für ländliche Räume – Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Sechsenddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010. in: Deutscher Bundestag Drucksache 16/5215. Berlin.
- Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landesentwicklung (1998): Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten. Düsseldorf.
- Burchell, Robert W.; Sternlieb, George (Hrsg.) (1979): Planning Theory in the 1980s – A Search for Future Directions, New Brunswick (N.J.) (Center for Urban Policy Research at the State University of New Jersey).
- Burns, Danny (2007): Systemic Action Research – A Strategy for Whole System Change. Bristol (Policy Press).
- Camagni, Roberto (1991): Introduction – From the local ‘milieu’ to innovation through cooperation networks. in: *ibid* (Hrsg.): Innovation Networks – Spatial Perspective. London, New York (Belhaven Press), 1-9.
- Camagni, Roberto (1991): Local ‘milieu’, uncertainty and innovation networks – Towards a new dynamic theory of economic space. in: *ibid* (Hrsg.): Innovation Networks – Spatial Perspective. London, New York (Belhaven Press), 121-144.
- Cameron, Greta; Danson, Mike (2000): The European partnership model and the changing role of regional development agencies: A regional development and organisation perspective. in: Cameron, Greta, Henrik Halkier, Danson, Mike (Hrsg.) (2000): Governance, Institutional Change and Regional Development. Aldershot (Ashgate), 11-36.
- Camhis, Marios (1979): Planning Theory and Philosophy. London/New York (Tavistock).
- Campbell, Donald T. (1969): Reforms as experiments. in: *American Psychologist*, 24, 409-429, reprinted in *ibid*. (1988): Methodology for Social Science. Chicago, London (University of Chicago Press), 360-376.
- Campbell, Donald T. (1978): Qualitative knowing in action research. in: Brenner, M.; Marsh, P. (Hrsg.): The Social Contexts of Method (Croom Helm), 184-209.
- Campbell, Donald T. (2001a): Fifteen validity issues affecting all measures. in: Campbell, Donald T.; Russo, M. Jean (Hrsg.): Social Measurement. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 137-171.
- Campbell, Donald T. (2001b): Qualitative research methods in program evaluation. in: Campbell, Donald T.; Russo, M. Jean (Hrsg.): Social Measurement. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 259-286.
- Campbell, Donald T. (2001c): The qualitative case study. in: Campbell, Donald T.; Russo, M. Jean (Hrsg.): Social Measurement. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 287-295.
- Campbell, Donald T.; Cook, Thomas (1979): Quasi Experimentation – Design and Analysis Issues for Field Settings. Chicago (Rand McNally).

- Cavazzani, Ada; Moseley, Malcolm (Hrsg.) (2001): *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe – 24 Case Studies in Six European Countries*. Rende, Cheltenham (Rubbetino).
- Cenzatti, Marco (1987): *Marxism and planning theory*; in: Friedmann, John: *Planning in the Public Domain - From Knowledge to Action*; S. 437-447.
- Clavel, Pierre (1995): *Regimes, planning, and progressive coalitions in cities*. in: *Planning Theory* 14, 44-64.
- Commission of the European Communities (1988): *The Future of Rural Society – Commission Communication to Parliament and the Council*. Luxemburg.
- Cooper, Gregory (1999): *An overview of the representation and discovery of causal relationships using Bayesian networks*. in: Glymour, Clark; Cooper, Gregory (Hrsg.): *Computation, Causation, and Discovery*. Menlo Park (AAII Press), 4-62.
- Cox, Kevin R. (1997): *Governance, urban regime analysis, and the politics of local economic development*. in: Lauria, Mickey (Hrsg.): *Reconstructing Urban Regime Theory – Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 99-121.
- Danner, Helmut (1979): *Methoden geisteswissenschaftlicher Pädagogik*. München, Basel (UTB Reinhardt).
- Diller, Christian (2002): *Zwischen Netzwerk und Organisation – Die Dynamik der Verstetigung regionaler Kooperationen*. in: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 2, 146-154.
- Diller, Christian (2004): *Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“ – Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein*. in: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 4-5, 270-279.
- CEMAG (1999) (Hrsg.): *Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993*. Brüssel.
- Dowding, Keith (2001): *Explaining urban regimes*. in: *International Journal of Urban and Regional Research* 25 (1), 7-19.
- Drewes; Oliver (2004): *Geht der LEADER-Ansatz verloren?*. in: *Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+, LEADER forum*, Heft 1, 17-19.
- Drosse, Ulrike; Krökel, Karin; Müller, Gabriele; Raband, Ute; Schlosser, Janett; Strohkark, Christof (1994): *Regionalentwicklungsprojekt Weser-Diemel, bearbeitet im Auftrag von Forum e.V., Kassel*.
- Eckstein, Harry (1975): *Case studies and theory in political science*. in: Greenstein; Fred, Polsby, Nelson (Hrsg.): *Handbook of Political Science – Volume 7: Political Science – Scope and Theory*. Reading (Addison-Wesley), 94-137.
- Edwards, Bill; Goodwin, Mark; Pemberton, Simon; Woods, Michael (2001): *Partnerships, power, and scale in rural governance*. in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19, 289-310.
- Efsstratoglou, Sophia (2003): *Geographical report Greece*. in: *Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports*. Wien, 305-326.

- Elbe, Sebastian (2005): Übergreifende Auswertung des Teil 1 der Abschlussberichte Regionen Aktiv Begleitforschung 2004 bis 2006. Darmstadt.
- Elbe, Sebastian; Langguth, Florian; Lukesch, Robert; Payer, Harald; Rabenau, Jutta; Tränkner, Sebastian; Böcher, Michael (2006): Übergreifende Auswertung des Teil 2 der Abschlussberichte Regionen. Begleitforschung 2004 bis 2006 Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft.
- Elbe, Sebastian (2007): Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme – Untersucht am Beispiel des Modellvorhabens Regionen Aktiv. Dissertation, Universität Dortmund. Aachen (Shaker).
- Elbe, Sebastian; Kroës, Günter; Benz, Arthur; Lukesch, Robert; Weiß, Katrin; Böcher, Michael; Krott, Max; Meincke, Anna; Middelman, Ute; Payer, Harald; Rabenau, Jutta; Tränkner, Sebastian (2007): Begleitforschung “Regionen Aktiv” – Synthesebericht und Handlungsempfehlungen. Göttingen (Universitätsdrucke Göttingen).
- Esparcia, Javier; Noguera, Joan (2003): Geographical report Spain. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports, Wien, 195-256.
- Esparcia, Javier; Moseley, Malcolm; Noguera, Joan (Hrsg.) (2000): Exploring Rural Development Partnerships in Europe. Valencia, Cheltenham (UDERVAL/CCRU).
- Esparcia, Javier; Noguera, Joan; Buciega, Almudena (1999): Europe-wide experiences of the LEADER programme. in: Westholm, Erik; Moseley, Malcolm; Stenlås, Niklas (1999): Local Partnerships and Rural Development in Europe – A Literature Review of Practice and Theory. Falun, Cheltenham (Dalarna Research Institute; Countryside and Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education).
- Europäische Kommission (1991): Mitteilung an die Mitgliedstaaten – Leitlinien für integrierte Globalzuschüsse und Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative zur ländlichen Entwicklung (91/C 73/ 14). in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 73/33-37.
- Europäische Kommission (2006): Neue Perspektiven für die Entwicklung des ländlichen Raums in der EU. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2006): Fact Sheet – Neue Perspektiven für die Entwicklung des ländlichen Raums in der EU.
- European Commission (2000): Commission notice to the member states of 14th April 2000 laying down guidelines for the community initiative for rural development (Leader+). in: Official Journal of the European Communities, C 139/5-13.
- Fainstein, Susan S. (1995): Politics, economics, and planning – Why urban regimes matter. in: Planning Theory 14, 34-41.
- Faludi, Andreas (Hrsg.) (1973): A Reader in Planning Theory. Oxford (Pergamon).
- Feldmann, Marshall M.A. (1995): Regime and regulation in explanatory planning theory. in: Planning Theory 14, 65-94.
- Flyvberg, Bent (1991): Power has a rationality that rationality does not know, englisches Abstract zu *ibid* (1991): Rationalitet og magt, 2 Bände. Kopenhagen (Akademisk Forlag).

- Friedmann, John (1987): *Planning in the Public Domain - From Knowledge to Action*. Princeton (Princeton University Press).
- Friedmann, John (1993): *Toward a Non-Euclidian Mode of Planning*. in: *Journal of the American Planning Association*, 59, 4, 482-485.
- Friedmann, John (1995): *Teaching Planning Theory*. in: *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3), Spring 1995, 156-162.
- Friess, Isabell; Wehmeyer, Anke (2006): *Alle Länder auf einen Blick*. in: *LEADER forum*, Heft 3, 30-31.
- Fromhold-Eisebith, Martina (1995): *Das "kreative Milieu" als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung*. in: *Geographische Zeitschrift*, Heft 1, 31-47.
- Fürst, Dietrich (1994): *Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung*. in: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 3, 184-192.
- Fürst, Dietrich (2001): *Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?* in: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 5-6, 370-380.
- Fürst, Dietrich (2006): *Regional governance – ein Überblick*. in: Kleinfeld, R; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): *Regional Governance – Band 1: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Göttingen (V&R unipress), 37-59.
- Ganser, Karl (1991): *Instrumente von gestern für die Städte von morgen?*. in: Ganser/Hesse/Zöpel (Hrsg.): *Die Zukunft der Städte*; Baden-Baden, 54-65.
- Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas (1993): *Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park - eine Annäherung*. in: *RaumPlanung* 61, 112-118.
- Geißendörfer, Manfred; Seibert, Otmar (2003): *Geographical report Germany*. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports*. Wien, 83-128.
- Geißendörfer, Manfred; Seibert, Otmar; Meyer, Heino (1998): *Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER 1 in Deutschland*. in: *Berichte über Landwirtschaft – Band 76*, 540-579.
- Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission (2004): *Grundlagen schaffen für die Zukunft des ländlichen Raums – Perspektiven für den ländlichen Raum in einem erweiterten Europa. 2. Europäische Konferenz über ländliche Entwicklung, 12.-14. Nov. 2003, Salzburg, Luxemburg*.
- Generaldirektion Landwirtschaft, Europäische Kommission (1997): *Entwicklung des ländlichen Raums – Situation und Ausblick*. Luxemburg.
- George, Alexander; Bennett, Andrew (2005): *Process-Tracing and Historical Explanation*. in: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge MA, London (MIT Press), 208-232.
- Gerhardter, Gabriele; Gruber, Markus (2001): *Regionalförderung als Lernprozess – Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung*. Wien (Bundeskanzleramt Österreich).
- Gerring, John (2007): *Case Study Research – Principles and Practices*. Cambridge (Cambridge University Press).

- Gillespie, Andrew (1991): Advanced communications networks, territorial integration and local development. in: *ibid* (Hrsg.): *Innovation Networks – Spatial Perspective*. London, New York (Belhaven Press), 214-229.
- Gilovich, Thomas (1991): *How We Know What Isn't So – The Fallibility of Human Reason in Everyday Life*. New York (Free Press).
- Glasmeier, Amy K. (1999): Territory-based regional development policy and planning in a learning economy – The case of 'real service centres' in industrial districts. in: *European Urban and Regional Studies* 6 (1), 74-84.
- Glymour, Clark; Cooper, Gregory (1999): *Computation, Causation, and Discovery*. Menlo Park (AAII Press).
- Goodwin, Mark; Duncan, Simon; Halford, Susan (1993): Regulation theory, the local state, and the transition of urban politics. in: *Environment and Planning D*, volume 11, 67-88.
- Goodwin, Mark; Painter, Joe (1997): Concrete research, urban regimes, and regulation theory. in: Lauria, Mickey (Hrsg.): *Reconstructing Urban Regime Theory – Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 13-29.
- Greenwood, Davydd; Levin, Morton (1998): *Introduction to Action Research – Social Research for Social Change*. Thousand Oaks (Sage).
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a. M. (Suhrkamp).
- Hage, Jerald; Foley Meeker, Barbara (1998): *Social Causality*. Boston, London, Sydney (Unwin Hyman).
- Hammersley, Martyn (1992): Deconstructing the qualitative-quantitative divide. in: Brannen, Julia (Hrsg.): *Mixing Methods – Qualitative und Quantitative Research*. Aldershot, Brookfield, Hong Kong, Singapore, Sydney (Avebury), 38-55.
- Hansen, Carsten: Rigoros neu. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund zeigt das ELER-Potential auf. in: *LandInForm. Magazin für Ländliche Räume*, Heft 1, 26.
- Harris, John; Hunter, Janet; Lewis, Colin M. (1995): *The New Institutional Economics and Third World Development*, London, New York (Routledge).
- Harrison, Alan (2002): Case study research. in: Partington, David (Hrsg.): *Essential Skills for Management Research*. London, Thousand Oaks, New Delhi (Sage), 158-180.
- Harrison, Benett; Kelley, Maryellen R.; Gant, Jon (1996): Innovative firm behaviour and local milieu – Exploring the intersection of agglomeration, firm effects, and technological change. in: *Economic Geography*, Heft 72, 233-258.
- Harvey, David (1978): On planning the ideology of planning. in: Burchell, Robert; Sternlieb, George (eds.): *Planning Theory in the 1980's*. New Brunswick, N.J. (Center for Urban Policy Research), 213-234.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1993): Wandel von Planungsaufgaben und Wandel der Planungsstrategie - Das Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park; in: *Arbeitskreis Stadterneuerung (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1993*. Berlin (TU Berlin), 141-151.
- Healey, Patsy; McDougall, Glen; Thomas, Michael J. (Hrsg.) (1982): *Planning Theory - Prospects for the 1980s*, Oxford (Pergamon).

- Held, Gerd (1996): Transaktionskosten und Raumentwicklung. Dortmund (Institut für Raumplanung, Universität Dortmund).
- Held, Gerd (1997a): Einführung in die Neue Institutionenökonomik. Dortmund (Institut für Raumplanung, Universität Dortmund).
- Held, Gerd (1997b): Transaktionskosten und städtischer Raum. Dortmund (Institut für Raumplanung, Universität Dortmund).
- Herlitz, Ulla (2003): Geographical report Denmark and Sweden. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports. Wien, 129-194.
- Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (1993): Programm zur ländlichen Regionalentwicklung in Hessen. in: Auszug aus dem Staatsanzeiger Nr. 23, 7. Juni 1993. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2008): Programm und Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) (Hrsg.) (2002): Evaluation des Programms zur ländlichen Regionalentwicklung in Hessen. Wiesbaden.
- Hilligardt, Jan (2003): Erfolgreiche Initiierung von freiwilligen regionalen Kooperationen zur Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung. in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung, Heft 1-2.03, 61. Jahrgang, 98-106.
- Huberman, Michael A.; Miles, Matthew B. (1985): Assessing local causality in qualitative research. in: Berg, David N.; Smith, Kenwyn K. (Hrsg.): Exploring Clinical Methods for Social Research. Beverly Hills (Sage), 351-381.
- Hudson, B. M. (1979): Comparison of current planning theories - Counterparts and contradictions. in: American Planning Association Journal, 46, 1, 50-63.
- Hudson, Ray (1999): 'The learning economy, the learning firm and the learning region' – A sympathetic critique of the limits to learning. in: European Urban and Regional Studies 6 (1), 59-73.
- Hummelbrunner, Richard; Schausberger, Bernhard (2003): Geographical report Austria. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports. Wien, 13-32.
- Humphreys, Paul (1989): The Chances of Explanation – Causal Explanation in the Social, Medical, and Physical Sciences. Princeton (Princeton University Press).
- Hyyryläinen, Torsti (2003): Geographical report Finland. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports. Wien, 257-270.
- Institut für ökologische Raumentwicklung (2002): Regionen der Zukunft – Kurzbericht zu den Zwischenergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung Juli 2002. Dresden.
- Ipsen, Detlev; Hillmann, Gisela; Ruffini, Patricia; Schekahn, Anke (1999): Evaluierung des Programms zur ländlichen Regionalentwicklung in Hessen. Kassel (Universität Gesamthochschule Kassel).

- Jessop, Bob (1990): Regulation theories in retrospect and prospect. in: *Economy and Society*, Nr. 19, 153-216.
- Jessop, Bob (1997): A neo-gramscian approach to the regulation of urban regimes – Accumulation strategies, hegemonic projects, and governance. in: Lauria, Mickey (Hrsg.): *Reconstructing Urban Regime Theory – Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 51-73.
- Jessop, Bob (2001): Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. in: *Environment and Planning A*, 33, 1213-1235.
- Jessop, Bob; Sum Ngai-Ling (2006): *Beyond the Regulation Approach – Putting Capitalist Economies in Their Place*. Cheltenham (Edward Elgar Publishing).
- Johnson, Phyll; Harris, Don: Qualitative and quantitative issues in research design. in: Partington, David (Hrsg.) (2002): *Essentials for Management Research*. London, Thousand Oaks, New Delhi (Sage), 99-116.
- Jones, Martin (1999): *New Institutional Spaces – TECs and the Remaking of Urban Governance*. London (Regional Studies Association).
- Jura 2000 GmbH (1997): *Satzung der Jura 2000 Regionalentwicklungsgesellschaft mit beschränkter Haftung*. Greding.
- Jura 2000 GmbH (2001): *Dokumentation zum Projekt Dorf in der Region*. Berching.
- Jura 2000 GmbH (2001): *Regionales Entwicklungskonzept für die Region Jura 2000*. Berching.
- Jura 2000 GmbH (2007): *Regionales Entwicklungskonzept Jura 2000*. Berching.
- Jura 2000 Landkultur e.V. (1995): *Satzung des Vereins Jura 2000 Landkultur e.V.* Holnstein.
- Kade, Gerhard; Hujer, Reinhard (1972): Planung der kleinen Schritte und Politik des status quo. in: Fehl, Gerhard et al. (Hrsg.): *Planung und Information – Materialien zur Planungsforschung*; Gütersloh (Bertelsmann), 167-179.
- Kämper, Stefan (2006): „Suchmaschine“ – Informationen aus dem World Wide Web – Kaum weiße Flecken auf der Mobilitäts- „Landkarte“. in: *LEADER forum*, Heft 3, 7-11.
- Kearney, Brendan (2003): *Geographical report Irland*. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports*. Wien, 327-350.
- King, Gary; Keohane, Robert; Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton (Princeton University Press).
- Knickel, Siebert, Ganzert, Drosch, Peter, Derichs (2004): *Ergebnisse der Begleitforschung 2002-2003 – Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung des Pilotprojektes „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“*. Bonn (BMVEL).
- Köhler, Stefan; Beermann, Petra; Leuninger, Stefan (2002): Regionale Kooperationen und Regionalmanagement - Modeerscheinung oder adäquate Antwort auf die Zukunftsherausforderungen des 21. Jahrhunderts? in: *Standort. Zeitschrift für angewandte Geographie*. Heft 1.
- Kvale, Steinar (1989): To validate is to question. in: Kvale, Steinar (Hrsg.): *Issues of Validity in Qualitative Research*. Lund (Studentlitteratur), 73-92.

- Kvale, Steinar (1995): The social construction of validity. in: *Qualitative Inquiry* 1(1), 19-40.
- Lamnek, Siegfried (1993): *Qualitative Sozialforschung – Band 2: Methoden und Techniken*. München, Weinheim (PVU).
- Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (2007): *PLENUM – Zukunft für Mensch und Natur*. Karlsruhe.
- Landesanstalt für Umweltschutz (1994): 2. Statuskolloquium des Projektes "Angewandte Ökologie" (PAÖ) - Referate und Beiträge des 2. Statuskolloquiums des Projektes "Angewandte Ökologie" am 22. und 23. März 1994 in Ettlingen. Karlsruhe.
- Landesanstalt für Umweltschutz (1996): *PLENUM Konzeption und Grundlagen - Gesamtkonzeption und wissenschaftliche Grundlagen des PLENUM-Projektes (Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt)*. Karlsruhe.
- Landesanstalt für Umweltschutz (2001): *Regionen aktiv und nachhaltig gestalten - Tagungsband zum Symposium im PLENUM-Modellgebiet Isny/Leutkirch am 5.–8. 10. 99*. Karlsruhe.
- Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) (1999): *PLENUM Modellprojekt Isny/Leutkirch*. Karlsruhe.
- Lange, Stephan (2008): ELER – Neue Schubkraft für die ländlichen Räume. in: *LandInForm. Magazin für Ländliche Räume*, Heft 1, 12-15.
- Lauria, Mickey (1997): Introduction – Reconstructing urban regime theory. in: Lauria, Mickey (Hrsg.): *Reconstructing Urban Regime Theory – Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 1-9.
- Lauria, Mickey (1997): Regulating urban regimes – Reconstruction or impasse? in: Lauria, Mickey (Hrsg.): *Reconstructing Urban Regime Theory – Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 233-141.
- Le Galès, Patrick (1998): Regulations and governance in European cities. in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3), 482-506.
- Lincoln, Yvonna S. (1995): Emerging criteria for quality in qualitative and interpretive research. in: *Qualitative Inquiry* 1 (3), 257-289.
- Lipietz, Alain (1986): New tendencies in the international division of labor – Regimes of accumulation and modes of regulation. in: Scott, Allen J.; Storper, Michael (Hrsg.): *Production, Work, Territory – The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*. Boston, London, Sydney (Allen + Unwin), 16-40.
- Lückenkötter, Johannes (1998): *Die Barrieren überwinden – Bürgerbeteiligung in der Stadterneuerung*. Diplomarbeit. Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung. Dortmund
- Lückenkötter, Johannes (1999): Planning theory and the study of local partnerships. in: Westholm, Erik; Moseley, Malcolm; Stenlås, Niklas (1999): *Local Partnerships and Rural Development in Europe – A Literature Review of Practice and Theory*. Falun, Cheltenham (Dalarna Research Institute; Countryside and Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education), 229-245.
- Lückenkötter, Johannes (2001): Association for regional development in the county of Kassel – Germany. in: Cavazzani, Ada; Moseley, Malcolm (Hrsg.) (2001): *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe – 24 Case Studies in Six European Countries*. Rende, Cheltenham (Rubbettino), 253-266.

- Lückenkötter, Johannes (2001): Jura 2000 – Germany. in: Cavazzani, Ada; Moseley, Malcolm (Hrsg.) (2001): *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe – 24 Case Studies in Six European Countries*. Rende, Cheltenham (Rubbetino), 267-281.
- Lückenkötter, Johannes (2001): PLENUM – Germany. in: Cavazzani, Ada; Moseley, Malcolm (Hrsg.) (2001): *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe – 24 Case Studies in Six European Countries*. Rende, Cheltenham (Rubbetino), 282-297.
- Luhmann, Niklas (1971): Komplexität und Demokratie. in: *ibid.*: *Politische Planung – Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen (Westdeutscher Verlag), 35-45; erstmals erschienen in: *Politische Vierteljahresschrift*, 11 (1970), 2-28.
- Luhmann, Niklas (1969): *Legitimation durch Verfahren*. Berlin, Neuwied (Luchterhand).
- Luhmann, Niklas (1973): Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems. in: *Der Staat* 12/2, 165-182.
- Luhmann, Niklas (1975): Interaktion, Organisation, Gesellschaft – Anwendung der Systemtheorie. in: *ibid.*, *Soziologische Aufklärung 2 – Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*. Opladen (Westdeutscher Verlag), 9-20.
- Luhmann, Niklas (1984): *Soziale Systeme – Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a. M. (Suhrkamp).
- Mackie, John Leslie (1965): Causes and conditions. in: *American Philosophical Quarterly*, 24. Jhg. Illinois (University of Illinois Press), 245-264.
- MacLeod, Gordon (2001): Beyond soft institutionalism – Accumulation, regulation and their geographical fixes. in: *Environment and Planning A*, 33, 1145-1167.
- Mahajan, Gurpreet (1992): *Explanation and Understanding in the Human Sciences*. Delhi, Oxford, New York (Oxford University Press).
- Maillat, Denis (1991): The innovation process and the role of the milieu. in: Bergmann, Edward; Maier, Günther; Tödtling, Franz (Hrsg.): *Regions Reconsidered – Economic Networks, Innovation, and Local Development in Industrialized Countries*. London (Mansell Cassell), 104-117.
- Maillat, Denis (1993): Economic Model and Local Systems of Companies. Paper presented at the Erasmus Course on Local Economic Development. Neuchâtel.
- Maillat, Denis (1998): From the industrial district to the innovative milieu – Contribution to an analysis of territorialised productive organisations. in: *Recherches Economiques de Louvain* 64 (1), 111-130.
- Maillat, Denis; Lecoq, Bruno. (1992): New technologies and transformation of regional structures in Europe – The role of the milieu. in: *Entrepreneurship and Regional Development*, Jahrgang 4, 1-20.
- Marsden, Terry (1998): New rural territories – Regulating the differentiated rural spaces. in: *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 107-117.
- Marsden, Terry; Munton, Richard; Lowe, Philip; Flynn, Andrew (1993): *Constructing the Countryside*. London (University College London Press).
- Marsden, Terry; Murdoch, Jon; Taylor, Andrew; Lowe, Philip; Ward, Neil (2003): *The Differentiated Countryside*. London (Routledge).

- Maskell, Peter (2000): Social capital, innovation, and competitiveness. in: Barn, Stephen; Field, John; Schuller, Tom (Hrsg.): *Social Capital – Critical Perspectives*. New York (Oxford University Press), 111-123.
- Maskell, Peter (2001): Towards a knowledge-based theory of the geographical cluster. in: *Industrial and Corporate Change* 10 (4), 921-943.
- Maskell, Peter; Malmberg, Anders (1999a): Localised learning and industrial competitiveness. in: *Cambridge Journal of Economics* 23, 167-185.
- Maskell, Peter; Malmberg, Anders (1999b): The competitiveness of firms and regions – ‘Ubiquitification’ and the importance of localized learning. in: *European Urban and Regional Studies* 6 (1), 9-26.
- Mayring, Philipp (1990): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. München (Psychologie Verlags Union).
- Mazziotti, Donald F. (1974): The underlying assumptions of advocacy planning: Pluralism and reform. in: *Journal of the American Institute of Planners*, 40, 1, 40-47.
- McDowell, Robin (2003): Geographical report United Kingdom. in: *Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports*. Wien, 445-462.
- Meredith, Jack R.; Raturi, Amitabh; Amoako-Gyampah, Kwasi; Kaplan, Bonnie (1989): Alternative research paradigms in operations. in: *Journal of Operations Management*, 8 (4), 297-326.
- Miles, Matthew; Huberman, Michael (1994): *Qualitative Data Analysis – An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage).
- Morgan, Kevin (1995): *The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal*. Cardiff (University of Wales College of Cardiff).
- Mose, Ingo (1993): *Eigenständige Regionalentwicklung – neue Chancen für die ländliche Peripherie? Vechta* (Vechtaer Druckerei und Verlag).
- Moseley, Malcolm (2003a) (Hrsg.): *Local Partnerships for Rural Development – The European Experience*. Wallingford, Cambridge MA (CABI).
- Moseley, Malcolm (2003b): *Rural Development – Principles and Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi (Sage).
- Mossberger, Karen (2001): The evolution of urban regime theory – The challenge of conceptualization. in: *Urban Affairs Review* 36 (6), 810-835.
- Nachmias, David; Francfort-Nachmias, Chama (1976): *Research Methods in the Social Sciences*. New York (St. Martin's).
- Naschold, Frieder (1980): Demokratie und Komplexität – Thesen und Illustrationen zur Theoriediskussion in der Politikwissenschaft. in: Euchner, Walter; Gerd Schäfer; Dieter Senghaas (Hrsg.): *Texte zur Technokratiediskussion*. Frankfurt a. M. (Europäische Verlagsanstalt).
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, New York, Melbourne (Cambridge University Press), 73-82.

- Oliveira das Neves, António (2003): Geographical report Portugal. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports. Wien, 425-444.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (1993): Welche Zukunft für unsere ländlichen Räume? Eine Politik der ländlichen Entwicklung. Paris.
- Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.) (2003): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Main Report. Wien.
- Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.) (2006): Synthesis of Mid-Term Evaluations of LEADER+ Programmes – Final report. Wien.
- Painter, Joe (1995): Regulation theory, post-fordism and urban politics. in: Judge, David; Stoker, Gerry; Wolman, Harold (Hrsg.): Theories of Urban Politics. London, Thousand Oaks, New Delhi (Sage), 276-295.
- Painter, Joe (1997): Regulation, regime, and practice in urban politics. in: Lauria, Mickey (Hrsg.): Reconstructing Urban Regime Theory – Regulating Urban Politics in a Global Economy. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 122-143.
- Patton, Michael (1978): Utilization-Focused Evaluation. Beverly Hills, London (Sage).
- Pearl, Judea (1999): Graphs, structural models, and causality. in: Glymour, Clark; Cooper, Gregory (Hrsg.): Computation, Causation, and Discovery. Menlo Park (AAII Press), 95-138.
- Pearl, Judea (2000): Causality – Models, Reasoning, and Inference. Cambridge UK, New York, Melbourne, Madrid (Cambridge University Press).
- Peattie, Lisa (1978): Politics, planning, and categories – Bridging the gap. in: Sternlieb, George (eds.): Planning Theory in the 1980's. New Brunswick, N.J (Center for Urban Policy Research, 83-94.
- Perrin, Jean-Claude (1991): Technological innovation and territorial development – An approach in terms of networks and milieux. in: Camagni, Roberto (Hrsg.): Innovation Networks – Spatial Perspective. London, New York, (Belhaven Press), 35-54.
- Pickvance, Christopher (1995): Marxist theories of urban politics. in: Judge, David; Stoker, Gerry; Wolman, Harold (Hrsg.): Theories of Urban Politics. London, Thousand Oaks, New Delhi (Sage), 253-275.
- Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) (2006b): GAK-Rahmenplan 2007 bis 2010 – Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung – Beschluss vom 29.04.06.
- Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) (2006a): GAK-Rahmenplan 2006 bis 2009 – Teil II: Förderungsgrundsätze – Förderbereich Verbesserung der ländlichen Strukturen – Beschluss vom 06.01.06.
- Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) (2004): GAK-Rahmenplan 2005 bis 2008 – Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung – Beschluss vom 18.11.04.
- PLENUM Oberschwäbisches Moor- und Hügelland (2000): Umsetzungskonzept zur Ausweitung der PLENUM Modellregion Isny/Leutkirch auf das Gebiet des Oberschwäbischen Moor- und Hügellandes in den Jahren 2000-2006. Isny.

- Plummer, Paul; Taylor, Mike (2001): Theories of local economic growth (part 1) – Concepts models, and measurement. in: *Environment and Planning A*, volume 13, 219-239.
- Pro Regio Oberschwaben (2003): PLENUM Allgäu-Oberschwaben Jahresinformation 2002. Ravensburg.
- Pro Regio Oberschwaben (2004): PLENUM Allgäu-Oberschwaben Jahresinformation 2003. Ravensburg.
- Pro Regio Oberschwaben (2005): PLENUM Allgäu-Oberschwaben Jahresinformation 2004. Ravensburg.
- Pro Regio Oberschwaben (2006): PLENUM Allgäu-Oberschwaben Jahresinformation 2005. Ravensburg.
- Pro Regio Oberschwaben (2006b): PLENUM Allgäu-Oberschwaben - Regionales Entwicklungskonzept 2007-2011. Ravensburg.
- Pro Regio Oberschwaben (2007): PLENUM Allgäu-Oberschwaben Jahresinformation 2006. Ravensburg.
- Pro Regio Oberschwaben (2008): PLENUM Allgäu-Oberschwaben Jahresinformation 2007. Ravensburg.
- Ragin, Charles (1987): *The Comparative Method – Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, Los Angeles, London (University of California Press).
- Ragin, Charles (2000): *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago, London (University of Chicago Press).
- Ragin, Charles (2003): Turning the tables – How case-oriented methods challenge variable-oriented methods. in: Brady, Henry; Collier, David (Hrsg.): *Rethinking Social Inquiry – Diverse Tools, Shared Standards*. Berkeley (Rowman and Littlefield), 123-138.
- Ragin, Charles (2006): The limitations of net-effects thinking. in: Rihoux, Benoit; Grimm, Heike (Hrsg.): *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis – Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*. New York (Sage), 13-41.
- Ragin, Charles C. (1992a): Introduction – Cases of ‘What is a case?’ in: Ragin, Charles C.; Becker, Howard (Hrsg.): *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York (Cambridge University Press), 1-17.
- Ragin, Charles C. (1992b): ‘Casing’ and the process of social inquiry. in: Ragin, Charles C.; Becker, Howard (Hrsg.): *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York (Cambridge University Press), 217-226.
- Rat der Europäischen Union (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Brüssel.
- Ray, Christopher (2000): The EU LEADER Programme: Rural development laboratory. in: *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 163-171.
- Reason, Peter; Bradbury, Hilary (2001): *Handbook of Action Research*. London (Sage).
- Reason, Peter; Rowan, John (1981): Issues of validity in new paradigm research. in: *ibid.* (Hrsg.): *Human Inquiry – A Sourcebook of New Paradigm Research*. Chichester (Wiley), 239-250.

- Region Kassel-Land e.V. (2004): Satzung des Vereins Region Kassel-Land e.V. Hofgeismar.
- Region Kassel-Land e.V. (2007): Regionales Entwicklungskonzept KulturLandschaft HessenSpitze. Hofgeismar.
- Region Kassel-Land e.V. (2008): Beschluss der Mitgliederversammlung am 23.4.2008, TOP 7 'Neufassung der Satzung'. Hofgeismar.
- Ricci, Carlo; Almanza, Rossella (2003): Geographical report Italy. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports. Wien, 351-424.
- Rihoux, Benoît; Grimm, Heike (2006): Introduction – Beyond the 'qualitative – quantitative' divide: Innovative comparative methods for policy analysis. in: *ibid.* (Hrsg.): Innovative Comparative Methods für Policy Analysis – Beyond the Quantitative – Qualitative Divide. New York (Springer), 1-9.
- Röd, Wolfgang (1994): Der Weg der Philosophie – Band I: Altertum, Mittelalter, Renaissance. München (Beck).
- Röd, Wolfgang (1996): Der Weg der Philosophie – Band II: 17. bis 20. Jahrhundert. München (Beck).
- Roweis, Shoukry T.; Scott, Alan J. (1977): Urban planning in theory and practice: A reappraisal. in: *Environment and Planning A*, No. 9, 1097-1119.
- Sager, Tore (1993): Paradigms for Planning - A Rationality-Based Classification; in: *planning theory*, No. 9, 79-118.
- Salomon, Gavriel (1991): Transcending the qualitative – quantitative debate: The analytic and systemic approaches to educational research. in: *Educational Researcher*, 20 (6), 10-18.
- Sayer, Andrew (1992): *Method in Social Science – A Realist Approach*. London (Routledge).
- Scharpf Fritz W.; Mayntz, Renate (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulation und politische Steuerung*.
- Scharpf, Fritz (2000): *Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen (Leske und Budrich).
- Schofield, Janet Ward (2002): Increasing the generalizability of qualitative research. in: Huberman, Michael; Miles, Matthew (Hrsg.): *The Qualitative Researcher's Companion*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 171-203.
- Schön, Donald (1995): Causality and causal inference in the study of organizations. in: Goodman, Robert; Fisher, Walter (Hrsg.): *Rethinking Knowledge – Reflections Across the Disciplines*. Albany (State University of New York Press), 69-101.
- Schüttler, Klaus (1996a): Ländliche Entwicklung – Ansätze und Erfahrungen aus der Sicht eines Bundeslandes. in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 11/12, 823-831.
- Schüttler, Klaus (1996b): Regionalisierung der Strukturpolitik in Hessen. in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.) (1998): *Dokumentation der Fachtagung: Perspektiven ländlicher Entwicklung. Potentiale und Kooperationen auf dem Lande*. Bad-Urach, Stuttgart, 52-62.

- Scriven, Michael (1996): Causes, connections and conditions in history. in: Dray, William H. (Hrsg.): *Philosophical Analysis and History*. New York (Harper and Row), 238-264.
- Selle, Klaus (1992): Vom Planer zum Mittler - Zehn Thesen zu Stand und Entwicklung der Planungskultur. in: Wentz, Martin (Hrsg.): *Planungskulturen – Die Zukunft des Städtischen*, Frankfurt am Main (Campus).
- Selle, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? – Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln – Ein Werkbuch, Dortmund (IRPUD).
- Silverman, Myrna; Ricci, Edmund M.; Gunter, Margaret J. (1990): Strategies for increasing the rigor of qualitative methods in evaluation of health care programs. in: *Evaluation Review*, 14 (1), 57-74.
- Soetendael, Margot von (2003): Geographical report Belgium, Flanders and the Netherlands. in: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Hrsg.): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II – Geographical Reports*. Wien, 33-82.
- Spirtes, Peter; Meek, Christopher and Richardson, Thomsas S. (1999): An algorithm for causal inference in the presence of latent variables and selection bias. in: C. Glymour and G. F. Cooper (Hrsg.), *Computation, Causation and Discovery*. Cambridge, MA (MIT Press) , 211-252.
- Stake, Robert E. (1978): The case study method in social inquiry. in: *Educational Researches*, Heft 7, 5-8.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007): *Statistik für Landkreise – Landkreis Ravensburg*. Stuttgart.
- Stein, Howard (1995): Institutional theories and structural adjustment in Africa. in: Harris, John, Hunter, Janet; Lewis, Colin M. (Hrsg.): *The New Institutional Economics and Third World Development*. London, New York (Routledge), 109-132.
- Stöhr, Liane; Schenk, Winfried (1997): Die Umsetzung des EU-Förderprogramms LEADER –Ergebnisse einer bundesweiten Evaluierung. *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 7.
- Stoker, Gerry (1995): Regime theory and urban politics. in: Judge, David; Stoker, Gerry; Wolman, Harold (Hrsg.): *Theories of Urban Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi (Sage), 54-71.
- Stoker, Gerry; Mossberger, Karen (1994): Urban regime theory in comparative perspective. in: *Environment and Planning C – Government and Policy – Volume 12*, 195-212.
- Stone, Clarence (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence (University Press of Kansas).
- Stone, Clarence (1993): Urban regimes and the capacity to govern – A political economy approach. in: *Journal of Urban Affairs*, 13 (3), 289-298.
- Suchman, Edward (1967): *Evaluative Research – Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. New York (Russel Sage Foundation).
- The European Conference on Rural Development (1996): *The Cork Declaration – A Living Countryside*. Cork.
- Toye, John (1995): The new institutional economics and its implications for development theory. in: Harris, John; Hunter, Janet, Lewis, Colin M. (Hrsg.): *The New Institutional Economics and Third World Development*. London, New York (Routledge), 49-68.

- Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel (1996): Geschäftsbericht der regionalen Entwicklungsgruppe Region Weser-Diemel – 1. Jahr des Regionalmanagements. Hofgeismar.
- Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel (1997): Geschäftsbericht der regionalen Entwicklungsgruppe Region Weser-Diemel – 2. Jahr des Regionalmanagements. Hofgeismar.
- Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel (1998): Geschäftsbericht der regionalen Entwicklungsgruppe Region Weser-Diemel – 3. Jahr des Regionalmanagements. Hofgeismar.
- Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel (1993): Satzung des Vereins für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel. Hofgeismar.
- Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel, Volkshochschule Landkreis Kassel (Hrsg.) (1996): Leben und Lernen in der Region – Jahresbericht Projekt Weser-Diemel. Hofgeismar.
- Verein zur Förderung der eigenständigen Regionalentwicklung in Hessen e.V. (VER) (1986): Neue Wege braucht das Land. Melsungen.
- Volmerg, Ute (1983): Validität im interpretativen Paradigma – Dargestellt an der Konstruktion qualitativer Erhebungsverfahren. in: Zedler, Peter; Moser, Heinz (Hrsg.): Aspekte qualitativer Sozialforschung – Studien zu Aktionsforschung, empirischer Hermeneutik und reflexiver Sozialtechnologie. Opladen (Leske und Budrich), 124-143.
- Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (1995): Oberschwaben. Stuttgart (Kohlhammer und Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg).
- Weick, Karl E. (1979): The Social Psychology of Organizing. Reading MA (Addison-Wesley Publishing Company).
- Weiss, Carol (1997): Evaluation – Methods for Studying Programs and Policies. Upper Saddle River (Prentice-Hall).
- Weiß, Katrin (2006): Die ökonomische Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes – Abschlussbericht des Moduls 6 der Begleitforschung 2004 bis 2006. Dortmund.
- Weiß, Katrin (2007): Der Mehrwert des regionalen Wettbewerbsansatzes gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz – Das Beispiel Regionen Aktiv. Dissertation, Technische Universität Dortmund.
- Weiß, Katrin (2008): Die Bewertung des Regionen Aktiv-Ansatzes aus ökonomischer Sicht. in: Böcher, Michael, Krott, Max; Tränkner, Sebastian (Hrsg.): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung, Wiesbaden (Verlag für Sozialwissenschaften), 151-178.
- Westholm, Erik; Moseley, Malcolm; Stenlås, Niklas (1999): Local Partnerships and Rural Development in Europe – A Literature Review of Practice and Theory. Falun, Cheltenham (Dalarna Research Institute; Countryside and Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education).
- Wholey, Joseph (1987): Organizational Excellence – Stimulating Quality and Communicating Value. Lexington MA (Lexington Books).

- Wilke (1987): Entzauberung des Staates – Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. in: Ellwein, Hesse, Mayntz, Scharpf (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden (Nomos).
- Wilke (1992): Ironie des Staates – Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt a. M. (Suhrkamp).
- Wilke (1993): Systemtheorie – Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. Stuttgart, Jena (Fischer).
- Wilke, Helmut (1984): Gesellschaftssteuerung. in: Glagow, Manfred (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld (AJZ), 29-53.
- Williams, Joseph; Colomb, Gregory (2003): *The Craft of Argument with Readings*. New York (Longman).
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus – Unternehmen, Märkte, Kooperationen. (Mohr) Tübingen.
- Wittgenstein, Ludwig (1921): *Logisch-philosophische Abhandlung*. 1922 als *Tractatus logico-philosophicus* erschienen. London (Kegan Paul, Trench, Trubner & Co).
- Wortmann, Rolf (2006): Regional governance – Legimitationsprobleme einer neuen Form des Regierens. in: Kleinfeld, R; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): *Regional Governance – Band 2: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*, Göttingen (V&R unipress), 305-315.
- Yin, Robert (1984): *Case Study Research – Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage).
- Yin, Robert K. (1981): The case study crisis – Some answers. in: *Administrative Science Quarterly*, 26, 58-65.
- Yin, Robert K. (1993): *Applications of case study research*. Newbury Park, London, New Delhi (Sage).
- Zepf, Elmar (1995a): Visionen, Leitbilder, Strategien, Handlungsrahmen. in: *Ländentwicklung aktuell*, Heft 1/1995, 5-8.
- Zepf, Elmar (1995b): *Pilotprojekt Dorf Bayern 2000 - Integrierte ländliche Entwicklung einer Gemeindegruppe*. München.

Anhang 2:
Fragebogen der statistischen Erhebung

EU-Forschungsprojekt

**"PARTNERSCHAFTEN FÜR EINE INTEGRIERTE
LÄNDLICHE ENTWICKLUNG IN EUROPA"**

Fragebogen

Name und Adresse der Partnerschaft¹:

Name der Partnerschaft¹.....
 Anschrift.....

 Telefon.....
 Fax.....
 E-mail.....

Name der Person, die den Fragebogen ausfüllt:

.....

Funktion innerhalb der Partnerschaft:

.....

Zu Ihrer Information:

- 1) Der Begriff „Partnerschaft“ wird in diesem Fragebogen für eine institutionalisierte Kooperation zwischen verschiedenen Organisationen verwendet.
- 2) Als Antworten reichen kurze Stichwörter.
- 3) Ihre Antworten werden streng vertraulich behandelt.

(weitere Informationen umseitig)

I. ENTSTEHUNG DER PARTNERSCHAFT

1. a) Wann wurde die Partnerschaft gebildet? Jahr:

b) Für welchen Zeitraum war die Partnerschaft anfangs geplant? (Bitte kreuzen Sie nur eine Option an.)

<input type="checkbox"/>	weniger als 2 Jahre
<input type="checkbox"/>	2-5 Jahre
<input type="checkbox"/>	5-10 Jahre
<input type="checkbox"/>	mehr als 10 Jahre
<input type="checkbox"/>	unbestimmte Zeitdauer
<input type="checkbox"/>	weiß ich nicht

2. Warum wurde die Partnerschaft gebildet? (Bitte schätzen Sie jeweils die Bedeutung der Gründe ein: 1=sehr wichtig; 2=wichtig; 3=ein wenig wichtig; 4=nicht wichtig.)

Gründe	Bedeutung (Ihre Einschätzung)
um bestehende Kooperation/Netzwerk zu stärken	
um die örtliche Bevölkerung zu beteiligen	
um neue Verbindungen aufzubauen	
um Ressourcen zu bündeln	
um Zugang zu Finanzierungsquellen zu sichern	
um gemeinsame Anliegen/Probleme anzusprechen/anzugehen	
um gemeinsam Projekte durchzuführen	
andere Gründe (bitte angeben).....	

3. Was waren die Haupteinflussfaktoren für die Entstehung und weitere Entwicklung der Partnerschaft? (Bitte kreuzen Sie an und erläutern diese gegebenenfalls.)

	Hatte maßgeblichen Einfluss auf		Ergänzende Erläuterungen (falls nötig)
	Entstehung	Entwicklung	
Wichtige Einzelpersonen			
(Stadt/Dorf-)Gemeinschaft			
Ehrenamtliche Organisationen			
Privatwirtschaftliche Organisationen			
Kommune/Kreis			
Regional- bzw. Länderprogramme und -politik			
Bundesprogramme und -politik			
Europäische Programme und Politik			
Andere (bitte angeben)			

13. Wie ist die Partnerschaft organisiert hinsichtlich regelmäßiger Treffen, Gremien, Vorstand usw.? *(Bitte nennen und erläutern Sie diese stichwortartig.)*

Regelmäßige Treffen, Gremien, Vorstand etc. <i>(kurze Erläuterung)</i>	Aufgaben & Verantwortlichkeiten	Anzahl Mitglieder	Anzahl Treffen pro Jahr

14. Welche Verantwortungsbereiche/ Entscheidungen werden an das Personal der Partnerschaft (falls vorhanden) delegiert?

.....

.....

.....

V. UMSETZUNG

15. Welches sind die Hauptaktivitäten der Partnerschaft? *(Bitte schätzen Sie jeweils die Bedeutung der Aktivitäten ein: 1=sehr wichtig; 2=wichtig; 3=ein wenig wichtig; 4=nicht wichtig.)*

Aktivitäten	Bedeutung <i>(Ihre Einschätzung)</i>
Verbreitung von Informationen	
Mobilisierung der Bürgerschaft	
Austausch/Koordination zwischen Partnern	
Politische Einflussnahme	
Erstellen von (Aktions-)Plänen	
Finanzierung von Aktivitäten/Projekten	
Durchführung von Aktivitäten/Projekten	
Bereitstellung von Dienstleistungen	
Andere <i>(bitte angeben)</i>	

16. Wie ist die örtliche Bevölkerung an der Partnerschaft beteiligt?

(Bitte schätzen Sie jeweils die Bedeutung der Beteiligungsform ein: 1=sehr wichtig; 2=wichtig; 3=ein wenig wichtig; 4=nicht wichtig.)

Formen der Beteiligung	Bedeutung <i>(Ihre Einschätzung)</i>
Besondere Ereignisse/ Feste	
Umfragen zu Informationszwecken	
Bürgeranhörungen/ Beratungsgespräche	
Öffentliche Sitzungen	
Planungs-Workshops	
Umsetzung von Maßnahmen/Projekten	
Bewertung/Evaluierung (auch Umfragen zu Bewertungszwecken)	
durch gewählte Kommunalpolitiker	
durch andere Schlüsselpersonen	
durch örtliche Gruppen/Vereine	
andere Formen der Beteiligung <i>(bitte angeben)</i>	
die örtliche Bevölkerung ist nicht beteiligt.	

17. Findet/fand eine interne oder externe Beurteilung/Evaluierung der Partnerschaft statt? *(bitte ankreuzen)*

- ja, interne Selbst-Beurteilung/Evaluierung
- ja, externe Begutachtung/Evaluierung
- keine Evaluierung
- weiß ich nicht

(Falls ja, bitte erläutern Sie kurz Häufigkeit, Verfahren und Inhalte der Beurteilung.)

.....

.....

.....

.....

.....

VII. EINSCHÄTZUNGEN

21. Welches sind die Hauptstärken und begünstigenden Umstände, die zum Erfolg der Partnerschaft beigetragen haben? *(Bitte nennen und erläutern Sie diese stichwortartig.)*

.....

.....

.....

.....

.....

22. Welches sind die Hauptherausforderungen und -schwierigkeiten, denen sich die Partnerschaft bisher stellen musste? *(Bitte nennen und erläutern Sie diese stichwortartig.)*

.....

.....

.....

.....

.....

23. Welche Veränderungen bzw. Hilfen sind Ihrer Meinung nach nötig, um die Arbeit der Partnerschaft in Zukunft zu verbessern? *(Bitte nennen und erläutern Sie diese stichwortartig.)*

.....

.....

.....

.....

24. Weitere Kommentare, Vorschläge, Wünsche?

.....

.....

.....

.....

Sofern möglich, fügen Sie bitte an:

- eine **Karte** des Gebietes, auf das sich die Partnerschaft bezieht,
- **weiteres Informationsmaterial** (Broschüren, Berichte, Satzung etc.), das Ihre Partnerschaft näher darstellt.

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Anhang 3: Verzeichnis der befragten Partnerschaften

LAG = LEADER Aktionsgruppe

AG = Arbeitsgemeinschaft

LPV = Landschaftspflegeverein

I. Partnerschaften mit einer Bevölkerung bis 100.000 Einwohner in ihrer Bezugsregion

1. AG Schwäbisch-Donaumoos
2. Agenda 21-Forum "Regionale Wirtschaftskreisläufe" Schwabach
3. Agenda 21 Landkreis Dillingen
4. Agenda 21 Landkreis Regen
5. Arbeitsgemeinschaft Obere Vils-Ehenbach (AOVE)
6. Arbeitskreis der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Puderbach
7. Biosphärenreservat Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft
8. Bürgerforum Saarburger Land
9. Entwicklungsgruppe Region Burgwald e.V.
10. Fördergesellschaft zur nachhaltigen Entwicklung der Region Döbeln und Umland e.V.
11. Förderverein Biosphäre Schaalsee e.V.
12. Förderverein Biosphärenreservat Vessertal/Thüringer Wald
13. Förderverein für Heimat und Kultur in der Lommatzcher Pflege e.V.
14. Förderverein Schliebener Land e.V.
15. Förderverein Zeuss e.V.
16. IGIS Interessengemeinschaft vom Iffgau zum Steigerwald
17. Koordinierungskreis Siedlungsgebiet der Sorben
18. Kronach Creativ e.V.
19. Kulturlandschaftsinitiative St. Wendeler Land
20. LAG Anhalt-Zerbst
21. LAG Bode-Selke-Aue
22. LAG Elbetal
23. LAG Hochschwarzwald
24. LAG Hohenlohe
25. LAG Jura 2000
26. LAG Landkreis Cuxhaven
27. LAG Landkreis Demmin
28. LAG Landkreis Mecklenburg-Strelitz
29. LAG Lommatzcher Pflege
30. LAG Mittlerer Erzgebirgskreis

31. LAG Naturpark Saale-Unstrut-Triasland
32. LAG Nord-Saarland
33. LAG Nordharz
34. LAG Oberes Müglitztal
35. LAG Oberschwaben
36. LAG Stendal
37. LAG Uecker-Randow
38. LAG Uelzen
39. Landschaftserhaltungsverband Höchsten-Dornacher Ried
40. LPV Landkreis Gießen
41. LPV Norduckermärkische Seenlandschaft
42. LPV Osterzgebirge und Vorland
43. LPV Rühstädter Elbtalaue
44. LPV Sternberg
45. LPV Thüringische Rhön
46. LPV Uckermärkisches Ackerbaugebiet
47. LPV VöF Kelheim
48. LPV Weidenberg und Umgebung
49. Naturschutzstiftung fering natüür
50. Ökoregion Lam-Lohberg
51. PLENUM Isny/Leutkirch
52. Regionalforum Fulda-Südwest
53. Verein Natur- und Lebensraum Rhön e.V.
54. Verein zur Entwicklung der Region Annaberger Land
55. Zweckverband Aller-Leine-Tal
56. Zweckverband Knüllgebiet

II. Partnerschaften mit einer Bevölkerung von 100.001 bis 250.000 Einwohner in ihrer Bezugsregion

1. Agenda 21 Kreis Südwestpfalz
2. Agenda 21 Landkreis Fürstfeldbruck
3. Agenda 21 Landkreis Schwandorf
4. Agenda 21 Ostholstein
5. Agenda 21 Rhein-Hunsrück-Kreis
6. Arbeitskreis Lebens- und Wirtschaftsraum LK Cham e.V.
7. Integrierte Umweltberatung Altenburger Land
8. LAG Bad Frankenhausen
9. LAG Bernkastel-Wittlich
10. LAG Hildburghausen/Sonneberg
11. LAG Landkreis Aurich
12. LAG Landkreis Güstrow

13. LAG Landkreis Leer
14. LAG Landkreis Ludwigslust
15. LAG Nordvorpommern
16. LAG Nordwestmecklenburg
17. LAG Oberallgäu
18. LAG Obere Altmühl
19. LAG Ostvorpommern
20. LAG Rottal-Inn
21. LAG Saalfeld Rudolstadt
22. LAG Schmalkalden-Meinungen
23. LAG Vechta
24. LAG Wartburgkreis
25. LAG Wittenberg
26. LAG Zeulenroda
27. LPV Amberg-Sulzbach
28. LPV Emmendingen
29. LPV Forchheim
30. LPV Grenzland Mittlere Oder
31. LPV Harz
32. LPV Landkreis Bamberg
33. LPV Landkreis Regensburg
34. LPV Miltenberg
35. LPV Nordwestmecklenburg und Wismar
36. LPV Oberlausitzer Berg- und Teichlandschaft
37. LPV Östliches Harzvorland
38. LPV Ostthüringer Schiefergebirge/Obere Saale
39. LPV Südpfalz
40. LPV Wendland-Altmark
41. LPV Westerzgebirge
42. LPV Wittenberg
43. Naturpark Obere Donau
44. Pro Regio Oberschwaben GmbH
45. Regionalforum Rheingau-Taunus-Kreis
46. Regionalinitiative Torgau-Oschatz-Döbeln
47. Regionalrat Wirtschaft Rhein-Hunsrück e.V.
48. Spessart Regional - Verband zur Entwicklung des Hessischen Spessart e.V.
49. Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel
50. Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner Kreis
51. Vogelsberg Consult & LAG Vogelsberg

Anhang 4: Interviewleitfaden für die Praxis-Analyse

Angaben zur Person

- Alter
- Herkunft (aus der Region?)
- Beruf
- Beziehung zur Partnerschaft und seit wann?

Start

- Vielleicht erzählen Sie mir einfach mal aus Ihrer Warte die Geschichte der Partnerschaft.

Entstehung

- Was waren die Ausgangsbedingungen/Kontexte der Region vor Gründung der Partnerschaft? – (politisch, institutionell, ökologisch, wirtschaftliche, sozial)
- Welchen Einfluss hatten diese Ausgangsbedingungen auf Entstehung und weitere Entwicklung der Partnerschaft?
- Wie kam es zur Gründung der Partnerschaft?
- Wer waren die maßgeblichen Institutionen/Personen?
- Wie wurden die Mitglieder ‘rekrutiert’? Gezielt?
- Wie sind Sie dazugestoßen?
- Gab es in der Region schon Erfahrungen/Ansätze der regionalen Zusammenarbeit?
- Welche Umstände haben die Entstehung begünstigt/erschwert?
- Welche Rolle spielten externe/interne Faktoren?

Ziele

- Welche Idee hatten die Gründungsmitglieder zu Beginn der Partnerschaft? – (bezüglich Regionalentwicklung?)
- Welches sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Ziele der Partnerschaft?
- Warum gerade diese Ziele? Wären auch andere Ziele denkbar gewesen? Welche?

Mitglieder

- Wann und wie sind Sie zum Verein gestoßen?
- Welche Vorstellungen/Erwartungen hatten sie zu Anfang von “Regionalentwicklung“?
- Haben sich Ihre Vorstellungen im Laufe der Zeit verändert? Inwiefern?
- Was war Ihnen besonders wichtig, wofür haben Sie sich eingesetzt, was haben Sie eingebracht?
- An welchen Projekten waren Sie besonders beteiligt? Welches waren/sind Ihre Lieblingsprojekte?
- Wie ist es zur heutigen Mitgliedschaft gekommen? Wurden Personen/Institutionen gezielt angesprochen?

- Ist die Zusammensetzung der Mitglieder repräsentativ für die Bevölkerung/Interessen der Region?
- Sind alle gesellschaftlichen Gruppen/Interessen vertreten? Welche Gruppen/Interessen fehlen?

Organisation

- Welche Aufgaben hat die Mitgliederversammlung, der geschäftsführende bzw. der erweiterte Vorstand?
- Erklären Sie mir bitte die Organisationsstruktur Ihrer Partnerschaft. Welche Gremien gibt es? Was ist ihre jeweilige Funktion?

Planung

- Wie wurden die Probleme, die der Verein angehen will, identifiziert?
- Wie wurden die Ziele der Partnerschaft bestimmt?
- Wie werden zukünftige Aktivitäten der Partnerschaft angegangen
 - wird ein Plan erstellt mit Problemen und Zielbereichen, auf deren Grundlage dann Projekte entwickelt werden (Planung durch Pläne/Programme)?
 - oder werden in der Diskussion befindliche, im Entstehen begriffene oder angedachte Projekte aufgegriffen, weitergedacht, entwickelt und miteinander verknüpft (Planung durch Projekte)?
- Gibt es eine bestimmte Zielgruppe? Welche?
- Was ist die langfristige Perspektive der Partnerschaft?
- Wie ist die örtliche Bevölkerung beteiligt?

Entscheidungsprozesse

- Wie läuft ein typisches Verfahren ab (von Idee, über Antragstellung, Entscheidung bis zur Umsetzung)?
- Wie werden im Vorstand, in der Mitgliederversammlung Entscheidungen getroffen?
- Wie wird bei Uneinstimmigkeit verfahren?
- Welche Bevölkerungsgruppen haben sich insgesamt besonders an den Projekten der Partnerschaft beteiligt?

Auswirkungen (zur Vorbereitung der späteren separaten Wirkungsanalyse)

- Haben sich aufgrund Ihrer Mitarbeit in der Partnerschaft Ihre Einstellungen bezüglich Regionalentwicklung mit der Zeit verändert? Inwiefern?
- Haben Sie aufgrund Ihrer Mitarbeit in der Partnerschaft Ihr Verhalten verändert? In welchen Bereichen und inwiefern haben sie sich verändert?
- Wie hat sich die "kooperative Regionalentwicklung" der Partnerschaft ausgewirkt
 - auf Sie persönlich?
 - auf die Zusammenarbeit aller Akteure?
 - auf die einzelnen Projekte?
 - auf die Projekte insgesamt?
 - auf die Region?

- Was ist Ihrer Meinung nach der besondere Beitrag der Partnerschaft für die Region? Wie kann man das erfassen?
- Wie hätte die Regionalentwicklung sonst ablaufen können? Herkömmlicher Art, alternativer Art? Was wäre dann anders gelaufen?
- Wie hätte die Entwicklung der Region ohne die Partnerschaft ausgesehen?
- Wem kommt die Arbeit der Partnerschaft zugute?
 - Welchen Bevölkerungsgruppen oder Institutionen besonders?
 - Welchen Teilräumen besonders?
- Wer bringt besonders viel in die Arbeit der Partnerschaft ein? Wer hat besondere Lasten zu tragen?
 - Welche Bevölkerungsgruppen?
 - Welche Teilräume?
- Was hat in der Arbeit der Partnerschaft besonders gut geklappt?
 - z.B. Welche Projekte sind besonders gut gelaufen und warum?
- Was hat an der Arbeit der Partnerschaft noch nicht so gut geklappt?
 - z.B. welche Projekte bzw. Phasen waren 'schwierig' bzw. deren Überwindung besonders wichtig? Warum?

Erfolgsfaktoren

- Was sind Ihrer Meinung nach die Faktoren, die für den Erfolg der Partnerschaft besonders wichtig waren? (Erfolgsfaktoren)
- Was sind Ihrer Meinung nach Faktoren, die es der Partnerschaft schwer gemacht haben? Sowohl nach externen als auch internen Faktoren fragen
- Was würden Sie bzw. die Partnerschaft im Nachhinein anders machen, um die Arbeit der Partnerschaft noch erfolgreicher zu machen?
- Was würden Sie anderen Partnerschaften mit auf den Weg geben wollen, was sie von Ihrer Partnerschaft im Positiven wie im Negativen lernen könnten?
- Was würden Sie aus Ihren Erfahrungen heraus 'übergeordneten Stellen', also übergeordneten Verwaltungsstellen oder Geldgebern (Land, Bund, EU) empfehlen, um die Arbeit von Partnerschaften erfolgreicher zu machen?

Anhang 5: Interviewverzeichnis

Fallstudie Region Kassel-Land e.V.

Code	Interview-partner	Organisation und Position	Position innerhalb der Partnerschaft	Ort und Datum	Dauer
Management-Team der Partnerschaft					
KS Man 1	Benjamin Schäfer, Ute Raband	Verein für Regionalentwicklung im Landkreis Kassel e.V., Projektkoordinatoren	Regionalmanager	Hofgeismar, 01.11.1999	200 Min.
KS Man 2	Benjamin Schäfer, Ute Raband	s.o.	Regionalmanager	Hofgeismar, 12.11.1999	95 Min.
KS Man 3	Benjamin Schäfer, Ute Raband	s.o.	Regionalmanager	Hofgeismar, 22.05.2000	155 Min.
KS Man 4	Ute Raband	Region Kassel-Land e.V., Regionalmanagerin	Regionalmanagerin	Hofgeismar,1 2.06.2008	125 Min.
Öffentliche Verwaltung und Politik					
KS Öff 1	Wilfried Eckart	Stadt Hofgeismar, Leiter des Hauptamtes	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 02.11.1999	165 Min.
KS Öff 2	Herr Briel	Landkreis Kassel, Leiter des Amtes für Struktur-, Kultur- und Sportförderung	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 03.11.1999	115 Min.
KS Öff 3	Rüdiger Henne	Gemeinde Oberweser, Gemeindevorstand	Vereinsmitglied	Oberweser, 04.11.1999	125 Min.
KS Öff 4	Herr Burghard	Stadt Kaufungen, Bürgermeister	Vereinsmitglied	Kaufungen, 04.11.1999	85 Min.
KS Öff 5	Detlev Lecke	Landratsamt Kassel, Europa-Koordinator	Vereinsmitglied ehemaliger Angestellter	Kassel, 04.11.1999	80 Min.
KS Öff 6	Peter Lange	Stadt Liebenau, Magistrat	Vereinsmitglied	Liebenau, 08.11.1999	80 Min.
KS Öff 7	Peter Nissen	Amt für Regionalentwicklung Landschaftspflege und Landwirtschaft Hofgeismar	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 08.11.1999	100 Min.
KS Öff 8	Klaus-Dieter Henkelmann	Gemeinde Breuna, Bürgermeister	stellv. Vorsitzender	Breuna, 08.11.1999	85 Min.
KS Öff 9	Herr Walter	Stadt Wolfhagen, Leiter des Planungsamtes	Vereinsmitglied	Wolfhagen, 09.11.1999	40 Min.
KS Öff 10	Herr Bartelmei	AGIL		Wolfhagen, 09.11.1999	40 Min.

KS Öff 11	Herr Rapp	Staatliches Forstamt Reinhardshagen	Vereinsmitglied	Reinhardshagen, 10.11.1999	95 Min.
KS Öff 12	Bernhard Klug	Stadt Trendelburg, Magistrat	Vereinsmitglied	Trendelburg, 10.11.1999	110 Min.
KS Öff 13	Lothar Merkwirth	Gemeinde Reinhardshagen, Gemeindevorstand	Vorsitzender	Reinhardshagen, 11.11.1999	70 Min.
KS Öff 14	Manfred Schaub	Ehemaliger Fraktionsvor- sitzender der SPD im Kreistag, Geschäftsführer SPD im Landtag Hessen	keine	Kassel, 12.11.1999	70 Min.
KS Öff 15	Herr Rapp	Staatliches Forstamt Reinhardshagen	Vereinsmitglied	Reinhardshagen, 19.05.2000	70 Min.
KS Öff 16	Wilfried Eckart	Stadt Hofgeismar, Leiter des Hauptamtes	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 24.05.2000	70 Min.
KS Öff 17	Peter Nissen	Amt für Regionalentwick- lung Landschaftspflege und Landwirtschaft Hofgeismar	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 24.05.2000	120Min.
KS Öff 18	Rüdiger Henne	Gemeinde Oberweser, Gemeindevorstand	Vereinsmitglied	Oberweser, 25.05.2000	65 Min.
KS Öff 19	Detlev Lecke	LRA Kassel, Europa- Koordinator	Vereinsmitglied, ehemaliger Angestellter	Kassel, 25.05.2000	95 Min.
KS Öff 20	Lothar Merkwirth	Gemeinde Reinhardshagen, Bürgermeister	Vorsitzender	Reinhardshagen, 26.05.2000	75 Min.
KS Öff 21	Klaus Schüttler	Wirtschaftsförderungsminis- terium Hessen, Koordinator	keine	Wiesbaden, 26.06.2000	90 Min.
KS Öff 22	Peter Nissen	Landkreis Kassel, Amt für ländliche Räume, Abteilungsleiter	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 12.06.2008	60 Min.
KS Öff 23	Lothar Merkwirth	Gemeinde Reinhardshagen, Bürgermeister	Vorsitzender	Reinhardshagen, 12.06.2008	40 Min.

Zivilgesellschaft

KS Ziv 1	Herr Weitzel	Agenda 21-Büros des LK Kassel, Leiter; Energie 2000 e.V.	keine	Kassel, 02.11.1999	90 Min.
KS Ziv 2	Marianne Schlitzberger	AuF e.V., Vorsitzender	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 03.11.1999	125 Min.
KS Ziv 3	Helmut Burmeister	Stadtmuseum Hofgeismar	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 03.11.1999	115 Min.
KS Ziv 4	Erich Horbrügger	Kreishandwerkerschaft Hofgeismar-Wolfhagen, Geschäftsführer	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 09.11.1999	60 Min.
KS Ziv 5	Herr Desel / Herr Rudert	Kreisbauernverband Hofgeismar	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 10.11.1999	80 Min.
KS Ziv 6	Doris Sebering	Bezirkslandfrauenverein Hofgeismar, Vorsitzende	Vereinsmitglied	Hofgeismar, 10.11.1999	80 Min.
KS Ziv 7	Herr Schwabe	NABU	keine	Hofgeismar, 10.11.1999	90 Min.

Wirtschaft

KS Wirt 1	Barbara und Karl Hofeditz	Inhaber des Künstler-Cafés Karl F.	Projektträger, keine	Sielen, 11.11.1999	85 Min.
KS Wirt 2	Bodo Gaide	Fahrradpool Weser-Diemel, Vorsitzender	keine	Hümme, 11.11.1999	125 Min.
KS Wirt 3	Bodo Gaide	Fahrradpool Weser-Diemel, Vorsitzender	keine	Hümme, 26.05.2000	50 Min.
KS Wirt 4	Barbara Hofeditz	Inhaberin des Künstler-Cafés Karl F.	Projektträgerin, keine	Sielen, 26.05.2000	40 Min.

Sonstige

KS Sonst 1	Herr Prof. Dr. Ipsen	Univeristät Kassel	keine	Kassel, 02.11.1999	75 Min.
------------	-------------------------	--------------------	-------	-----------------------	---------

Fallstudie PLENUM Allgäu-Oberschwaben

Code	Interview-partner	Organisation	Position innerhalb der Partnerschaft	Ort und Datum	Dauer
Management-Team der Partnerschaft					
PL Man 1	Michael Steinhaus	PLENUM- Team	Regional-manager	Isny, 07.12.1999	150 Min.
PL Man 2	Christine Funk	PLENUM- Team, Pro Regio	Teamleiterin, Geschäftsführerin	Isny, 07.12.1999	115 Min.
PL Man 3	Andreas Morlok	PLENUM- Team	Regional-manager	Isny, 09.12.1999	95 Min.
PL Man 4	Andreas Morlok	PLENUM- Team	Regional-manager	Isny, 14.12.1999	85 Min.
PL Man 5	Michael Steinhaus	PLENUM- Team	Regional-manager	Telgte, 05.06.2000	150 Min.
PL Man 6	Christine Funk	PLENUM- Team, Pro Regio	Teamleiterin, Geschäftsführerin	Isny, 13.06.2000	150 Min.
PL Man 7	Andreas Morlok	PLENUM- Team	Regional-manager	Isny, 19.06.2000	105 Min.
PL Man 8	Christine Funk, Andreas Morlok	s.o.	s.o.	Ravensburg, 17.06.2008	125 Min.
Öffentliche Verwaltung und Politik					
PL Öff 1	Dr. Winfried Krahl	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW), Abteilungsleiter Umwelt	Beratung und Controlling	Karlsruhe, 06.12.1999	155 Min.
PL Öff 2	Dr. Dietwalt Rohlf	Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum	Förderbehörde	Stuttgart, 06.12.1999	95 Min.
PL Öff 3	Gerhard Segmiller	Landratsamt Ravensburg	Vorsitzender	Ravensburg, 07.12.1999	130 Min.
PL Öff 4	Georg Zimmer	Stadt Leutkirch, Bürgermeister	Mitglied der Projektgruppe	Leutkirch, 07.12.1999	20 Min.
PL Öff 5	Georg Zimmer	Stadt Leutkirch, Bürgermeister	Mitglied der Projektgruppe	Leutkirch, 08.12.1999	50 Min.
PL Öff 6	Manfred Behrning	Stadt Isny, Bürgermeister	Mitglied der Projektgruppe	Isny, 08.12.1999	85 Min.
PL Öff 7	Anton Denninger	Landwirtschaftsamt Ravensburg, Leiter	keine	Ravensburg, 10.12.1999	75 Min.
PL Öff 8	Roland Bürkle	Gemeinde Fronreute, Bürgermeister	keine	Fronreute, 10.12.1999	95 Min.
PL Öff 9	Christof Frick	Gemeinde Bodnegg, Bürgermeister	keine	Bodnegg, 16.12.1999	95 Min.
PL Öff 10	Dr. Stefan Köhler	Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Verbandsdirektor	keine	Ravensburg, 16.12.1999	140 Min.

PL Öff 11	Gerhard Segmiller	Landratsamt Ravensburg	Vorsitzender	Ravensburg, 15.06.2000	90 Min.
PL Öff 12	Roland Bürkle	Gemeinde Fronreute, Bürgermeister	keine	Fronreute, 15.06.2000	90 Min.
PL Öff 13	Georg Zimmer	Stadt Leutkirch, Bürgermeister	Mitglied der Projektgruppe	Leutkirch, 15.06.2000	55 Min.
PL Öff 14	O. Burckhardt	Kurverwaltung Isny	keine	Isny, 15.06.2000	70 Min.
PL Öff 15	Dr. Winfried Krahl	LUBW, Abteilungsleiter Umwelt	Beratung und Controlling	Karlsruhe, 27.06.2000	140 Min.
PL Öff 16	Manfred Behrning	Stadt Isny, Bürgermeister	Mitglied der Projektgruppe	Isny, 16.06.2000	40 Min.
PL Öff 17	Georg Zimmer	Stadt Leutkirch, Bürgermeister	Mitglied der Projektgruppe	Leutkirch, 17.06.2008	50 Min.

Zivilgesellschaft

PL Ziv 1	Ulfried Miller	BUND Ravensburg	keine	Ravensburg, 10.12.1999	115 Min.
PL Ziv 2	Sabine Merk	Landfrauenverband im Bauernverband Wangen	Projektträgerin	Leutkirch, 13.12.1999	85 Min.
PL Ziv 3	Georg Heine	NABU Wangen	Mitglied der Projektgruppe	Wangen, 16.12.1999	130 Min.
PL Ziv 4	Günter Kuon	Landesnaturschutzbe- auftragter	Mitglied der Projektgruppe	Leutkirch, 16.06.2000	105 Min.
PL Ziv 5	Georg Heine	NABU Wangen	Mitglied der Projektgruppe	Konstanz, 17.06.2008	90 Min.

Wirtschaft

PL Wirt 1	Franz Moosherr	Kreishandwerkerschaft Ravensburg	keine	Wangen, 08.12.1999	100 Min.
PL Wirt 2	Dr. Xaver Kempter	Kreisbauernverband Wangen im Allgäu	Mitglied der Projektgruppe	Leutkirch 09.12.1999	145 Min.
PL Wirt 3	Herr Zengerle	Landwirt	Projektträger	Isny, 14.12.1999	125 Min.
PL Wirt 4	Dr. Bernhard Retzlaff / Frau Wolf	IHK Bodensee- Oberschwaben	keine	Ravensburg, 15.12.1999	75 Min.
PL Wirt 5	Bruno Kreuzer	Kreisbauernverband Ravensburg e.V.	keine	Ravensburg, 15.12.1999	55 Min.
PL Wirt 6	Franz Hiemer	Landwirt und Käseküche	Projektträger	Isny, 15.12.1999	80 Min.
PL Wirt 7	Waldemar Westermayer	Kreisbauernverband Wangen im Allgäu	Mitglied der Projektgruppe	Wangen, 17.12.1999	100 Min.
PL Wirt 8	Dr. Xaver Kempter	Kreisbauernverband Wangen im Allgäu	Mitglied der Projektgruppe	Leutkirch 13.06.2000	110 Min.

Fallstudie Jura 2000

Code	Interview-partner	Organisation und Position	Position innerhalb der Partnerschaft	Ort und Datum	Dauer
Management-Team der Partnerschaft					
JU Man 1	Susanne Müller	Jura 2000 RegionalentwicklungsGmbH	Geschäftsführerin	Berching, 26.01.2000	185 Min.
JU Man 2	Susanne Müller	Jura 2000 RegionalentwicklungsGmbH	Geschäftsführerin	Berching, 29.06.2000	105 Min.
JU Man 3	Gertraud Seitz	Jura 2000 RegionalentwicklungsGmbH	Leiterin der Geschäftsstelle	Berching, 18.06.2008	90 Min.
Öffentliche Verwaltung und Politik					
JU Öff 1	Albert Löhner	Landkreis Neumarkt, Landrat; ehemaliger Bürgermeister von Berching	ehemaliges Mitglied	Neumarkt, 24.01.2000	145 Min.
JU Öff 2	Alois Hengl	Stadt Dietfurt, 1. Bürgermeister	Gesellschafter der Jura 2000 GmbH	Beilngries, 25.01.2000	55 Min.
JU Öff 3	Josef Köstler	Gemeinde Breitenbrunn, 1. Bürgermeister	Gesellschafter der Jura 2000 GmbH	Breitenbrunn, 27.01.2000	60 Min.
JU Öff 4	Werner Penth	Direktion für ländliche Entwicklung Regensburg	Förderbehörde	Regensburg, 27.01.2000	95 Min.
JU Öff 5	Franz Sonnleitner	Direktion für ländliche Entwicklung Regensburg	keine	Regensburg, 27.01.2000	70 Min.
JU Öff 6	Angela Lerzer/ Herr Lerzer	Aove GmbH, Geschäftsführerin; Jura 2000 Landkultur e.V., ehemalige Vorsitzende	ehemaliges Vereinsmitglied	Beilngries, 29.01.2000	190 Min.
JU Öff 7	Albert Pröbster	Kreis Neumarkt, Mitglied des Kreistages; Landwirt	keine	Neumarkt, 01.02.2000	105 Min.
JU Öff 8	Hans-Jürgen Edelmann	Regierung der Oberpfalz, Amt für Landwirtschaft, Forsten und Ernährung, LEADER Manager	Vereinsmitglied	Nabburg, 01.02.2000	70 Min.
JU Öff 9	Albert Deß	Bayerischer Bauernverband, Kreisobmann; Mitglied des Deutschen Bundestages	keine	Neumarkt, 02.02.2000	80 Min.
JU Öff 10	Dr. Hans Rosenbeck	Schule der Dorf- und Landesentwicklung, Leiter	Vereinsmitglied	Berching, 03.02.2000	110 Min.
JU Öff 11	Franz-Xaver Uhl	Stadt Beilngries, Bürgermeister	Gesellschafter der Jura 2000 GmbH	Beilngries, 03.02.2000	60 Min.

JU Öff 12	Rudolf Eineder	Stadt Berching, Bürgermeister	Gesellschafter der Jura 2000 GmbH	Berching, 04.02.2000	110 Min.
JU Öff 13	Karl Diepold	Amt für Landwirtschaft und Ernährung Neu- markt	keine	Neumarkt, 04.02.2000	70 Min.
JU Öff 14	Rudolf Eineder	Stadt Berching, Bürgermeister	Gesellschafter der Jura 2000 GmbH	27.06.2000	65 Min.
JU Öff 15	Werner Penth	Direktion für ländliche Entwicklung Regens- burg	Förderbehörde	Regensburg, 28.06.2000	75 Min.
JU Öff 16	Hans-Jürgen Edelmann	Regierung der Oberpfalz, Amt für Landwirtschaft, Fortsten und Ernährung, LEADER Manager	Vereinsmitglied	Landau, 28.06.2000	75 Min.
JU Öff 17	Franz-Xaver Uhl	Bürgermeister von Beilngries	Gesellschafter der Jura 2000 GmbH	Beilngries, 30.06.2000	30 Min.
JU Öff 18	Angela Lerzer	Geschäftsführerin der Aove GmbH; ehemalige Vorsitzende des Jura 2000 Landkultur e.V.	ehemaliges Vereinsmitglied	Vils, 30.06.2000	155 Min.
JU Öff 19	Herr Franz	Bayrisches Staatsminis- terium für Landwirt- schaft und Forsten	Förderbehörde	München, 03.07.2000	100 Min.
JU Öff 20	Hans-Michael Pilz	Amt für Landwirtschaft und Forsten Schwan- dorf, LEADER-Manager	Förderbehörde	Nabburg, 18.06.2008	65 Min.
JU Öff 21	Rudolf Eineder	Stadt Berching, ehem. Bürgermeister	Gesellschafter der Jura 2000 GmbH	Berching, 18.06.2008	100 Min.

Zivilgesellschaft

JU Ziv 1	Josef Wittmann	Leiter des AK Handwerk	Vereinsmitglied	Breitenbrunn, 24.01.2000	70 Min.
JU Ziv 2	Dr. Othmar Kipfer	Leiter des AK Holz	Vereinsmitglied	Breitenbrunn, 26.01.2000	85 Min.
JU Ziv 3	Gertraud Seitz	Jura 2000 Landkultur e.V., Vorsitzende	Vereinsmitglied	Beilgries, 28.01.2000	133 Min.
JU Ziv 4	Dr. Othmar Kipfer	Leiter des AK Holz	Vereinsmitglied	Breitenbrunn, 02.02.2000	Min.
JU Ziv 5	Georg Brandl	Ortschaft Rübling, Ortssprecher	Vereinsmitglied	Rübling, 30.06.2000	110 Min.

Wirtschaft

JU Wirt 1	Herr Scheuer	Sparkasse, Gebietsdirektor für Freystadt, Berching, Mühlhausen, und Dietfurt; Jura 2000 Landkultur e.V.	Kassenwart	Freystadt, 03.02.2000	70 Min.
JU Wirt 2	Gudrun Donaubauer	Planungsbüro Drexl- Donaubauer, Regensburg	Organisations- beraterin	Regensburg, 28.06.2000	100 Min.

Sonstige

JU Sonst 1	Herr Krappitz	Manager der Regina GmbH	keine	Neumarkt, 24.01.2000	95 Min.
JU Sonst 2	Herr Hofberger	Verantwortlicher für regionale Vermarktung der Regina GmbH	keine	Neumarkt, 25.01.2000	95 Min.
JU Sonst 3	Richard Schlicht	Stadt Vilseck, 1. Bürgermeister; Vorstandsvorsitzender der Aove GmbH	keine	Vilseck, 01.02.2000	90 Min.
JU Sonst 4	Klaus Zeitler	Universität Regensburg, Institut für Soziologie	keine	Regensburg, 04.02.2000	75 Min.
JU Sonst 5	Klaus Zeitler	Universität Regensburg, Institut für Soziologie	keine	Regensburg, 01.07.2000	45 Min.

Anhang 6: Verzeichnis der Teilnehmenden Beobachtungen

Code	Sitzung/ Veranstaltung	Ort und Datum	Dauer
PL TB-1	PLENUM Symposium „Regionen aktiv und nachhaltig gestalten“	Isny, 5.-8.10.1999	3 Tage
PL TB-2	Sitzung des Beirates der Pro Regio GmbH	Ravensburg, 16.06.2000	65 Min.
KS TB-1	Sitzung Arbeitskreis Eco-Museum	Hofgeismar, 02.11.1999	85 Min.
KS TB-2	Sitzung des Vereins Fahrrad- Pool Weser-Diemel	Bad Karlshafen, 09.11.1999	115 Min.
KS TB-3	Arbeitssitzung der Mitglieder im Wolfhager Land des Vereins für Regionalentwicklung Landkreis Kassel	Wolfhagen, 20.06.2000	110 Min

Anhang 7: FACT-Formular

Wirkungskette: *(Fügen Sie hier den Code ein.)*

1. Allgemeines

Ort:	
Partnerschaft:	

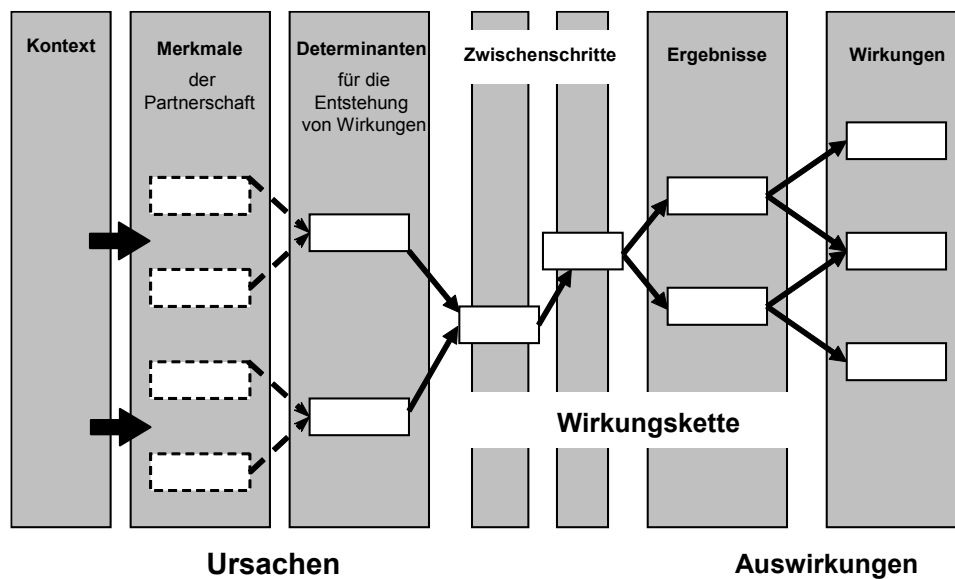
2. Sources:

(Geben Sie hier alle für die jeweilige Wirkungskette verwendeten Datenquellen an.)

Primäre Datenquellen: <i>teilnehmende Beobachtung (Sitzungen) und Interviews</i>
Sekundäre Datenquellen: <i>(Autor, Jahr, Titel, Ort, unveröffentlichtes Manuskript)</i>

3. Darstellung der Wirkungskette

3.1 Darstellung als FACT-Diagramm



3.2 Beschreibung der Wirkungskette

(Beschreiben Sie die Wirkungskette, indem Sie die Gegebenheiten darstellen, auf denen die Kette aufbaut. Verwenden Sie hierfür Zitate aus Befragungen, sekundären Datenquellen etc.)

--

4. Überprüfung der Wirkungskette

4.1 Widerlegung bzw. alternative Erklärungen:

(Fügen Sie hier alle Informationen oder Erklärungen ein, die Sie oder ihre Interviewpartner haben und die der Plausibilität der Kette widersprechen, sie modifizieren oder abschwächen.)

--

4.2 Grad der Zuverlässigkeit:

Auf Grundlage

- i) der Quantität und Qualität der Daten sowie ihrer Zuverlässigkeit und*
- ii) dem Grad ihrer Übereinstimmung sowie der gefundenen Widersprüche (siehe Abschnitt 4.1), geben Sie nun bitte an, wie sicher Sie sind, dass die Wirkungskette faktisch korrekt ist.*

Grad (1-3)	Kurze Erklärung

5. Eigenschaften der Wirkungskette

5.1 Grad der Kontextabhängigkeit:

(Schätzen Sie hier den Grad der Kontextabhängigkeit der Wirkungskette ein.)

	<i>Bitte eine Option ankreuzen</i>
Keine Verallgemeinerung der Kette möglich, da sie stark von besonderen lokalen Bedingungen bzw. Abläufen abhängt.	<input type="checkbox"/>
Verallgemeinerung der Kette auf nationale Ebene möglich, da sie sich hauptsächlich auf Kontextbedingungen und Verfahren bezieht, die häufig/typischerweise in dem Land zu finden sind.	<input type="checkbox"/>
Internationale Verallgemeinerung der Kette möglich, da sie sich auf Kontextbedingungen oder Verfahren lokaler Partnerschaften stützt, die eher universeller Art sind.	<input type="checkbox"/>

Erläutern Sie kurz:

--

5.2 Zeitabhängigkeit: *(Bitte schätzen Sie grob ein.)*

Wie häufig trat die Wirkungskette auf?	
In welcher Phase der Partnerschaft trat die Kette auf?	

Angabe der Häufigkeit: (nur ein Mal / häufig / fortwährend)

Angabe der Phase: (Entstehung, Anfangsphase etc. oder erstes, zweites Jahr usw.)

Bemerkungen (optional):

5.3 Personenabhängigkeit:

(Listen Sie die jeweiligen Akteure auf und schätzen Sie grob ihre Bedeutung für die Wirkungskette ein, indem Sie eine Skala von 0 bis 3 verwenden.)

Akteur	Rolle in der Partnerschaft	Bedeutung 0-3	Bemerkungen (optional)

5.4 Wirkungsgrad der Kette/des partnerschaftlichen Ansatzes:

(Geben Sie an, wie stark der Einfluss dieser Wirkungskette auf das Ergebnis/die Wirkung ist verglichen mit allen anderen Einflüssen, die zu diesem Ergebnis/dieser Wirkung beitragen.)

Grad des Einflusses			auf folgende Ergebnisse/Wirkungen (aus dem FACT-Diagramm):
gering	mittel	stark	

Erläutern Sie kurz:

--

6. Beschreibung der Ergebnisse und Wirkungen

6.1 Beschreibung und Quantifizierung der Ergebnisse:

(Beschreiben Sie die Ergebnisse, die in der Wirkungskette angegeben sind, nach Möglichkeit sowohl quantitativ als auch qualitativ.)

<u>Ergebnisse</u> (siehe FACT-Diagramm)	qualitative Beschreibung (mit Quellenangabe)	quantitative Informationen (mit Quellenangabe)

6.2 Beschreibung und Quantifizierung der Wirkungen:

(Beschreiben Sie die Wirkungen, die in der Wirkungskette angegeben sind, sowohl quantitativ als auch qualitativ.)

Wirkungen (siehe FACT-Diagramm)	qualitative Beschreibung (mit Quellenangabe)	quantitative Informationen (mit Quellenangabe)

7. Beschreibung der Auswirkungen

7.1 Betroffenes räumliches Gebiet:

(Beschreiben Sie, auf welches Gebiet sich die Wirkungskette hauptsächlich auswirkte, z.B. nur ein Teil des Gebietes der Partnerschaft, nur einige Dörfer, nur der Hauptort, das gesamte Gebiet.)

<u>Wirkung</u> <i>(siehe FACT-Diagramm)</i>	<u>Hauptsächlich betroffenes Gebiet</u> <i>(Beschreiben Sie es und erklären Sie ggf.)</i>

7.2 Betroffene Bevölkerung:

(Beschreiben Sie, auf welche Bevölkerungsgruppen sich die Wirkungskette hauptsächlich auswirkte, z.B. nur auf eine bestimmte Gruppe, nur auf die Landwirte, nur auf alte Leute, oder auf die gesamte Bevölkerung.)

<u>Wirkung</u> <i>(siehe FACT-Diagramm)</i>	<u>Hauptsächlich betroffene Bevölkerungsgruppe</u> <i>(Beschreiben Sie es und erklären Sie ggf.)</i>

7.3 Betroffene Kontextbedingungen/ betroffene Elemente der Partnerschaft:

(Tragen Sie hier ein, auf welche Kontextbedingungen oder Elemente der Partnerschaft sich die Wirkungskette hauptsächlich auswirkte. Falls die Kette mehrere Wirkungen hatte, nutzen Sie die zusätzlichen Spalten.)

<u>Hatte wichtige Auswirkung ...</u>	<i>Kreuzen Sie an. (nur wichtige Auswirkungen)</i>				<i>(Bemerkungen)</i>
	-2	-1	1	2	
...auf Kontextbedingungen:					
(Städte-)Bauliches Umfeld					
Natürliche Umwelt					
Lokale/regionale Wirtschaft					
Soziales Umfeld					
Sozio-kulturelles Umfeld					
Administratives/ institutionelles Umfeld					
Politisches Umfeld					
... auf die Partnerschaft selbst:					
Arbeitsweise und Organisation					
Mitglieder der Partnerschaft					

Soziales Umfeld: Demografische Entwicklung, soziale Ungleichheiten, sozialer Zusammenhalt etc.

Sozio-kulturelles Umfeld: Normen, Werte, Identität etc.

Administratives/ institutionelles Umfeld: Organisation und Arbeitsweise von Behörden, Zusammenarbeit mit bzw. zwischen lokalen Organisationen, Entstehung/Auflösung von lokalen Organisationen

8. Prüfung und Bestätigung der ermittelten Wirkungsketten

8.1 'Prüfer':

(Führen Sie hier alle Personen auf, die die Wirkungskette im Nachhinein überprüft und bestätigt haben, einschließlich ihres Namens und ihrer Funktion.)

--

8.2 Resultat der Prüfung:

(Beschreiben Sie hier zu welchem Resultat die Prüfung kam. Haben die Prüfer die Wirkungskette bestätigt? Haben sie sie modifiziert? Haben sie der Wirkungskette mehr oder weniger Bedeutung beigemessen?)

--

Anhang 8: Fragebogen der Feedback-Befragung

EU-Forschungsprojekt

„PARTNERSCHAFTEN FÜR EINE INTEGRIERTE LÄNDLICHE ENTWICKLUNG IN EUROPA“

Feedback-Umfrage

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens

- Mit dem **Begriff „Partnerschaft“** meinen wir eine *institutionalisierte Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren*. Insofern steht der im Fragebogen verwandte Begriff „Partnerschaft“ für eine Vielfalt von Organisationen wie z.B. Lokale Aktionsgruppen, Regionalentwicklungsgesellschaften, Lokale Agenda 21-Gruppen etc.
- **Wir bitten Sie als Praktiker/Experte um Ihre offene und kritische Einschätzung des partnerschaftlichen Ansatzes (im Gegensatz zum *rein staatlichen* Ansatz der Regionalentwicklung).**
- Die Ergebnisse dieser Umfrage sollen direkt in die Schlußfolgerungen und Empfehlungen an die EU einfließen. Hierzu ist jedoch eine **möglichst umgehende Beantwortung** erforderlich. Im Gegenzug werden wir Ihnen die vorläufigen Ergebnisse dieser Umfrage zuschicken.
- Ihre Angaben werden auch in dieser Untersuchungsphase streng vertraulich behandelt. Da die Daten nur auf nationaler bzw. internationaler Ebene ausgewertet werden, sind keinerlei Rückschlüsse auf Ihre individuellen Angaben möglich.

Bereits im Voraus herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit.

I. Allgemeine Angaben

1.) Welchem der folgenden Gesellschafts- bzw. Aufgabenbereiche würden Sie sich zuordnen? (Bitte wählen Sie nur eine Option.)

- Politik (einschließlich Bürgermeister und Landräte)
- Öffentliche Verwaltung
- Wissenschaft/Bildung
- Planungsbüro/Berater
- Wirtschaft
- Zivilgesellschaft
- Anderer Bereich (bitte benennen)

2.) Auf welchen Typ lokaler Partnerschaften beziehen sich Ihre Einschätzungen bzw. Erfahrungen? (Mehrfachnennungen möglich)

- LEADER Aktionsgruppe
- Region der Zukunft
- Lokale/Regionale Agenda 21
- Landschaftspflegeverband
- Andere (bitte benennen/beschreiben)

3.) In welchem Bezug stehen Sie zu lokalen Partnerschaften?

(Bitte wählen Sie nur eine Option)

- Ich bin interessiert an/beschäftige mich mit Partnerschaften, habe bislang aber wenig direkten Kontakt mit lokalen Partnerschaften.
- Ich habe oder hatte Kontakt
 - zu einer
 - zu mehreren Partnerschaft(en).
- Ich bin oder war direkt involviert
 - in einer
 - in mehreren Partnerschaft(en),

- und zwar als
- reguläres Mitglied
 - Leiter(in), Mitglied des Steuerungsgremiums
 - angestellte(r) Koordinator(in)
 - Geldgeber
 - Berater
 - in anderer Funktion (bitte benennen).

II. Auswirkungen des partnerschaftlichen Ansatzes

Bitte kreuzen Sie in *Spalte A* einen Wert zwischen +2 (starke positive Auswirkung) und - 2 (starke negative Auswirkung) an.

Der partnerschaftliche Ansatz bewirkt....

	A					B	
	+2	+1	0	-1	-2		
Integrierte Entwicklung Projekte sind innerhalb und zwischen Sektoren stärker miteinander verknüpft (+) <i>oder:</i> Projekte sind weniger miteinander verknüpft (-)							
Nachhaltige Entwicklung langfristige Erhaltung der sozialen, kulturellen, ökonomischen und natürlichen Umwelt (+) <i>oder:</i> nur kurzfristige oder rein sektorale Veränderungen (-)							
Endogene Entwicklung gestärkte Entwicklungsimpulse aus der Region und auf die Region ausgerichtet (+) <i>oder:</i> verringerte endogene Entwicklung (-)							
Exogene Entwicklung gestärkte Entwicklungsimpulse von außen bzw. nach außen gerichtet (+) <i>oder:</i> verringerte exogene Entwicklung (-)							
Soziale Integration Beteiligung benachteiligter Gruppen an Entscheidungen und wirtschaftlichen Ergebnissen (+) <i>oder:</i> exklusive, Benachteiligung verstärkende Entwicklung (-)							
Innovation Einführung neuer Verfahren, Verhaltensweisen und Produkte (+) <i>oder:</i> Festhalten an alten Produkten, Verfahren und Verhaltensweisen (-)							
Effektivität Fähigkeit einer Partnerschaft, ihre Entwicklungsziele zu erreichen (+) <i>oder:</i> Ineffektivität (-)							
Organisatorische Nachhaltigkeit Fähigkeit einer Partnerschaft, sich selbst, ihre Produkte und Leistungen langfristig selbst aufrechtzuerhalten (+) <i>oder:</i> Abhängigkeit/Auflösung der Partnerschaft (-)							
Legitimation informelle oder offizielle Anerkennung der Aktivitäten einer Partnerschaft durch lokale Bevölkerung/Politik (+) <i>oder:</i> geringere Legitimation/Verantwortlichkeit (-)							
Strategische Planung Analyse und planvolle Gestaltung einer Partnerschaft und ihrer Projekte (+) <i>oder:</i> spontane/ungeplante Vorgehensweise (-)							
Bevölkerungsbeteiligung aktive Teilnahme der Bevölkerung an wichtigen Entscheidungsprozessen (+) <i>oder:</i> geringere Teilnahme/Mobilisierung der Bevölkerung (-)							
Persönliche Lerneffekte Verbesserung der technischen, sozialen, organisatorischen Fähigkeiten von Mitarbeitern & Mitgliedern (+) <i>oder:</i> negative Erfahrungen, verringerte Lerneffekte (-)							

III. Wichtige Einflussfaktoren

Bitte wählen Sie für jede der oben genannten Auswirkungen **bis zu zwei Einflussfaktoren** aus der folgenden Liste aus und schreiben die entsprechende(n) Zahl(en) **in Spalte B** der obigen Tabelle. Es geht hier also darum, den einzelnen Auswirkungen maßgebliche Einflussfaktoren zuzuordnen. Dabei können Sie einen Einflussfaktor natürlich auch mehrfach verwenden.

(Wenn Sie das Gegenteil eines Einflussfaktors verwenden wollen, schreiben Sie ein 'G' hinter die Zahl)

1. **Bottom-up Initiierung** (von Bevölkerung/lokalen Organisationen initiiert)
2. **Top-down Initiierung** (von Verwaltung/nicht-lokalen Organisationen initiiert)
3. **Kleines Partnerschaftsgebiet** (geringe Ausdehnung des Gebietes, in dem Partnerschaft aktiv ist)
4. **Sektoral gemischte Zusammensetzung** (Mitglieder kommen aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft)
5. **Schlüsselpersonen bzw. -organisationen** (die Partnerschaft initiiert haben oder maßgeblich gestalten)
6. **Ähnliche Problemwahrnehmung** (Mitglieder haben ähnliche Sicht der Entwicklungsprobleme der Region)
7. **Lokales Wissen** (Mitglieder haben genaue Kenntnis lokaler Probleme, Kultur, Netzwerke)
8. **Hoher Anteil lokaler Ressourcen** (die von lokaler Bevölkerung bzw. Organisationen eingebracht werden)
9. **Externe Förderung** (Höhe, Kontinuität und Verfahren von externen Fördermitteln)
10. **Flexible interne Verfahren** (Partnerschaft durch unbürokratische Verfahren gekennzeichnet)
11. **Gemeinsame Planung & Entscheidung** (Mitglieder planen und entscheiden gemeinsam)
12. **Strategische Planung** (Partnerschaft arbeitet gemäß eines eigenen strategischen Planes)
13. **Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene** (d.h. auf Ebene der Partnerschaft und nicht auf regionaler/Länderebene)
14. **Bevölkerungsbeteiligung** (Beteiligung der Bevölkerung an wichtigen Entscheidungen)
15. **'Neutrales Forum'** (Partnerschaft ist offen für unterschiedliche Interessengruppen)
16. **Netzwerk** (neue Verbindungen zwischen lokalen als auch nicht-lokalen Organisationen)