

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 19 106
UBA-FB 000674



**Nachhaltige Entwicklung
im Rahmen der
EU-Strukturfondsförderung
Controllinginstrumente zur
Integration von Umweltbelangen in
die EU-Strukturfondsförderung
in Deutschland (CIUS)**

von

**Prof. Dr. Günter Kroës
Sebastian Elbe**

Institut für Raumplanung

Dirk Schubert

nova-Institut

in Kooperation mit der Umweltstiftung WWF Deutschland

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

Vorauszahlung von 7,50 Euro

durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 432 765-104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Wolframstraße 95-96,
12105 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 1.1
Dr. Stefan Summerer

Berlin, Juli 2004

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der EU-Strukturfonds Controllinginstrumente zur Integration von Umweltbelangen in die EU-Strukturfondsförderung in Deutschland (CIUS)		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Kroës, Günter, Prof. Dr. Elbe, Sebastian, Dipl.-Ing. Raumplanung Schubert, Dirk, Dipl.-agr. Ing.		8. Abschlussdatum 26.02.2004
		9. Veröffentlichungsdatum
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Institut für Raumplanung, Universität Dortmund August-Schmidt-Straße 10 44221 Dortmund		10. UFOPLAN-Nr. 201 19 106
		11. Seitenzahl 123
		12. Literaturangaben 111
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, 14191 Berlin		13. Tabellen und Diagramme 23
		14. Abbildungen s.o.
15. Zusätzliche Angaben Projektpartner: nova-Institut, Bonn (In der Kume 122, 53179 Bonn) In Kooperation mit der Umweltstiftung WWF Deutschland		
16. Zusammenfassung Trotz der positiven Veränderungen der EU-Strukturfondsförderung durch die Reform im Vorfeld der Förderperiode 2000-2006 sind aus Umweltsicht weiterhin Schwachstellen bei der Implementation der Strukturfondsförderung in Deutschland festzustellen. Dies betrifft unter anderem die unzureichende systematische Integration von Umweltbelangen in die Strukturfondsinterventionen, die zu geringe Verzahnung der verschiedenen Fonds mittels eines integrierten räumlichen Ansatzes und die unzureichende Beteiligung der Akteure auf der lokalen und regionalen Ebene an der Planung und Umsetzung der Interventionen. An dem durch das Umweltbundesamt finanzierten Forschungsprojekt „Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung – Controllinginstrumente zur Integration von Umweltbelangen in die EU-Strukturfondsförderung in Deutschland“ (CIUS) sind neben dem Institut für Raumplanung (IRPUD/FHP), Universität Dortmund das nova-Institut Bonn und die Umweltstiftung WWF-Deutschland beteiligt. Die Partner wollen einen Beitrag dazu leisten, die bisher kaum genutzten Potenziale von Controllinginstrumenten (bspw. Monitoring und Evaluation oder Anreizmechanismen) für die Identifikation und Überwindung der o.a. Schwachstellen nutzbar zu machen. Der derzeitige Einsatz von Controllinginstrumenten zur Steuerung von räumlichen Prozessen beschränkt sich bspw. im Rahmen von Evaluierungen mehr auf das Erfüllen dieser als Pflicht empfundenen Aufgabe, ohne dabei die Potenziale solcher Instrumente wahrzunehmen. Aus der Summe dieser Faktoren resultiert ein – vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung – teilweise ineffizienter Einsatz der Strukturfondsmittel in Deutschland. Daneben werden in den Gemeinschaftsinitiativen der EU und auf nationaler Ebene Förderverfahren angewendet, die die o.a. Schwachstellen teilweise umgehen, bzw. ausräumen können (bspw. die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER oder der Bundeswettbewerb Regionen Aktiv). Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit die positiven Elemente zu einem sinnvollen, partizipativen Controllingkonzept zusammengeführt und in die Implementation der Mainstreamförderung in Deutschland integriert werden können.		

Im Rahmen des Vorläuferprojektes „Globalzuschuss“ wurde ausgehend von den EU-Strukturfonds ein Steuerungsansatz zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung (StaR) entwickelt. Im Mittelpunkt des zweiten Vorhabens stand die praktische Anwendung von StaR. Der sogenannte „Praxistest“ von StaR wurde durchgeführt, um weitere Erkenntnisse über die Funktionsfähigkeit und die Effekte der Methodik zu gewinnen und die Methodik weiter zu entwickeln. Eine Kooperation zwischen Bundesumweltministerium bzw. Umweltbundesamt und dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) ermöglichte es dabei, Inhalte von StaR in die Konzeptionierung des bundesweiten Wettbewerbs „REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft“ des BMVEL einfließen zu lassen. Ziel des Modell- und Demonstrationsvorhabens „REGIONEN AKTIV“ ist es, vor dem Hintergrund der „Agrarwende“, neue Wege in der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes zu erproben. Gleichzeitig ist „REGIONEN AKTIV“ eins von drei Pilotprojekten zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung. Folgende Forschungsfragen wurden mit dem F&E Vorhaben CIUS bearbeitet:

- Welche aus Umweltsicht innovativen Ansätze und Verfahren werden im Bereich der Controllinginstrumente abseits der Mainstreamförderung derzeit erfolgreich eingesetzt?
- Welche Elemente der neuen Ansätze im Bereich der Controllinginstrumente sollten zur Beseitigung der Schwachstellen in die Implementation der Mainstreamförderung übernommen werden?
- Welche Schwachstellen im Hinblick auf das Controlling können bei der Implementation der Strukturfondsinterventionen in Deutschland identifiziert werden?

Ziel war es, mit Hilfe der Ansätze der Implementations- und Evaluationsforschung sowie dem Projektmanagementansatz zu untersuchen, inwieweit Regionalentwicklung bzw. die Vergabe von Fördermitteln durch StaR unter besonderer Berücksichtigung von Controllingelementen effizienter und effektiver ist, als die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen der derzeitigen Mainstreamförderung (z.B. Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), EU- Strukturfonds).

Zur Vorstellung, Diskussion und Weiterentwicklung der Ergebnisse der beiden F&E-Vorhaben wurde am 3. und 4. Juni 2003 ein Workshop in Berlin mit dem Titel „EU-Strukturfonds und nachhaltige Regionalentwicklung – Die Zukunft“ durchgeführt. Zielgruppe des Workshops waren die Strukturfondsakteure auf EU-, Bundes- und Länderebene. Die Ergebnisse des Workshops wurden dabei sowohl unter www.nova-institut.de/regionalentwicklung dokumentiert als auch in diesen Endbericht eingearbeitet.

17. Schlagwörter
 EU-Strukturfonds, Nachhaltige Entwicklung, Regionalpolitik, Region, Umweltintegration, Controlling, Förderprogramme, Steuerung, Governance, Modellvorhaben, Evaluierung, Monitoring, Globalzuschuss

18. Preis

19.

20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB	2.	3.
4. Report Title Sustainable Development in the EU Structural Funds Controlling Instruments for the Integration of Environmental Requirements into EU Structural Funds Aid in Germany (CIUS)		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Kroës, Günter, Prof. Dr. Elbe, Sebastian, Dipl.-Ing. Raumplanung Schubert, Dirk, Dipl.-agr. Ing.	8. Report Date	
	9. Publication Date 26.02.04	
6. Performing Organisation (Name, Address)	10. UFOPLAN-Ref. No. 201 19 106	
	11. No. of Pages 123	
	12. No. of Reference 111	
7. Funding Agency (Name, Address) Umweltbundesamt (Federal Environmental Agency) Postfach 33 00 22, 14191 Berlin Institute of Spatial Planning, University of Dortmund August-Schmidt-Straße 10 44221 Dortmund	13. No. of Tables, Diagrams 23	
	14. No. of Figures	
	15. Supplementary Notes Projectpartner: nova-Institut, Bonn (In der Kumme 122, 53179 Bonn) In cooperation with the Environmental Foundation WWF Germany	
16. Abstract Despite the positive change of EU Structural Funds aid due to reform work in the forefront of the 2000-2006 aid period, weaknesses persist within the implementation of Structural Funds aid in Germany from an environmental point of view. Amongst other things, the insufficient systematic integration of environmental requirements into Structural Funds interventions as well as too little interlocking of the different funds by means of an integrated spatial approach are concerned. Furthermore, the participation of local and regional actors in planning and realisation of the interventions is insufficient. The research project "Sustainable Development within the Framework of EU Structural Funds Aid – Controlling Instruments for the Integration of Environmental Requirements into EU Structural Funds Aid in Germany (CIUS)" is financed by the Federal Office for the Environment and held out by Institute of Spatial Planning (RPUD/FHP), University of Dortmund as well as nova-institute, Bonn and the Environmental Foundation WWF Germany, Frankfurt. The project partners want to contribute to the identification and the overcoming of above named weaknesses harnessing the potential of controlling instruments (e.g. monitoring and evaluation as well as incentive mechanisms) merely used so far. The present use of controlling instruments to manage spatial processes, e.g. within evaluations, is limited to carrying out what is seen as a duty, without realising the inherent potential of those instruments. Summarizing these factors leads to the result of – against a background of Sustainable Development – a partially inefficient use of Structural Funds resources in Germany. Alongside, aid procedures partially avoiding and clearing respectively the above named weaknesses are applied within the EU Community Initiatives and on the national level (e.g. the EU Community Initiative LEADER or the national contest Regionen Aktiv). The question is how far positive elements can be combined forming a participatory controlling concept and how they can be integrated in the implementation of mainstream aid in Germany. Within the framework of the precedent project "Global Grant", a steering approach to promote a sustainable regional development (StaR) was developed starting from the EU Structural Funds. The second project was focussing on the implementation of StaR. The so called "practice test" for StaR was realized in order to gain		

further insight into the operativeness and effects of the approach as well as to enhance it. Hereby, a cooperation between the German Federal Environment Ministry (BMU) and the Federal Office for the Environment (UBA) respectively and the German Federal Ministry of Consumer Protection, Food and Agriculture (BMVEL) allowed to incorporate content of StaR in the conceptual design for BMVEL's nationwide contest "REGIONEN AKTIV – land creates future". The aim of "REGIONEN AKTIV" as a project of model and demonstrative character is to test new ways for the sustainable development of rural areas against the background of agricultural change. At the same time, "REGIONEN AKTIV" is one out of three pilot projects for the implementation of the national sustainability strategy of the German Federal Government. The following questions were addressed within the R&D project CIUS:

- Which approaches and processes attributed to be innovative from an environmental point of view are successfully used in the area of controlling instruments apart from mainstream aid at present ?
- Which elements of the innovative approaches in the area of controlling instruments should be adopted in the implementation of mainstream aid in order to eliminate the detected weaknesses ?
- As regards controlling, which are the weaknesses identified in the implementation of Structural Funds interventions in Germany ?

The aim of the project was to examine how far regional development and the allocation of financial aid by StaR shows more efficiency and effectiveness than allocation of financial aid within the framework of present mainstream aid (e.g. Community Initiative Agricultural Structure and Coastal Protection (GAK), Community Initiative Improvement of Regional Economical Structures (GRW), EU Structural Funds). The project was held out using the approaches of implementation and evaluation research as well as the project management approach and with a special emphasis on controlling elements.

In order to present, discuss and enhance the results of the two R&D projects, a workshop entitled "EU Structural Funds and Sustainable Regional Development – the Future" was held out in Berlin on the 3rd and 4th of July 2003. The target group of this workshop consist of Structural Funds actors on a EU-, national and regional level. The results of the workshop were both documented on www.nova-institut.de/regionalentwicklung and incorporated in the present final report.

17. Keywords
 EU-Structural Funds, Sustainable Development, Regional Politics, Region, Integration of Environmental Requirements, Controlling, Funding Programms, Steering, Governance, Evaluation, Monitoring, Global Grant

18. Price

19.

20.

Inhalt

Dank	4
1. Einleitung	5
2. Ziel des Vorhabens	6
3. Methodische Vorgehensweise	8
3.1. METHODEN DER THEORETISCHEN KONZEPTIONIERUNG VON STAR	9
3.1.1. <i>BEREICH THEORETISCHE GRUNDLAGEN EINER NACHHALTIGEN REGIONALENTWICKLUNG</i>	9
3.1.2. <i>BEREICH ANALYSE VERGLEICHBARER FÖRDERANSÄTZE</i>	9
3.1.3. <i>BEREICH TECHNISCH-RECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN DES INSTRUMENTS GLOBALZUSCHUSS</i>	11
3.2. METHODEN ZUR UMSETZUNG DES PRAXISTESTS	12
3.2.1. <i>PROJEKTMANAGEMENT ZUR GESAMTPROJEKTSTEUERUNG</i>	12
3.2.2. <i>PROZESSMANAGEMENT ZUR IMPLEMENTIERUNG DER METHODIK</i>	13
3.3. METHODEN FÜR EIN MANAGEMENT OF CHANGE	15
3.3.1. <i>HANDLUNGSANLEITENDE ERFOLGSFAKTOREN</i>	15
3.3.2. <i>IMPLEMENTATIONSFORSCHUNG ZUR AUSWERTUNG DER ERGEBNISSE</i>	17
4. Thematischer Hintergrund	20
4.1. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG	20
4.2. EU-STRUKTURFONDS.....	22
4.3. DAS VERHÄLTNISS VON EU-STRUKTURFONDS UND NACHHALTIGER ENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND.....	24
4.4. EXKURS: STEUERUNG VON (NACHHALTIGER UND REGIONALER) ENTWICKLUNG	25
5. Nachhaltige Regionalentwicklung	29
5.1. REGIONALE EBENE ALS HANDLUNGSEBENE	29
5.2. ZIELE UND PRINZIPIEN EINER NACHHALTIGEN REGIONALENTWICKLUNG ..	30
<i>INTEGRATION UND RÄUMLICHER ANSATZ</i>	30
<i>PARTIZIPATION UND KOOPERATION</i>	31
<i>INNOVATION UND VIELFALT</i>	31
<i>BEWERTUNG UND STEUERUNG</i>	31
5.3. POTENZIALE EINER NACHHALTIGEN REGIONALENTWICKLUNG	32
5.4. ERFOLGSFAKTOREN UND RISIKEN NACHHALTIGER REGIONALENTWICKLUNG	33
6. Nachhaltige Regionalentwicklung erfolgreich fördern – aber wie? Vorstellung von StaR	35
6.1. PRINZIPIEN VON STAR	36
<i>PRINZIP I: PROGRAMMFÖRDERUNG</i>	36
<i>PRINZIP II: FÖRDERUNG REGIONALER PARTNERSCHAFTEN</i>	37
<i>PRINZIP III: GEGENSTROMPRINZIP</i>	37
<i>PRINZIP IV: WETTBEWERB</i>	38
<i>PRINZIP V: ZIELVEREINBARUNGEN</i>	39
<i>PRINZIP VI: TRENNUNG DER RAHMEN- UND DETAILSTEUERUNG</i>	39

<i>PRINZIP VII: REGIONALE BUDGETS</i>	40
<i>PRINZIP XIII: QUALIFIZIERUNG UND VERNETZUNG</i>	40
<i>PRINZIP IX: CONTROLLING</i>	41
<i>PRINZIP X: KONTROLLE UND SANKTIONEN</i>	41
6.2. CONTROLLING IM RAHMEN VON STAR	42
6.2.1. CONTROLLING ALS FÜHRUNGSKONZEPT	42
6.2.2. CONTROLLING AUF EBENE DER RAHMEN- UND DER DETAILSTEUERUNG	44
6.2.3. KONKRETE INSTRUMENTE FÜR DAS STAR-CONTROLLINGSYSTEM	45
6.2.4. RESSOURCEN FÜR DAS CONTROLLING	48
6.3. ZWISCHENFAZIT	49
7. Umsetzung, Effekte und Anwendungsmöglichkeiten von StaR	51
7.1. UMSETZUNG VON STAR ALS 3-STUFIGER WETTBEWERB	51
7.2. THEORETISCHE EFFEKTE VON STAR	53
7.3. PRAXISTEST „REGIONEN AKTIV“	55
7.3.1. REGIONEN AKTIV: ZIELE UND ABLAUF	55
7.3.2. BEWERTUNG DER PRINZIPIEN VON STAR IN DER ANWENDUNG BEI REGIONEN AKTIV	59
7.3.2.1. TRENNUNG DER RAHMEN- VON DER DETAILSTEUERUNG ...	59
7.3.2.2. BEWERTUNG PRINZIP ZIELVEREINBARUNGEN UND REGIONALE BUDGETS	62
7.3.2.3. BEWERTUNG GEGENSTROMPRINZIP UND FÖRDERUNG REGIONALER PARTNERSCHAFTEN	67
7.3.2.4. BEWERTUNG PRINZIP WETTBEWERB	69
7.3.3. ANALYSE VON „REGIONEN AKTIV“ IN BEZUG AUF CONTROLLINGINSTRUMENTE	71
7.3.4. REK UND PRAXIS – WELCHE STRUKTUREN WURDEN TATSÄCHLICH UMGESETZT?	79
7.3.5. SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR STAR	85
7.4. FAZIT: VERGLEICH STAR UND REGIONEN AKTIV	88
8. Vom Modell zum Mainstream: Management of Change	89
8.1. ANWENDUNGSBEREICHE UND -FORMEN VON STAR	89
8.2. DIAGNOSE DES VERÄNDERUNGSPROZESSES	91
8.3. AKTUELLE RAHMENBEDINGUNGEN IN DEN MAINSTREAMPROGRAMMEN ...	93
8.3.1. EU-STRUKTURFONDS	93
8.3.2. LÄNDLICHE ENTWICKLUNG	98
8.4. ERFOLGSFAKTOREN FÜR DIE IMPLEMENTATION	99
8.5. ABSCHÄTZUNG DER ERFOLGSAUSSICHTEN DER IMPLEMENTATION VON STAR AUS UMWELTSICHT	105
8.5.1. AUSGANGSBEDINGUNGEN IM BEREICH DER EU-STRUKTURFONDS	105
8.5.2. AUSGANGSBEDINGUNGEN IM BEREICH DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG	107
8.5.3. SCHLUSSFOLGERUNGEN	110
9. Schlussbemerkung	112
Literatur- und Quellenverzeichnis	113

Übersichtsverzeichnis

	Seite
Übersicht 1: Projektverlauf mit und ohne Meilensteine	12
Übersicht 2: Unterschied zwischen Projekt- und Prozessmanagement	13
Übersicht 3: Unterschiede zwischen extremen Ansätzen im Management des Wandels	16
Übersicht 4: Prozess- und akteursbezogene Implementationsforschung	18
Übersicht 5: EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000-2006	23
Übersicht 6: Controllingkonzeptionen	43
Übersicht 7: StaR als drei-stufiger Wettbewerb	52
Übersicht 8: Ablauf des Wettbewerbs „Regionen Aktiv“	56
Übersicht 9: Karte der 18 Modellregionen	58
Übersicht 10: Trennung der Rahmen von der Detailsteuerung bei Regionen Aktiv	61
Übersicht 11: Ressourcenverantwortung Regionen Aktiv: Aufbau- und Ablauforganisation	65
Übersicht 12: Berichtssystem Regionen Aktiv	72
Übersicht 13: Auswertung der REK in Bezug auf die Projektauswahlssysteme	75
Übersicht 14: Auswertung der REK in Bezug auf die Selbstbewertungssysteme	78
Übersicht 15: Umsetzungsstand in den Modellregionen (Stand 01/2003)	80
Übersicht 16: Ergebnisse des Auswertung der Jahresberichte 2002 – Teil 1	82
Übersicht 17: Ergebnisse des Auswertung der Jahresberichte 2002 – Teil 2	83
Übersicht 18: Gegenüberstellung der Rahmenbedingungen und des Ablaufs von StaR und Regionen Aktiv	86
Übersicht 19: Mögliche Anwendungsbereiche von StaR und vergleichbaren Ansätzen ...	89
Übersicht 20: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Jahr 2001	96
Übersicht 21: Ausgangsbedingungen einer Implementation von StaR in die EU-Strukturfonds	107
Übersicht 22: Ausgangsbedingungen einer Implementation von StaR in die ländliche Entwicklung	109
Übersicht 23: Vergleich der Ausgangsbedingungen für die Implementation von StaR im Bereich der Strukturfonds sowie der ländlichen Entwicklung	110

Dank

Wir möchten an dieser Stelle allen Danken, die uns bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben. Insbesondere gilt unser Dank *Frau Dr. Sterger* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und *Herrn Dr. Summerer* vom Umweltbundesamt die durch ihre kompetente und flexible Steuerung des Projektes wesentlich zum Erfolg des Projektes beigetragen haben. Ohne Ihre Hinweise und Unterstützung sowie die vertrauensvolle Kooperation mit Ihnen wäre der Praxistest der Methodik nicht möglich gewesen.

Dem *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, das den Mut hatte, die Bearbeitung von sperrigen Themen wie „Globalzuschuss“ und „EU-Strukturfonds“ finanziell zu fördern.

Herrn Augustin und *Herrn Heider* vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, die den Wettbewerb „Regionen Aktiv“ maßgeblich befördert haben und uns in ebenso langen wie fruchtbaren Diskussionen daran beteiligt haben.

Herrn Prof. Dr. Kroës vom Institut für Raumplanung für die inhaltlich anregenden Diskussionen und kritischen Anmerkungen.

Allen *Interviewpartnerinnen und -partnern* sowie den *TeilnehmerInnen des Workshops* in Berlin, die uns fachliche und persönliche Einblicke gewährt haben, die für die Entwicklung und die praktische Erprobung der Methodik unentbehrlich waren.

Sebastian Elbe und Dirk Schubert Darmstadt und Bonn, im Februar 2004

1. Einleitung

Gemäß dem Vertrag von Amsterdam müssen die EU-Strukturfonds neben ihrer primären Zielsetzung, dem Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Gemeinschaft, auch einen Beitrag zur Förderung einer umweltverträglichen Entwicklung leisten. Zusammengefasst werden kann der geforderte Dreiklang von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unter dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung.

So einfach es erscheint, sich auf dieses Leitbild auf der abstrakten Ebene zu verständigen, so schwierig ist es, seine Ansprüche zu konkretisieren und diesen gerecht zu werden. So erfordert die Operationalisierung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung mit seinem dreidimensionalen Ansatz unter anderem auf der politisch-administrativen Ebene die Integration sektoraler Fachpolitiken und -planungen.

Die mit der Operationalisierung einer nachhaltigen Entwicklung verbundenen Schwierigkeiten zeigen sich auch bei der Planung, Umsetzung und Bewertung der Strukturfondsinterventionen in Deutschland. Dabei verfügen die EU-Strukturfonds sowohl in finanzieller Hinsicht aber auch im Hinblick auf die Förderverfahren und Förderbereiche über ein hohes Potenzial zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. So stehen Deutschland im Rahmen der EU-Strukturfonds im Zeitraum 2000 – 2006 bspw. Mittel in Höhe von annähernd 30 Mrd. € zur Verfügung.

Sowohl in der wissenschaftlichen wie auch in der praktischen Auseinandersetzung mit der Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung gewinnt die regionale Ebene – eine nachhaltige Regionalentwicklung – zunehmend an Bedeutung. Dies hat sowohl ökonomische, soziale, ökologische wie auch politische Ursachen. So ist die regionale Ebene bspw. klein genug, um Beteiligung und Kooperation zu ermöglichen und andererseits groß genug, um am Markt bestehen zu können.

Der vorliegende Endbericht des F&E-Vorhabens CIUS besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil wird ein Steuerungsansatz zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung (StaR) vorgestellt. Der zweite Teil enthält Analysen in Bezug auf die Elemente von StaR, d.h. inwieweit in vorhandenen Ansätzen in der Mainstreamförderung und am Beispiel des Wettbewerbs „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) eine Anwendung bereits erfolgt.

StaR ist die Weiterentwicklung der im Rahmen des Vorläuferprojektes „Globalzuschuss“¹ entwickelten Methodik. Dadurch dass es gelungen ist, die entwickelte Methodik im Rahmen des Wettbewerbs „Regionen Aktiv“ in großen Teilen anzuwenden, konnten in der Implementationsphase wesentliche neue Erkenntnisse gesammelt werden. Die Erkenntnisse wurden zum einen aus den Diskussionen mit dem BMVEL und zum anderen aus der Beratung der Regionen heraus gewonnen. Parallel dazu wurden die wesentlichen Punkte mit Hilfe einer Literaturlauswertung vertiefend bearbeitet und die

1

Entwicklung einer Methodik zur Nutzung des Instruments Globalzuschuss gemäss EU-Strukturfonds, FKZ 900 19 153/02

Ergebnisse in StaR eingearbeitet. Dies betrifft vor allem den Bereich der Controllinginstrumente zur Integration von Umweltbelangen.

2. Ziel des Vorhabens

Vor dem oben skizzierten Hintergrund wurden im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) vom Institut für Raumplanung (IRPUD) und dem nova-Institut in Kooperation mit der Umweltstiftung WWF-Deutschland die folgenden beiden FuE-Vorhaben durchgeführt:

- Entwicklung einer Methodik zur Nutzung des Instruments Globalzuschuss gemäß EU-Strukturfonds (FKZ 200 19 153/02) und
- Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Strukturfonds - Controllinginstrumente zur Integration von Umweltbelangen in die EU-Strukturfondsförderung in Deutschland (CIUS) (FKZ 201 19 106).

Im Rahmen des ersten Vorhabens wurde ausgehend von den EU-Strukturfonds ein Steuerungsansatz zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung (StaR) entwickelt. Im Mittelpunkt des zweiten Vorhabens stand die praktische Anwendung von StaR. Der sogenannte „Praxistest“ von StaR wurde durchgeführt, um weitere Erkenntnisse über die Funktionsfähigkeit und die Effekte der Methodik zu gewinnen und die Methodik weiter zu entwickeln.

Eine Kooperation zwischen Bundesumweltministerium bzw. Umweltbundesamt und dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) ermöglichte es dabei, Inhalte von StaR in die Konzeptionierung des bundesweiten Wettbewerbs „REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft“ des BMVEL einfließen zu lassen. Ziel des Modell- und Demonstrationsvorhabens „REGIONEN AKTIV“ ist es, vor dem Hintergrund der „Agrarwende“, neue Wege in der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes zu erproben. Gleichzeitig ist „REGIONEN AKTIV“ eins von drei Pilotprojekten zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung.

Folgende Forschungsfragen wurden mit dem F&E Vorhaben CIUS bearbeitet:

- Welche aus Umweltsicht innovativen Ansätze und Verfahren werden im Bereich der Controllinginstrumente abseits der Mainstreamförderung derzeit erfolgreich eingesetzt?
- Welche Elemente der neuen Ansätze im Bereich der Controllinginstrumente sollten zur Beseitigung der Schwachstellen in die Implementation der Mainstreamförderung übernommen werden?
- Welche Schwachstellen im Hinblick auf das Controlling können bei der Implementation der Strukturfondsinterventionen in Deutschland identifiziert werden?

Ziel war es, mit Hilfe der Ansätze der Implementations- und Evaluationsforschung sowie dem Projektmanagementansatz zu untersuchen, inwieweit Regionalentwicklung bzw. die Vergabe von Fördermitteln durch StaR unter besonderer Berücksichtigung von Controllingelementen effizienter und effektiver ist, als die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen der derzeitigen Mainstreamförderung (z.B. Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), EU-Strukturfonds).

Stark vereinfachend dargestellt sollten die folgenden Unterschiede zwischen StaR und der Mainstreamförderung untersucht werden.

StaR	derzeitige Mainstreamförderung
Programm / Rahmensteuerung	vs. Projektförderung / Detailsteuerung
Breitenwirkung des neuen Steuerungsansatzes	vs. Gießkannenprinzip
Tiefenwirkung des neuen Steuerungsansatzes	vs. Windhundprinzip

Aus dem F&E Vorhaben CIUS sind im wesentlichen zwei „Produkte“ hervorgegangen. Zum einen der hier vorliegende Endbericht und zum anderen wurde zur Vorstellung, Diskussion und Weiterentwicklung der Ergebnisse der beiden F&E-Vorhaben am 3. und 4. Juni 2003 ein Workshop in Berlin mit dem Titel „EU-Strukturfonds und nachhaltige Regionalentwicklung – Die Zukunft“ durchgeführt. Zielgruppe des Workshops waren die Strukturfondsakteure auf EU-, Bundes- und Länderebene. Die Ergebnisse des Workshops wurden dabei sowohl unter www.nova-institut.de/regionalentwicklung dokumentiert als auch zum Teil noch in diesen Endbericht eingearbeitet.

3. Methodische Vorgehensweise

(von Sebastian Elbe)

Das hier vorgestellte Forschungsvorhaben CIUS wurde durchgeführt, um die im Vorläuferprojekt theoretisch entwickelte Methodik² zur Nutzung des Finanzierungsinstruments Globalzuschuss für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland einem Praxistest zu unterziehen. Die Erfahrungen aus dem Praxistest in Bezug auf die Anwendbarkeit und Wirksamkeit wurde zum einen zur Weiterentwicklung der Methodik genutzt. Zum anderen wurde der Bereich der Controllinginstrumente, als Baustein zur Integration von Umweltbelangen in die Fördermittelvergabe, näher untersucht. Darauf aufbauend und abschließend wurden Implementationsstrategien (Management of Change) zur Übertragung der Methodik auf andere Programme formuliert.

Die Grundlage für die inhaltlichen Ergebnisse bildeten dabei auf der einen Seite die Analyse von Fallbeispielen im Bereich der derzeitigen Mainstreamförderung und auf der anderen Seite die Analyse von innovativen Ansätzen im Controllingbereich. Eine tragende Säule im Bereich der innovativen Ansätze war die Begleitung und Untersuchung des Bundeswettbewerbs „Regionen Aktiv“.

Die Auswertungen sowohl im Mainstreambereich als auch der innovativen Ansätze wurde mit einer Literatur- und Dokumentenanalyse begonnen. Im Anschluss wurden ergänzende Interviews mit Experten und Schlüsselpersonen geführt, um

- die Ergebnisse in den Analysen zu vervollständigen,
- die Ergebnisse der Analysen zu überprüfen (Feedback-Umfrage),
- die Ergebnisse durch eine Beteiligung von Schlüsselpersonen und Experten zu verbreiten (Aufbau von Problemdruck).

Die drei Aufgabenpakete

1. theoretische Konzeptionierung der Methodik StaR,
2. Praxistest von StaR im Rahmen von Regionen Aktiv
3. Management of Change – Übertragung von StaR-Elementen auf andere (Förder-) Programme

erforderten dabei unterschiedliche Methoden, die im Folgenden getrennt nach den drei Aufgabenpaketen vorgestellt werden.

2 Die Methodik wurde nicht in einem einzigen Schritt entwickelt. Sie wurde in einem rekursiven (Diskussions-) Prozess konzipiert. Die Ergebnisse von Analysen und Interviews wurden jeweils zeitnah eingearbeitet, so dass die Methodik nicht das Endergebnis war, sondern erst am Ende als Ergebnis vorhanden war. Das insgesamt verfolgte rekursive Verfahren, orientierte sich dabei an der „Grounded Theory“, die darauf ausgerichtet ist, „verstehende Zugänge zu noch relativ wenig erforschten Themenstellungen zu finden, um danach aus gewonnenen Daten und Informationen gegenstandsbezogene Theorien zu entwickeln“ (INVENT GmbH (2000): Systemische Entwicklung regionaler Wirtschaften. Überprüfung der Leistungsfähigkeit der neueren Systemtheorie am Beispiel der Industrieregion Obersteiermark.)

3.1. Methoden der theoretischen Konzeptionierung von StaR

Im ersten Aufgabenpaket wurden zunächst die theoretisch-inhaltlichen Grundlagen zur Konzeptionierung der Methodik in den folgenden Bereichen zusammengetragen:

- theoretische Grundlagen einer nachhaltigen Regionalentwicklung,
- vergleichbare Förderansätze in der Praxis und
- technisch-rechtliche Voraussetzungen des Instruments Globalzuschuss.

3.1.1. Bereich theoretische Grundlagen einer nachhaltigen Regionalentwicklung

Der Bereich der Grundlagen einer nachhaltigen Regionalentwicklung wurde mit Hilfe einer Dokumentenanalyse abgedeckt. Die mittlerweile fast unübersichtliche Anzahl von Beiträgen zu diesem Thema wurde dadurch eingegrenzt, dass neben der inhaltlichen Diskussion des Konzeptes auch die damit verbundenen Implikationen für die Steuerung einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt werden mussten. Dies betrifft vor allem die Frage nach einer geeigneten „räumlichen Umsetzungsebene“ und den Prinzipien einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Bei der Eingrenzung der zu analysierenden Literatur konnte zudem auf zahlreiche Erfahrungen der Projektpartner in diesem Bereich zurückgegriffen werden. Die zusammengetragenen Ergebnisse waren Ausgangspunkt für den zweiten Schritt: Die Auswahl und Analyse vergleichbarer Förderansätze.

3.1.2. Bereich Analyse vergleichbarer Förderansätze

Eine Strategie bei der Entwicklung der Methodik war die Analyse von bereits durchgeführten bzw. in der Durchführung befindenden Initiativen (Wettbewerbe). Dabei kann grob in zwei Untersuchungsrichtungen unterschieden werden. Erstens in den mehr technischen Bereich, d.h. die Initiativen, bei denen der Globalzuschuss bereits eingesetzt wurde bzw. wird und zweitens solche Initiativen, die den weiteren inhaltlichen Vorgaben der Methodik gerecht werden. Für den ersten Fall wurden vor allem Initiativen auf der europäischen Ebene untersucht, da in Deutschland das Instrument Globalzuschuss nur im sehr kleinen Rahmen Anwendung findet³. Die Initiativen wurden dann systematisch in den Kategorien inhaltlicher, administrativer und politischer Bereich ausgewertet.

Auf der anderen Seite wurden Initiativen gesucht, die der nachhaltigen Regionalentwicklung als dem inhaltlichen Ziel von StaR entsprachen. Dabei wurde zweistufig vorgegangen. Zunächst wurde in einer Grobanalyse eine möglichst breite Sichtung vorhandener Initiativen vorgenommen, um darauf aufbauend eine Feinanalyse für bestimmte Initiativen durchzuführen.

³ Die Ergebnisse dieser Analysen waren Gegenstand des 1. Zwischenberichts des FuE Vorhabens Globalzuschuss. Untersucht wurden dabei der Internationale Fonds für Irland, das Sonderprogramm für Frieden und Versöhnung in Nordirland und den Grenzbezirken Irlands sowie Kooperationen der Europäischen Gemeinschaft mit den Nichtregierungsorganisationen bei der Entwicklungszusammenarbeit, Beschäftigungspakte sowie das Pilotprojekt „Lokales Kapital für soziale Zwecke“.

3.1.2.1. Grobanalyse der Initiativen

In einem ersten Schritt wurden durch Gespräche und Recherchen im Internet relevante Initiativen identifiziert, d.h. Initiativen mit ähnlichem Zielanspruch und vergleichbaren Rahmenbedingungen bei der Umsetzung. Für die Internetrecherche erwies sich vor allem die Förderdatenbank der Bundeswirtschaftsministeriums und die Datenbank zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung sehr hilfreich. Es wurden Kriterien erarbeitet, um aus der Fülle von Initiativen die für das Forschungsprojekt relevanten auszuwählen. Als Auswahlkriterien wurde festgelegt, dass die Initiativen

- Wettbewerbscharakter⁴ haben,
- Innovation als klares Ziel verfolgen und ihre Maßnahmen stringent auf dieses Ziel ausrichten
- möglichst einen integrierten Ansatz verfolgen, der einzelne Wirtschaftssektoren und/ oder gesellschaftliche Anliegen zusammenführt.

Aus der Berücksichtigung der Rahmenbedingungen des Forschungsauftrages ergaben sich zwei weitere Kriterien:

- Die Initiativen müssen (auch) in Deutschland angesiedelt sein, um die spezifischen deutschen haushalts- und verwaltungsrechtlichen Besonderheiten analysieren zu können.
- Die Initiativen einzelner Bundesländer blieben als „Sonderformen“ unberücksichtigt, da die Methodik flächendeckend für ganz Deutschland anwendbar sein soll.

In der inhaltlichen Grobanalyse wurden dann die Förderrichtlinien und soweit vorhanden die Evaluierungsberichte der ausgewählten Initiativen ausgewertet. Die Auswahlkriterien wurden basierend auf diesen Ergebnissen erweitert und eine weitere Eingrenzung der Initiativen durch das engere Auswahlraster für die Feinanalyse vorgenommen.

3.1.2.2. Feinanalyse der Initiativen

Die aus der Grobanalyse hervorgegangenen Initiativen mussten auf diejenigen Initiativen reduziert werden, die die engsten Parallelen und die vielversprechendsten Ansatzpunkte für die Entwicklung der Methodik aufwiesen. Auf Grund des prozessualen Charakters der Methodenentwicklung war zu berücksichtigen, dass es sich bei den ausgewählten Initiativen eventuell nur um eine vorläufige Auswahl handeln könnte, da neuere Erkenntnisse auch andere Auswahlkriterien bedingen. Somit wurde in regelmäßigen Abständen überprüft, ob die ausgewählten Initiativen den Anforderungen (Auswahlkriterien) entsprachen.

⁴ Der Wettbewerbscharakter wird als einer der wesentlichen Prinzipien einer nachhaltigen Regionalentwicklung bzw. als wesentlicher Baustein der Methodik angesehen. Wettbewerbscharakter als Auswahlkriterium beinhaltet dabei, dass die Fördermittel nicht nach dem „Windhund- und Gießkannenprinzip“ vergeben werden dürfen, sondern die Anträge auf Förderung müssen zu einem bestimmten Zeitpunkt an einer zentralen Stelle eingereicht werden, die dann auf Grundlage der eingereichten Anträge über die Förderung entscheidet.

Als feste Kriterien für die Auswahl der Initiativen für die Feinanalyse wurden die drei Grundprinzipien der Methodik,

- der räumlicher Ansatz,
- die Partnerschaft⁵ und
- das Monitoring / Selbstbewertung als Controllingelemente

berücksichtigt. Die aus der Grobanalyse hervorgegangenen Initiativen mussten dabei mindestens zwei der drei Prinzipien berücksichtigen.

Die durch das engere Auswahlraster identifizierten Initiativen wurden in der Feinanalyse intensiver ausgewertet. Der erste Teil der Feinanalyse beinhaltete eine Literatur- und Dokumentenanalyse der Ausschreibungen und Richtlinien und soweit vorhanden der Evaluationsberichte. Hinzu kamen leitfadengestützte Experteninterviews. Experten waren dabei diejenigen Schlüsselpersonen, die für die Konzeptionierung und Durchführung der Initiativen verantwortlich waren.

3.1.3. Bereich technisch-rechtliche Voraussetzungen des Instruments Globalzuschuss

Die theoretischen Grundlagen einer nachhaltigen Regionalentwicklung und die Analyse der vergleichbaren Ansätze dienten zur Konzeptionierung des inhaltlichen Teils der Methodik. Dies war aber nur die eine Hälfte der Methodenentwicklung. Hinzu kam die Prüfung der technisch-rechtlichen Voraussetzungen des Einsatzes des Instruments Globalzuschuss in Deutschland. Hierfür wurde zunächst eine Auswertung der entsprechenden EU-Verordnungen und des deutschen Haushaltsrechts vorgenommen. Die Auswertung wurde ergänzt durch die Analyse von Anwendungsbeispielen des Instruments Globalzuschuss in Europa und in Deutschland. Die gewonnen Erkenntnisse wurden mit Hilfe von Interviews mit Haushältern des Bundesamtes für Naturschutz und des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie im Bundesfinanzministerium diskutiert und fundiert.

Den Abschluss der theoretischen Methodenentwicklung bildete ein Workshop mit den für die Strukturfonds in den Landesumweltministerien der neuen Bundesländer zuständigen Personen, um die Methodik abschließend zu diskutieren und für den Praxistest vorzubereiten.

⁵ Unter Partnerschaften wird im folgenden eine Beteiligung der relevanten Akteure im Planungs- und Entscheidungsprozess verstanden.

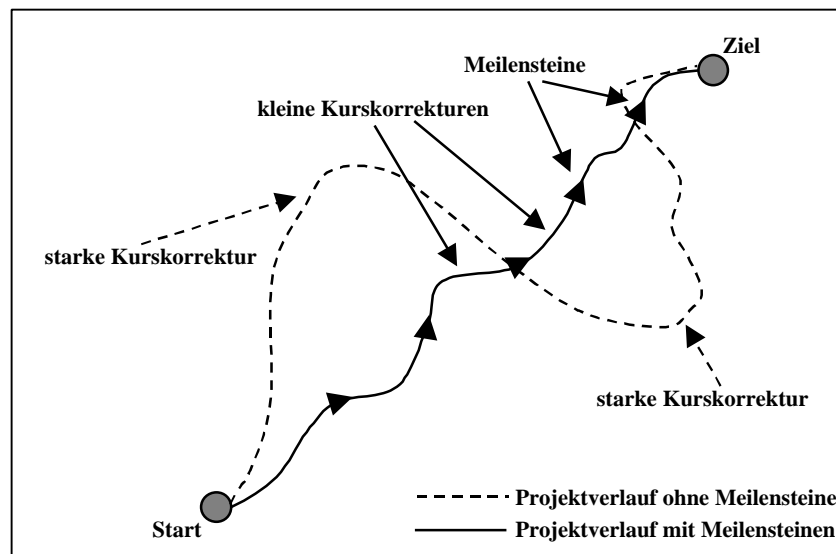
3.2. Methoden zur Umsetzung des Praxistests

Im zweiten Aufgabenpaket musste die Umsetzung der Methodik in einem Praxistest erreicht werden. Dabei orientiert sich das Forschungsteam am Ansatz des Projektmanagements, da dieser Ansatz den notwendigen durchzuführenden Aufgaben am nächsten kam.

3.2.1. Projektmanagement zur Gesamtprojektsteuerung

Da die Methodik StaR ebenso wie Projekte im Sinne des Projektmanagementansatzes durch eine hohe Komplexität der Beziehungen zwischen den einzelnen Komponenten bzw. Beteiligten gekennzeichnet ist, wurde der Projektmanagementansatz als geeignet erachtet. Somit wurde die Umsetzung von StaR in einem Praxistest als „Projekt“ definiert. Damit das Ziel des Projektes (Umsetzung von StaR in einem Praxistest) ohne große Umwege und Abweichungen erreicht werden konnte, wurden sogenannte Meilensteine definiert (vgl. Übersicht 1). Das Erreichen eines solchen Meilensteins sollte die Verfolgung des Gesamtziels erleichtern.

Übersicht 1: Projektverlauf mit und ohne Meilensteine

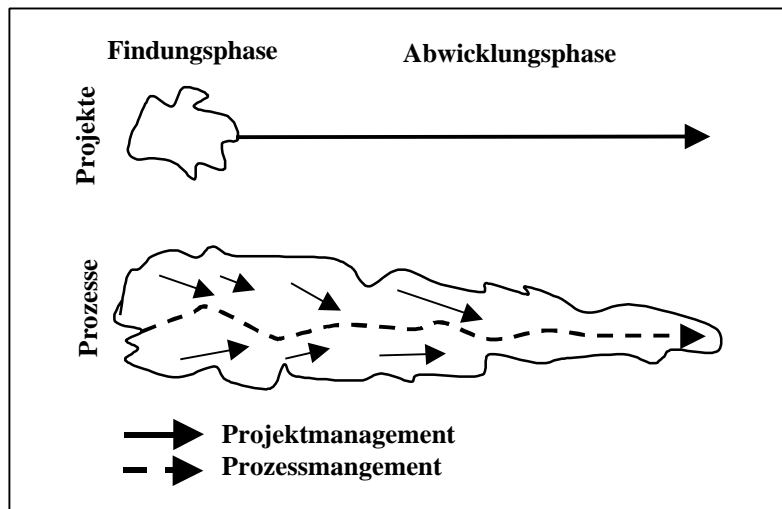


Quelle: Kraus/Westermann 1997, S. 58, verändert

Flexibilität war somit für den Umgang mit der hohen Komplexität und zur Reaktion auf sich ständig ändernde Rahmenbedingungen notwendig. Hierzu gehörten beispielsweise ad hoc Entscheidungen, um auf unvorhersehbare Änderungen im Prozess zu reagieren. Um dies zu gewährleisten musste ein gut funktionierendes Prozessmanagement innerhalb der Vorbereitung als auch während der Implementation des Praxistestes

installiert werden. Übersicht 2 verdeutlicht den Unterschied zwischen Projekt- und Prozessmanagement.

Übersicht 2: Unterschied zwischen Projekt- und Prozessmanagement



Quelle: Kraus/Westermann 1997, S. 190

3.2.2. Prozessmanagement zur Implementierung der Methodik

Gerade weil eine „externe“ Umsetzung abseits des Forschungsprojektes notwendig wurde und die einzelnen Schritte nicht vollständig im Vorhinein zu planen waren, war ein ziel- und ergebnisorientiertes Vorgehen notwendig. Teilweise konnten einzelne Meilensteine erst nach Erreichen der vorangegangenen Meilensteine definiert werden.

Das Gesamtprojekt „Praxistest“ wurde zudem in zwei Teilprojekte unterteilt, wobei die erfolgreiche Durchführung des ersten Teils den zweiten Teil erst ermöglicht. Im ersten Teilprojekt „**Überzeugung**“ wurde das Ziel verfolgt einen Träger bzw. eine Institution zur Durchführung der entwickelten Methodik zu finden und zu überzeugen. Für die Umsetzung der Methodik wurden insbesondere drei Bereiche untersucht:

- EU-Strukturfonds,
- Naturschutz und
- „Regionen Aktiv“ des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL).

Am Ende gelang das Einbringen der Methodik im Bereich der „Agrarwende“, d.h. im Rahmen des Wettbewerbes „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ .

Auf dem Weg zur Erreichung des Ziels im Teilprojekt „Überzeugung“ gab es nur sehr wenige planbare Meilensteine. Der erste Meilenstein war die Erarbeitung der Methodik, so dass diese implementiert werden konnte. Der zweite Meilenstein war das Identifizieren von möglichen Institutionen und Partnern bei der Umsetzung der Methodik.

Bei diesem zweiten Meilenstein rückte das Prozessmanagement stark in den Vordergrund, da zum einen vorhandene Kontakte zur Verbreitung und Überzeugung genutzt wurden, als auch neue aufgebaut werden mussten. Dabei wurde teilweise nach dem Schneeballprinzip vorgegangen, um die Chancen der Anwendung der Methodik zu ergründen. Die dabei nach und nach erhaltenen Informationen mussten möglichst schnell zusammengetragen und ausgewertet werden, um zu entscheiden, welche Alternativen die größten Chancen aufweisen und weiter zu verfolgen sind. Dabei kristallisierten sich die o.a. drei Alternativen heraus, wobei sich letztendlich die Alternative „Regionen Aktiv“ des BMVEL durchsetzte. Somit konnte das Teilprojekt „Überzeugung“ erfolgreich abgeschlossen werden.

Das zweite Teilprojekt „**Übertragung**“ diente vor allem der tatsächlichen Umsetzung und Anwendung von StaR. Es sollte sichergestellt werden, dass die Methodik mit möglichst wenigen Einschränkungen und Veränderungen an ihren Inhalten und technischen Rahmenbedingungen angewendet wird (Wettbewerbsverfahren, partnerschaftliche Steuerung, räumlicher Ansatz, Selbstbewertung).

Im Fall des zweiten Teilprojektes „Übertragung“ können wesentlich präziser einzelne Meilensteine benannt werden, die teilweise zeitlich parallel zueinander erreicht werden mussten:

- **Meilenstein Kooperationsvereinbarung** UBA/BMU mit dem BMVEL zur Stärkung der eigenen Position und zur Sicherung des Informationsaustausches.
- **Meilenstein Ausschreibungstext** des Wettbewerbs Regionen Aktiv zur Sicherstellung, dass die wesentlichen Inhalte der entwickelten Methodik angewendet werden.
- **Meilenstein finanzielle und haushaltstechnische Abwicklung** des Wettbewerbes, um auch hier die wesentlichen Inhalte transportieren zu können (Rahmensteuerung beim BMVEL, Detailsteuerung in der Region; regionale Budgets bzw. Globalzuschuss etc.).
- **Meilenstein Geschäftsstelle** zur Gewährleistung einer Begleitung der Regionen und zur aktiven Gestaltung der Implementierung.
- **Meilenstein Jury**, deren Mitglieder so zusammengesetzt werden sollten, dass der partnerschaftliche Steuerungsansatz auch in der Jury zum Ausdruck kommt.
- **Meilenstein Auswahl der Regionen**, dessen Ziel darin bestand die besten und innovativsten Regionen auszuwählen.

Die überwiegend parallel laufenden Arbeitsstränge auf dem Weg zu den einzelnen Meilensteinen benötigen auch in diesem Teil des Projektes ein sehr gut funktionierendes Prozessmanagement. Dies betraf vor allem die Gewinnung von Informationen, deren Verarbeitung und die Formulierung eigener Positionen, Vorstellungen und Strategien zum weiteren Vorgehen. Die Entwicklung von Szenarien war dabei wichtig, um auf zukünftige Einflussfaktoren flexibel reagieren zu können. Der Erfolg war dabei stark

abhängig vom Erhalt relevanter Informationen vom BMVEL und weiterer Beteiligter, sowie der Möglichkeit der Einspeisung eigener Informationen und Argumente in die Gegenrichtung.

3.3. Methoden für ein Management of Change

Im Bereich Management of Change – also der Übertragung von StaR-Elementen auf andere (Förder-) Programme musste ebenfalls ein rekursiver Prozess gestaltet werden. Das Forschungsteam nutze für die Prozessgestaltung existierende Erfolgsfaktoren aus Untersuchungen von ähnlichen Sachverhalten. Diese handlungsanleitenden Erfolgsfaktoren wurden im Verlauf des Projektes mit Hilfe der Ansätze aus der Implementationsforschung weiterentwickelt und auf die besondere Situation des Forschungsvorhabens übertragen und angewendet.

3.3.1. Handlungsanleitende Erfolgsfaktoren

Das Erkenntnisinteresse bei der Implementierung galt zum einen dem inhaltlichen Aspekt, d.h. dem Aufdecken von Schwachstellen innerhalb der Methodik. Zum anderen sollten vor allem aber auch die Faktoren identifiziert werden, die maßgeblich den Erfolg des Überzeugungs- und Übertragungsprozesses beeinflusst haben. Die Kernfrage war demnach, welche Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Implementierung der Methodik im Rahmen des Wettbewerbes „Regionen Aktiv“ des BMVEL verantwortlich waren.

Für die Identifizierung der Erfolgsfaktoren wurde zunächst eine Literaturlauswertung vorgenommen. Die Auswertung wurde zum einen auf den Umweltbereich fokussiert, d.h. auf die Frage, wie Umweltbelange systematisch in Förderprogramme integriert werden können. Zum anderen wurde die Literatur im Bereich des organisatorischen Wandels gesichtet. Dabei wurde sowohl der Ansatz des „Business Reengineering“, der tendenziell als Veränderungsmodell für das Modellvorhaben „Regionen Aktiv“ eher geeignet erscheint sowie der Ansatz der Organisationsentwicklung der als Veränderungsmodell für die Implementation der Methodik in die Mainstreamprogramme tendenziell eher geeignet scheint, näher betrachtet. Die Unterschiede zwischen diesen beiden extremen Veränderungsmodellen verdeutlicht die folgende Abbildung.

Übersicht 3: Unterschiede zwischen extremen Ansätzen im Management des Wandels

Kriterium	Business Reengineering	Organisationsentwicklung
Herkunft	Ingenieurwissenschaften (Managementorientiert)	Sozialpsychologie (sozialorientiert)
Grundidee	Fundamentales Überdenken und radikales Re-Design von Organisationen und Prozessen (revolutionärer Wandel)	Längerfristig angelegter, organisationsumfassender Veränderungs- und Entwicklungsprozess von Organisationen und der darin tätigen Menschen (evolutionärer Wandel)
Normative Grundpositionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diskontinuierliches Denken (z.B. Bruck mit bisherigen Strukturen) ▪ Überzeugte zu Beteiligten machen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Systemmitglieder dort abholen wo sie stehen ▪ Hilfe zur Selbsthilfe ▪ Betroffene zu Beteiligten machen ▪ Demokratisierung und Enthierarchisierung
Charakterisierung des Veränderungsprozesses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tiefgreifender und umfassender Wandel ▪ Diskontinuität ▪ Veränderung in großen Schüben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dauerhafter Lern- und Entwicklungsprozess ▪ Kontinuität ▪ Veränderung in kleinen Schritten
Zeithorizont	Mehrjährig mit Druck auf raschen Erfolg	Langfristig mit Geduld und Offenheit (z.B. für Eigendynamik)
Veränderungsstrategien (Ansatzpunkte in der Hierarchie)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spitze-abwärts-Strategie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spitze-abwärts-Strategie ▪ Basis-aufwärts-Strategie ▪ Bipolare Strategie ▪ Keilstrategie ▪ Multiple-Nukleus-Strategie
Stärken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Möglichkeit zum Neuanfang ▪ Schnelligkeit des Wandels ▪ Konzeptionelle Einheitlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sozialverträglichkeit aufgrund evolutionärem Wandel ▪ Berücksichtigung der Entwicklungsfähigkeit der Systemmitglieder ▪ Förderung des Selbstmanagements ▪ Vermeidung / Reduktion von Änderungswiderständen
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instabilität in der Phase der Veränderung ▪ Zeit- und Handlungsdruck ▪ Ausschluss alternativer Veränderungsstrategien (neben der Spitze-abwärts-Strategie) ▪ wenig Sensibilität bei Änderungswiderständen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reaktionsgeschwindigkeit teilweise unzureichend ▪ Hohe Anforderung an die Sozialkompetenz der am OE-Prozess Beteiligten ▪ Zwang zur Suche nach Kompromissen ▪ Unzureichende Möglichkeiten zur Durchsetzung unpopulärer aber notwendiger Entscheidungen

Quelle: verändert nach Thom (1998), Seite 6

Im zweiten Schritt wurden die Erfolgsfaktoren dann auf die zu beeinflussenden Programme (EU-Strukturfonds, GRW; Ländliche Entwicklung, GAK sowie den Naturschutz) übertragen bzw. Strategien zur positiven Beeinflussung der Erfolgsfaktoren aufgezeigt. Bei der Identifizierung der Erfolgsfaktoren wurde auf bestehende Erfahrungen und Erkenntnisse der Forschung im Umweltbereich⁶ sowie des organisatorischen Wandels⁷ aufgebaut.

3.3.2. Implementationsforschung zur Auswertung der Ergebnisse

Im Mittelpunkt des Implementationsforschungsansatzes⁸ steht die Analyse der bürokratischen Durchführungsphase politischer Programme – die Implementation von Programmen. Das Erkenntnisinteresse der Implementationsforschung orientiert sich dabei nicht wie die analytische Wissenschaftstheorie an einer möglichst umfassenden Generalisierung von Ergebnissen. Bei der Implementationsforschung wird also nicht so sehr „die Verallgemeinerung über Beziehungen zwischen isolierten Merkmalen des Erkenntnisgegenstandes angestrebt, als vielmehr ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen spezifischer komplexer Prozesse.“⁹ Es wird nicht eine möglichst große Stichprobe anhand von wenigen Merkmalen durch statistische Verfahren auf Übereinstimmungen und Abweichungen überprüft, sondern das Gegenteil ist der Fall: man betrachtet eine sehr geringe Stichprobe (in der Regel einzelne Fallstudien), die über eine sehr große Anzahl an unterschiedlichen Merkmalen verfügen, so dass statistische Auswertungen nur sehr schwer möglich sind. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde der Wettbewerb „Regionen Aktiv“ des BMVEL somit als Fallstudie untersucht.

Das prozessorientierte Forschungsinteresse lag in der Identifizierung und Übertragung von Erfolgsfaktoren. Die einzelnen Prozessphasen konnten nicht scharf voneinander abgegrenzt werden, sondern sie beeinflussten sich gegenseitig, d.h. der Output der einen Phase konnte gleichzeitig der Input für die nächste Phase sein. Übersicht 4 enthält einen Überblick über die einzelnen Prozessphasen der Implementation eines politischen Programms.

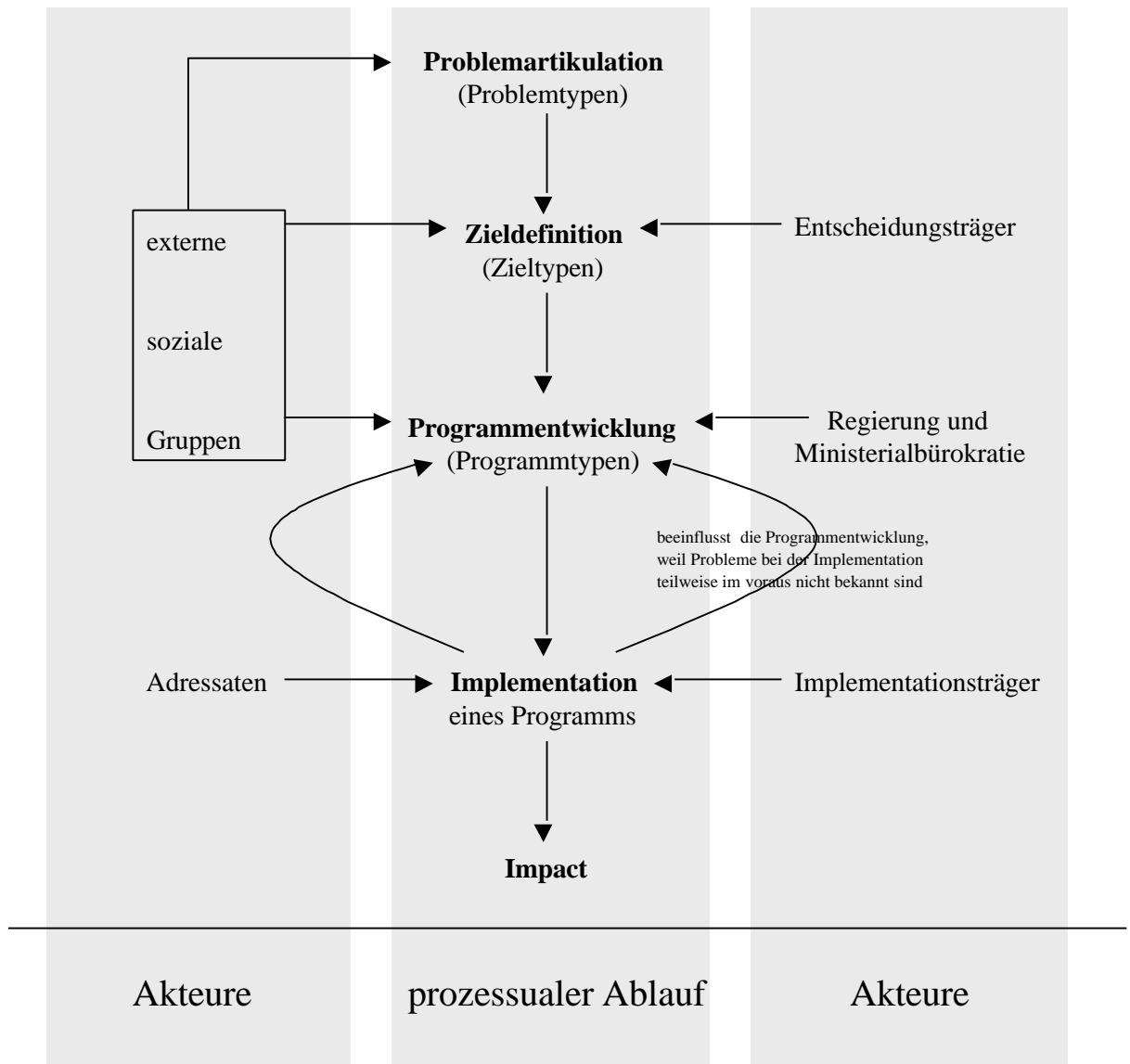
6 Brendle (1999)

7 Kotter (1996)

8 Der Ansatz entstand in den 50er und 60er Jahren in den USA, als sich innerhalb der Politikwissenschaften aufgrund von Schwierigkeiten und Misserfolgen bei sozialpolitischen Reformprogrammen die Einsicht verbreitete, „dass sich dieser Forschungsbereich [die Politikwissenschaft; Anm. d. Verf.] nicht nur mit politischen Zielsetzungen und Programmen, sondern auch mit den Schritten und Maßnahmen zu deren Verwirklichung, den Prozessen sowie den Ergebnissen zu beschäftigen habe“ (Svoboda 1988, S. 7). In Deutschland rückte der Ansatz Mitte der 70er Jahre immer mehr in den Vordergrund. Was sich nicht zuletzt auch in einem von der DFG geförderten Forschungsschwerpunkt „Implementation politischer Programme“ (Laufzeit 1976 bis 1982) niederschlug (vgl. hierzu Mayntz 1980 und Mayntz 1983). Auch in Deutschland rückten die immer sichtbarer werdenden „Schwierigkeiten der Planungsanstrengungen und der damit zusammenhängenden Ernüchterung über die Leistungsfähigkeit von (formalen) entscheidungstheoretischen und systemanalytischen Ansätzen für politikwissenschaftliche Untersuchungen (...) die Durchführungsprobleme politischer Programme in den Vordergrund“ (Svoboda 1988, S. 1).

9 Mayntz, Renate (1983): Zur Einleitung. Probleme der Theoriebildung. S. 14. In: Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen. S. 7-24.

Übersicht 4: Prozess- und aktorsbezogene Implementationsforschung



Quelle: eigene Darstellung nach Mayntz 1980, S. 238

Für die Datenerhebung und Informationsgewinnung bedeutete dies, dass der Schwerpunkt auf leitfadengestützte Interviews und ad hoc-Gespräche gelegt wurde, um eine Detaillierung und Interpretation der auftretenden Phänomene zu erreichen. Standardisierte quantitative Datenerhebungen, die vor allem der Informationsreduktion dienen, wurden für die Auswertung der Interviews und von Dokumenten, wie bspw. die Ausschreibungsbroschüre des Wettbewerbs, der Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) und der Jahresberichte 2002 der Modellregionen, angewendet.

Um die relevanten Erfolgsfaktoren für die Implementierung der Methodik in weiteren Programmen zu identifizieren, wurde in einem ersten analytisch-deskriptiven Schritt

versucht das in der Programmentwicklungs- und in der Implementationsphase des BMVEL-Wettbewerbes beobachtete zu erfassen und auszuwerten. Im zweiten präskriptiven Schritt wurden dann die Ergebnisse durch Verallgemeinerungen auf die anderen Programme übertragen sowie Strategien entwickelt, wie eine möglichst erfolgreiche Implementierung erreicht werden könnte.

Zur Gewinnung von Erkenntnissen in der **Phase der Programmentwicklung** von „Regionen Aktiv“ wurden vor allem Analysen von Dokumenten (Gesprächsnotizen, Vermerke, Ausschreibungstexte, Schriftwechsel) und Telefonaten durchgeführt. Nach Abschluss der Programmentwicklung bzw. nach dem **Start des Wettbewerbes** wurden Gespräche vor allem im BMVEL geführt, um die aus der Dokumentenanalyse gewonnen Erkenntnisse zu überprüfen und auszubauen. Darüber hinaus wurden die 18 Modellregionen bereist und mit Hilfe von leitfadengestützten Interviews der Umsetzungsstand in den Regionen sowie die Einschätzung des Förderansatzes abgefragt. Als letzter Stand der Umsetzung der einzelnen Elemente des Steuerungsansatzes durch die Regionen wurden die Jahresberichte 2002 (Abgabe der Berichte 31.12.2002) der Regionen ausgewertet.

Das Forschungsprojekt CIUS war innerhalb des Implementationsprozesses von StaR im Rahmen von Regionen Aktiv nicht ein stiller Beobachter. Durch die Verfolgung des Ziels der Umsetzung der Methodik in einem Praxistest hat das Forschungsprojekt die Rolle eines aktiven Prozessbeteiligten übernommen. Grundlage hierfür war wiederum ein funktionierendes Prozessmanagement, um bei Entscheidungen möglichst frühzeitig informiert zu sein, um sich entsprechend positionieren zu können.

4. Thematischer Hintergrund

Im Folgenden werden in groben Zügen die Grundlagen der nachhaltigen Entwicklung sowie der EU-Strukturfonds beschrieben und das Verhältnis von EU-Strukturfonds und nachhaltiger Entwicklung in Deutschland betrachtet.

4.1. Nachhaltige Entwicklung

Spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro im Jahr 1992 ist das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion.

Auf der europäischen Ebene wurde mit dem Vertrag von Amsterdam der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in die Präambel und Ziele des EU-Vertrags sowie in Artikel 2 des EG-Vertrags, in dem die Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft festgelegt sind, aufgenommen.

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für die Bundesrepublik Deutschland wurde im Jahr 2002 beschlossen. Zu den prioritären Handlungsfeldern, bei denen gemäß der Nachhaltigkeitsstrategie eine Weichenstellung in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung für notwendig erachtet wird, gehören u.a. die Bereiche Energie / Klimaschutz, Mobilität, Ernährung, Bildung und Flächenverbrauch.

Aber was bedeutet nachhaltige Entwicklung konkret? Im Kern richtet sich das Leitbild der Nachhaltigkeit auf die Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele für eine dauerhafte gesellschaftliche Entwicklung.

- **Ökologische Dimension:** Erhaltung und Schutz der Natur, Umwelt und Biodiversität; Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen nur bei Substitution durch gleichwertige erneuerbare; nachhaltige Nutzung erneuerbarer Rohstoffe („Leben von den Zinsen“).
- **Ökonomische Dimension:** Erhalt und Verbesserung der ökonomischen Leistungsfähigkeit; Sicherung und Schaffung von Beschäftigung; Funktionieren von Märkten sowie Anregung von Innovation und Anpassung an zukünftige Erfordernisse; Befriedigung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse.
- **Soziale Dimension:** Menschenwürde, freie Persönlichkeitsentfaltung sowie Gewährleistung der Entfaltungschancen für heutige und zukünftige Generationen; Erhalt der sozialen und kulturellen Leistungsfähigkeit auch für künftige Generationen.

Nachhaltige Entwicklung ist also mehr als eine umweltverträgliche Entwicklung oder die bloße Begrenzung der Umweltauswirkungen von Wirtschaftswachstum. Allerdings werden im konkreten die drei Dimensionen sehr unterschiedlich gewichtet. So steht in Nachhaltigkeitskonzepten der Wirtschaft die langfristige Bestandsicherung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlich-technischen Innovationsfähigkeit im Vordergrund. Aus Sicht der Gewerkschaften haben bspw. die Arbeitsplatzzerhaltung, Fragen der sozialen Gerechtigkeit und die Herstellung

international einheitlicher Umwelt-, Sozial- und Lohnstandards zentrale Bedeutung. Aus Umweltsicht wird die Frage kontrovers diskutiert, ob nachhaltige Entwicklung den Erhalt des Naturkapitals erfordert (strong sustainability) oder ob natürliches Kapital substituiert werden kann (weak sustainability). Je nachdem, aus welcher Blickrichtung sich dem Leitgedanken der Nachhaltigkeit genähert wird, erfolgt eine entsprechende Schwerpunktsetzung.

Nachhaltigkeit ist somit kein eindeutig bestimmbares Handlungskonzept. Vielmehr ist Nachhaltigkeit ein abstrakter ideeller Bezugspunkt, bei dessen Konkretisierung unterschiedliche Interessen, Werte, Natur- und Weltbilder nicht aufgehoben werden sondern vielmehr zu konträren Positionen führen können.

Trotz dieser auftretenden Differenzen und Konflikte bei der Zielkonkretisierung einer nachhaltigen Entwicklung besteht im Hinblick auf die Frage, auf welchem Weg eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden kann, weitgehender Konsens bei den folgenden Punkten:

1. Mittels eines integrativen Ansatzes aufgrund der engen Verknüpfung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Dimension einer nachhaltigen Entwicklung.
2. Mittels eines partizipativen Ansatzes da nachhaltige Entwicklung sich nicht ausschließlich wissenschaftlich definieren bzw. durch Ordnungsrecht durchsetzen lässt, sondern vielmehr eines kontinuierlichen gesellschaftlichen Such-, Lern- und Abstimmungsprozesses und der Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen bedarf.

Von zentraler Bedeutung für die konkrete Umsetzung eines integrativen und partizipativen Ansatzes ist ein territorialer Ansatz. Der territoriale Ansatz ermöglicht Komplexitätsreduktion durch räumliche Abgrenzung von Problemen und Potenzialen. Im Gegensatz zur sektoralen Abgrenzung wird trotz der notwendigen Komplexitätsreduktion eine integrative Betrachtungsweise ermöglicht. Der integrierte räumliche Ansatz soll dabei gewährleisten, dass unterschiedliche Politikbereiche und die damit zusammenhängenden Ziele zu einem kohärenten System zusammengefügt werden. Gleichzeitig erleichtert ein territorialer Ansatz wie bspw. lokale Agenda 21 Prozesse, die jeweils relevanten Akteure in die Planung, Umsetzung und Bewertung der Entwicklung einzubeziehen. Dabei haben alle räumlichen Ebenen (von der lokalen bis zur globalen Ebene) ihre spezifische Bedeutung für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Auf die besondere Bedeutung der regionalen Ebene wird in einem eigenen Abschnitt eingegangen.

4.2. EU-Strukturfonds

Die primäre Aufgabe der EU-Strukturfonds als Teil der Kohäsionspolitik ist die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes der Europäischen Gemeinschaft. Mit etwa einem Drittel des EU-Haushaltes gehört die Kohäsionspolitik zu den zentralen Politikbereichen der Europäischen Union. Für die Strukturfonds stehen in der Förderperiode 2000 – 2006 insgesamt 195 Mrd. € zur Verfügung.

Drei Ziele der EU-Strukturfonds

Konkret verfolgen die EU-Strukturfonds gemäß der entsprechenden Verordnung (VO 1260/99) drei vorrangige Ziele:

- Ziel 1:** Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (gebietsbezogen)
- Ziel 2:** Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen (gebietsbezogen)
- Ziel 3:** Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs-, Beschäftigungspolitiken und –systeme (flächendeckend)

Bei der Verfolgung dieser drei vorrangigen Ziele trägt die Gemeinschaft gemäß der entsprechenden Verordnung u.a. zu einer nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens, zur Entwicklung der Beschäftigung und der Humanressourcen und zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt bei. Damit reflektieren die Strukturfonds das im EU-Vertrag verankerte Ziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung.

Vier Gemeinschaftsinitiativen

Mit den vier Gemeinschaftsinitiativen (GI) sollen die folgenden speziellen Ziele verfolgt werden, die im Rahmen der Ziel-1 bis Ziel-3 Förderung nicht ausreichend erfasst werden und von besonderem europäischen Interesse sind:

- **INTERREG III:** Förderung von grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit
- **LEADER +:** Entwicklung des ländlichen Raums durch integrierte Entwicklungs- und Kooperationsprogramme lokaler Aktionsgruppen
- **EQUAL:** transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden und zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten am Arbeitsmarkt
- **URBAN II:** wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung krisenbetroffener Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Stadtentwicklung

Wie die folgende Tabelle detaillierter aufschlüsselt, erhält Deutschland im Zeitraum 2000 – 2006 ca. 30. Mrd. € (20 Mrd. € für die neuen und 10 Mrd. € für die alten Bundesländer) aus den EU-Strukturfonds. Damit ist es nach Spanien der zweitgrößte Empfänger von Strukturfondsmitteln.

Übersicht 5: EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland
2000-2006

	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	GI (*)	Fischerei (ohne Ziel1)	Summe
Mio ECU in Preisen von 1999						
EU 15	135954,0	22454,0	24050,0	10442,0	1106,0	194006,0
Deutschland	19958,0	3509,0	4581,0	1608,0	107,0	29763,0
Anteil an EU 15 in %	14,7	15,6	19,0	15,4	9,7	15,3
Neue Länder	19958,0			566,90		20524,9
Alte Länder		3509,0	4581,0	409,70	107,0	8606,7
Nicht aufgeteilt (#)				631,40		631,4
Summe	19958,0	3509,0		1608,0	107,0	29763,0
Anzahl Operationelle Programme in Deutschland						
Neue Länder	6			11		17
Alte Länder		11		14	1	26
Bund	3		1	2		6
Multiregional				22		22
Deutschland	9	11	1	49	1	71

* GI = Gemeinschaftsinitiativen

= INTERREG III B/C, Equal

4.3. Das Verhältnis von EU-Strukturfonds und nachhaltiger Entwicklung in Deutschland

Auf der konzeptionellen Ebene besteht inzwischen weitgehende Einigkeit über das Ziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der EU-Strukturfonds. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen der EU-Strukturfonds auf der europäischen Ebene sind inzwischen so gestaltet, dass sie eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen würden. Die EU-Strukturfonds verfügen sowohl vom finanziellen Volumen, den Förderbereichen wie auch den Förderverfahren her (integrativer prozeduraler Ansatz), über ein hohes Potenzial zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Die Schwierigkeiten und Defizite beginnen bei der konkreten Umsetzung. Dies hat mehrere Ursachen, die überspitzt so formuliert werden können.

- Wenngleich nachhaltige Entwicklung als Oberziel in den Plänen und Programmen in Deutschland definiert wird, findet auf der Ebene der Schwerpunkte und Maßnahmen zumeist keine Konkretisierung und Operationalisierung statt. Vielfach wird nachhaltige Entwicklung fälschlicherweise mit umweltverträglicher Entwicklung gleichgesetzt.
- Die Integration der verschiedenen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung und der Fonds gelingt in der Realität kaum. Immer noch überwiegt das sektorale Denken ohne die Wechselwirkungen mit den anderen Sektoren (z.B. Wirtschaft / Ausbildung) ausreichend zu berücksichtigen. Im Vordergrund steht nicht die Kooperation mit anderen Sektoren und Akteuren sondern vielmehr die Abgrenzung von diesen. Mögliche Synergien können somit nicht genutzt werden oder – im negativen Fall – werden sich widerstrebende Ziele gefördert.
- Die Umweltdimension der nachhaltigen Entwicklung wird mit der Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen gleich gesetzt, bzw. auf einen nachsorgenden Umweltschutz reduziert. Wenngleich hiermit unzweifelhaft Fortschritte im Bereich der Schadstoffminderung (z.B. Luft, Wasser) erzielt wurden, ist eine nachhaltige Gestaltung der Stoff- und Energieströme oder des Flächenverbrauches damit bislang nicht gelungen.
- Bei der Umsetzung der Strukturfondsinterventionen in Deutschland werden die Steuerungspotenziale über Netzwerke bislang nicht ausreichend genutzt. Anders ausgedrückt: das Partnerschaftsprinzip wird nicht voll umgesetzt. Insbesondere werden die Akteure der lokalen und regionalen Ebene in den meisten Fällen nicht ausreichend eingebunden. Eine Regionalisierung der Planung und Umsetzung der Strukturfondsinterventionen im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt erst in Ansätzen. Dementsprechend können die lokalen und regionalen Bedingungen und Chancen nicht ausreichend berücksichtigt und im Sinne der Nutzung endogener Entwicklungspotenziale nutzbar gemacht werden.
- Evaluierung und Controlling werden ebenso wie marktliche Anreize bisher nur unzureichend zur Steuerung der Strukturfondsinterventionen genutzt und vielfach als Pflichtaufgaben „abgearbeitet“.

Wenngleich es sich bei dieser Darstellung um eine Überpointierung handelt und in allen genannten Bereichen auch positive Ansätze und Fortschritte zu erkennen sind (z.B. im Bereich der EU-Gemeinschaftsinitiativen), so kann zusammenfassend doch folgendes festgehalten werden. Die vorhandenen Potenziale der EU-Strukturfonds zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung in Deutschland werden bislang in der Realität nicht ausgeschöpft.

4.4. Exkurs: Steuerung von (nachhaltiger und regionaler) Entwicklung

(von Sebastian Elbe)

Im Folgenden werden kurz die Defizite und Potenziale der Steuerung der derzeitigen Förderlandschaft in Deutschland aufgezeigt. Diese sehr verdichtete Darstellung erscheint vielleicht an einigen Stellen verkürzt, zeigt aber gerade deswegen in sehr deutlicher Form die vorhandenen Defizite und Potenziale auf.

In der Politikwissenschaft gibt es seit ca. 15 Jahren eine intensive Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerung. Generell können drei Arten von Steuerung unterschieden werden:

1. Steuerung mittels Hierarchie (Gesetze, Weisungen ...),
2. Steuerung über den Markt und
3. Steuerung über Verhandlungen (Netzwerke).

Die drei Steuerungsarten sind dabei fast nie in „Reinform“ vorzufinden, sondern werden in unterschiedlichen Gewichtungen miteinander kombiniert.

Die top down Steuerung über **Hierarchien** (Weisungen, Gesetze etc.) kann ihre Wirkung dann am besten entfalten, wenn einfach strukturierte, eindimensionale oder lineare Ziele erreicht werden müssen. Werden die Ziele vielschichtiger und mehrdimensional, müssen sie zunächst in viele eindimensionale (sektorale) Einzel- oder Teilziele zerlegt werden. Dabei tritt die Problematik auf, dass das Gesamtziel in der Regel mehr ist, als die Summe der Teilziele.

Der **Markt** als ökonomisches Steuerungsinstrument kann nur dort wirksam werden, wo auch tatsächlich ein Markt bzw. ein Preis für ein bestimmtes Gut vorhanden ist bzw. ermittelt werden kann. Gerade im Fall von gesamtgesellschaftlichen oder nicht marktfähigen Gütern wie z.B. bei Umweltleistungen ist dies nur selten der Fall. In diesem Fall spricht man „Marktversagen“. Dies äußert sich vor allem auch durch die sogenannten externalisierten Kosten, d.h. die Kostenverursacher sind nicht die Kostenträger.¹⁰ Dadurch wird zum Teil das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip

¹⁰ Beispiel Verkehr: Der vom PKW verursachte Verkehrslärm ist an keiner Stelle mit in den Kosten für den PKW-Fahrer enthalten. Die durch den Lärm verursachten Kosten werden aber z.B. durch niedrigere Grundstückspreise an stark befahrenen Straßen deutlich, die nicht der Lärmverursacher trägt, sondern ein mehr oder weniger unbeteiligter. Gleiches gilt sinngemäß für Verkehrsunfälle, die nur teilweise durch die individuelle Autoversicherung abgedeckt sind. Der Großteil wird gesamtgesellschaftlich durch die Krankenkassenbeiträge ausgeglichen.

ausgehebelt. Die Kosten werden in den meisten Fällen auf die Allgemeinheit oder einen Teil an sich direkt nicht Beteiligter abgewälzt. Ist jedoch ein Markt für ein bestimmtes Gut oder für die Erreichung eines bestimmten Ziels vorhanden, oder kann dieser geschaffen werden, so kann eine effiziente Erreichung der Ziele verwirklicht werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sowohl die Steuerung über Hierarchien als auch die Steuerung über den Markt desto mehr an Zielgenauigkeit verliert, je komplexer die Ziele werden und je mehr es sich um gesamtgesellschaftliche (volkswirtschaftliche) Ziele handelt. Verursacht wird die Zielungenauigkeit durch Informationsdefizite bzw. – ungleichgewichte oder Marktversagen.

Hinzu kommt, dass sich die einzelnen gesellschaftlichen Teilsysteme immer weiter ausdifferenzieren. Die Folge ist steigende Komplexität. Die staatlichen Organisations- und Steuerungsstrukturen reagieren darauf durch weitere sektorale Differenzierung und Reglementierung. Es werden immer mehr Gesetze, Verordnungen und Richtlinien erlassen, bis die Regelungstiefe die komplette Detailsteuerung umfasst, d.h. Kontrollmechanismen bis auf Maßnahmen- und Projektebene definiert werden.¹¹

Die Konsequenz ist, dass nur noch Experten den „Regelungsdschungel“ durchschauen. Die inhaltlichen Regelungsdichte wird häufig durch detaillierte haushaltstechnische und juristische Vorgaben ausgeweitet.¹² Dies führt in Teilen dazu, dass die rechtlich-technischen Regelungen die inhaltlichen Bereiche mit definieren oder sogar ersetzen. Die Experten, die diesen Regelungsdschungel mit aufbauen und durchschauen, sind aus diesem Grund auch im juristischen Bereich und hier vor allem im Bereich des Finanz- und Haushaltsrechts der Administration zu finden. Ein weiterer Punkt ist, dass die rechtlichen Vorgaben zum überwiegenden Teil der Auslegung bedürfen (bspw. Kommentare oder laufende Rechtsprechung) und somit Spielräume offen lassen die je nach Ausrichtung des Entscheiders in die eine oder andere Richtung genutzt werden können. Werden die für inhaltliche Entscheidungen zuständigen Personen je nach Wahlergebnis oder Erfolg der Arbeit ausgewechselt, festigt sich die Stellung derer, die bleiben. Sie verfügen nach einer gewissen Zeit über „Herrschaftswissen“ und werden somit zur einflussreichsten Gruppe auch innerhalb der inhaltlichen Steuerung. Neue Ideen und Förderpolitiken werden immer dann stark beschnitten oder scheitern, wenn es den politischen Entscheidern nicht gelingt, diese einflußreiche konservative Gruppe¹³ auf ihre Seite zu bringen.

Auf der anderen Seite entsteht Druck für eine effiziente und effektive Steuerung durch die immer knapperen zur freien Verfügung stehenden, d.h. ungebundenen Ressourcen

11 Beispiel aus der Politik / öffentliche Verwaltung: das Verwaltungsmanagement wird häufig durch unklare und wechselnde Zielvorgaben überfordert (die politischen Gremien neigen aufgrund ihrer politischen Legitimation zur Detailsteuerung, statt sich auf die strukturelle Steuerung zu konzentrieren). Aufgrund dieser Ausgangslage ist eine Übersteuerung durch vorwiegend haushaltsrechtliche Regelungen und Kontrollerfordernisse ebenso anzutreffen wie eine Untersteuerung.

12 Aktuell diskutiertes Beispiel ist bspw. die Steuergesetzgebung in Deutschland. Es wird versucht, das legitime Ziel des Staates der Einnahmen-Generierung, durch ein für Laien nicht mehr verständliches und selbst für Experten teilweise nur noch in bestimmten inhaltlichen Bereichen nachvollziehbares Regelungswerk zu erreichen.

13 Mit „konservativ“ ist an dieser Stelle nicht die Zugehörigkeit zu einer politischen Orientierung gemeint, sondern vielmehr die Einstellung den Status quo zu verteidigen und neues zu verhindern („Das haben schon immer so gemacht“). Die Einstellung liegt dabei nicht nur in den Persönlichkeiten der Menschen auf der Arbeitsebene begründet, sondern wird zu einem großen Teil auch durch die Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Verwaltung und dem dadurch verursachten Strukturkonservatismus hervorgerufen.

(finanzielle Mittel, Personal). Die derzeitige Hauptlinie, um die knappen Mittel effizient und effektiv einzusetzen, verläuft über Richtlinien, Gesetze und Verordnungen und immer stärkere Detailregelungstiefe. Die inputorientierte Steuerung mit ihren Kernindikatoren wie bspw. „Mittelabflussquote“ und die immer stärkeren Eingriffe in die Detailsteuerung führen allerdings zu immer höheren Verwaltungsaufwand und zu Intransparenz. In Verbindung mit der steigenden Komplexität (z.B. durch die Orientierung des Handelns am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung) kann ernsthaft in Zweifel gezogen werden, dass das derzeitige System in der Lage ist, die steigende Komplexität mit der Notwendigkeit des integrierten oder zumindest sektorübergreifenden Handelns und die dadurch entstehende Selbstorganisation bzw. Selbststeuerung der Teilsysteme, zielgerichtet zu steuern.

Ein Lösungsansatz der o.a. Probleme wird durch die dritte Art der Steuerung – die der **Verhandlungen / Netzwerke** – gesehen. Es wird eine Steuerung angestrebt, die die Adressaten der Planung in die Steuerung mit einbezieht, um auf diese Art die Umsetzungschancen und Akzeptanz zu verbessern. Um diesen partizipativen Ansatz zu verwirklichen, wird ein territorerale Ansatz verfolgt, bei dem die Adressaten (Akteure) eingebunden werden. Der räumliche Ansatz ermöglicht dabei die notwendige Komplexitätsreduktion ohne die notwendige integrierte Betrachtungsweise, die im Gegensatz zur derzeit üblichen Komplexitätsreduktion durch funktionale oder sektorale Aufgliederung von Problemen und Definition von Zielen, zu vernachlässigen.

Trotz der Vorteile von informellen Netzwerken als Steuerungsinstrument sind damit auch mindestens zwei Defizite verbunden: fehlende politische Legitimation und die Entscheidungsstrukturen selbst. Die fehlende politische Legitimation ergibt sich daraus, dass sich Netzwerke im Wesentlichen dort bilden, wo keine institutionalisierten Akteure als notwendig erachtete Aufgaben übernehmen bzw. diese nicht befriedigend erfüllen. Entfalten die durch die meist informellen und wenig bis gar nicht institutionalisierten Netzwerke getroffenen Entscheidungen Wirkung, so ist nach der politischen Legitimation zu fragen.¹⁴ Die fehlende politische Legitimation kann aber andererseits auch dazu führen, dass Entscheidungen ohne Wirkung getroffen werden. Die Reaktion der Akteure ist dann häufig Enttäuschung und Frustration, dass man nichts erreicht hat. Das kann dann wiederum zum Abbau von (größtenteils ehrenamtlichen) Engagement zur Folge haben¹⁵.

Das zweite Defizit liegt in den Entscheidungsstrukturen selbst. Netzwerke basieren auf Freiwilligkeit. Sie verfolgen ein gemeinsames Ziel bzw. existieren für die Lösung bestimmter Probleme. Die Entscheidungen sollen dabei normalerweise im Konsens

14 Als aktuelles Beispiel kann der Vorwurf der „Berliner-Räte-Republik“ angeführt werden. Hierbei wird im Wesentlichen kritisiert, dass politische Entscheidungen ausserhalb des Parlaments (als das eigentlich dafür zuständige Gremium) bspw. in Räten und Kommissionen diskutiert und getroffen werden (z.B. Hartz-Kommission zur Reform des Arbeitsmarktes). Die ausserhalb der politisch legitimierten Gremien getroffenen Einigungen zwischen den beteiligten Akteuren, würden dann nur noch vom Parlament „abgesegnet“ (bspw. Hartz I bis IV).

15 Beispiel: Zu Beginn der Phase der Erarbeitung von Lokale Agenda 21 Konzepten durch Städte und Kommunen sind zum Teil Netzwerke aus Zusammenschlüssen von unterschiedlichen Vereinen, Verbänden und Interessensvertretern gegründet und durch diese Konzepte erarbeitet worden. Als die Konzepte der (Kommunal-) Politik als neuer Handlungsauftrag übergeben wurde, lehnten diese die Konzepte ab (bspw. Münster / Westf.). Begründung: fehlende Einbindung von Akteuren und der Politik.

getroffen werden. Damit entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen Freiwilligkeit, Problemlösungsanspruch und Konsens. Die Freiwilligkeit ermöglicht, dass das Netzwerk nicht zwangsläufig alle für eine Problemlösung relevanten Akteure umfassen muss. Ausserdem kann ein Akteur jederzeit aus dem Netzwerk aussteigen (exit-Option). In beiden Fällen sind somit nur scheinbare Problemlösungen bzw. Konsens zu erreichen.

Eine Lösung dieser Steuerungsdefizite könnte in der **Verknüpfung der drei Steuerungsarten** Hierarchie, Markt und Verhandlungen liegen, so dass die jeweils positiven Eigenschaften miteinander kombiniert werden. Eine wesentliche Voraussetzung für den angestrebten partizipativen Steuerungsansatz ist dabei die klare Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung. Analog zum „Neuen Steuerungsmodell“¹⁶ der Verwaltung müssen die Verantwortlichkeiten klar definiert und sowohl die Entscheidungsverantwortung als auch die Budgetverantwortung im Rahmen von Zielvereinbarungen delegiert werden.

Derartige moderne Steuerungsansätze sind nicht nur im Bereich der Verwaltung („Neues Steuerungsmodell“) zu finden, sondern auch im Bereich der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (z.B. REGIONEN AKTIV, Lokale Agenda 21) wie auch der Regionalpolitik (z.B. InnoRegio) bereits vorhanden. Auch die EU-Strukturfonds entsprechen vom Grundsatz her mit ihrer Mischung von Rahmenvorgaben (z.B. Ex-Ante Evaluierung), Anreizsystemen (z.B. leistungsgebundene Reserve) sowie dem Partnerschaftsprinzip dem geschilderten Steuerungsdreiklang von Hierarchie, Markt und Netzwerken.

StaR hat den Anspruch die Elemente der Steuerung über Netzwerke mit hierarchischen Elementen und Marktmechanismen zu verbinden, um so deren jeweiligen Vorteile und Potenziale nutzbar zu machen.

16 Eine Lösung im Verwaltungsbereich verspricht das „Neue Steuerungsmodell“ (vgl. www.kgst.de; abgerufen am 15.01.2002). Kernstück des Neuen Steuerungsmodells ist die Budgetierung, d.h. die Delegierung von Entscheidungsverantwortung und Budgetverantwortung von den oberen Entscheidungsebenen auf nachgelagerte Ebenen auf der Basis von Zielvereinbarungen. Die Delegierung entlastet das Management von den operativen Entscheidungen, so dass diese sich mehr auf die strategischen Entscheidungen konzentrieren können. Die strategische Steuerung basiert auf einem die operativen Bereiche umfassenden Controllingssystem.

5. Nachhaltige Regionalentwicklung

In diesem Kapitel wird beschrieben, warum der regionalen Ebene bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung und im Rahmen der EU-Strukturfonds eine besondere Bedeutung zukommt. Daran anschließend werden die Ziele, Prinzipien, Potenziale sowie die Erfolgsfaktoren und Risiken einer nachhaltigen Regionalentwicklung skizziert.

5.1. Regionale Ebene als Handlungsebene

Aus steuerungstheoretischer Sicht ist die regionale Ebene am besten dafür geeignet, die drei Steuerungslogiken Hierarchie, Markt und Netzwerke miteinander zu verbinden. Einerseits verfügt die regionale Ebene über besondere Potenziale für breit angelegte partizipative Prozesse. Denn Regionen sind „klein genug“, um den Aufbau vertrauensvoller Partnerschaften und tragfähiger Kooperationen sowie Identifikation zu ermöglichen. Andererseits sind Regionen „groß genug“, um auch die ökonomische Entwicklung (den Markt) beeinflussen zu können. Im globalen Wettbewerb der Standorte bildet die Region immer mehr die relevante 'Einheit', da hier die wichtigen strukturellen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Dynamik konkret gestaltet werden können.

So wird in der Regional- und Wirtschaftspolitik die Region bzw. die Regionalisierung zunehmend im Zusammenhang oder als Antwort auf die Globalisierung gesehen. Auch jüngere regionalpolitische Ansätze wie die eigenständige Regionalentwicklung oder das Milieu-Konzept, industrielle Cluster oder die lernenden Regionen betonen die regionale Ebene und die dazugehörigen regionalen Netzwerke. Darüber hinaus setzt die europäische Regionalpolitik immer stärker auf die regionale Handlungsebene und fordert zunehmend, auch als Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln, regionale Abgrenzungen und Entwicklungskonzepte.

Aus Sicht der Nachhaltigkeit kommen in der Größe von Regionen vor allem Verflechtungen der drei Nachhaltigkeitsdimensionen zum Tragen. Die Problemnähe ist wesentlich für ein erhöhtes Problembewusstsein und die Motivation von Akteuren, sich gestaltend an einer nachhaltigen Entwicklung zu beteiligen. Dies ermöglicht die Umsetzung des integrativen prozeduralen Nachhaltigkeitsansatzes. Zudem können viele im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung angesprochene Problemfelder wie Verkehrsentwicklung, Wasserversorgung, Flächennutzung oder Arbeitsmarktentwicklung auf der regionalen Ebene beeinflusst werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl aus Sicht der Regionalpolitik wie auch der nachhaltigen Entwicklung die regionale Ebene als eine wesentliche Steuerungs- und Handlungsebene immer stärker in den Blickpunkt rückt. Die regionale Ebene erscheint am besten geeignet, bestehende Ausgangsbedingungen und spezifische Erfordernisse bei Plänen, Programmen und Konzeptionen zu berücksichtigen sowie ökologische, ökonomische und soziale Aspekte in einem räumlichen Ansatz zu integrieren.

Aber was ist eine Region? Der Begriff Region ist fast so schillernd wie die nachhaltige Entwicklung. Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland wird darunter zumeist eine Ebene oberhalb der Gemeinden und unterhalb der Bundesländer verstanden. Die Abgrenzung ist dabei nicht zwangsläufig an vorhandene administrative Grenzen gebunden, sondern kann anhand unterschiedlicher Blickrichtungen vorgenommen werden: Wirtschaftsregion, Naturraum, Kulturraum, usw. Region ist somit im wesentlichen das, was sich als Region definiert. Allerdings muss die Abgrenzung der Regionen zielführend für eine nachhaltige Regionalentwicklung sein. Insbesondere müssen die beteiligten Akteure sich der Region zugehörig fühlen und zum gemeinsamen Handeln bereit sind. An Bedeutung gewinnen dabei flexible themenorientierte oder zeitlich befristete Regionsabgrenzungen.

5.2. Ziele und Prinzipien einer nachhaltigen Regionalentwicklung

Bislang existiert keine allgemeingültige oder verbindliche Definition einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Beschrieben werden könnte das Ziel in Anlehnung an die Definition einer nachhaltigen Entwicklung folgendermaßen: Verbesserung der Lebensqualität von Menschen einer Region ohne die Belastbarkeitsgrenzen der zugrundeliegenden Ökosysteme zu überschreiten.

Dabei muss die nachhaltige Entwicklung auf regionaler Ebene an die jeweiligen regionalen Bedingungen und Erfordernisse anknüpfen und kann dementsprechend nur mit unterschiedlichen Konzepten und Handlungsschwerpunkten erreicht werden. Um so wichtiger ist es deshalb, grundlegende Prinzipien einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu formulieren, die einen rahmensetzenden Charakter haben.

Integration und räumlicher Ansatz

Ein wesentliches Prinzip nachhaltiger Regionalentwicklung liegt in der Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange in der Planung, der Durchführung und der Bewertung von Entwicklungsmaßnahmen. Der Umwelt- und Naturschutz wird dabei als eine Voraussetzung einer langfristig tragfähigen ökonomischen und sozialen Entwicklung begriffen. Dieser Ansatz verlangt eine multidimensionale Betrachtung von Problemen und Lösungen sowie die Zusammenführung sektoraler Planungen und Fachpolitiken. Planung und Integration vollziehen sich in einem raumbezogenen Ansatz, der die Multifunktionalität dieses Raums widerspiegelt.

Partizipation und Kooperation

Wesentlich für die Integration der Nachhaltigkeitsdimensionen in der regionalen Entwicklung ist die Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Akteure. Prozesse auf regionaler Ebene zielen darauf, mit den Akteuren Ziele auszuhandeln sowie Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, die ökologisch, ökonomisch und sozial sinnvoll sind. Die Beteiligung liefert nicht nur einen wichtigen Informationsgewinn für die Planung, Durchführung und Bewertung, sondern schafft auch Akzeptanz und Motivation bei den Akteuren für den Wandel zu einem ökologisch verträglichem Entwicklungsmodell. Partizipation ist dabei sowohl zwischen den verschiedenen Ebenen von der Region, über das Land, den Bund bis zur EU notwendig (vertikale Partnerschaft) wie auch zwischen den verschiedenen Ressorts und nicht-staatlichen Akteuren (horizontale Partnerschaft) unverzichtbar.

Innovation und Vielfalt

Nachhaltige Regionalentwicklung ist eng verbunden mit Innovation und Vielfalt sowohl in der Entwicklung der ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Bedingungen als auch auf der Ebene von Integration und Beteiligung. Strategien, Systeme und Prozesse sollen weiterentwickelt werden, um ein Höchstmaß an Effizienz und Suffizienz zu erreichen. Institutionelle Innovation und kontinuierliche Verbesserung von Beteiligungsprozessen sind ausschlaggebend für effizient funktionierende dezentrale Organisationsstrukturen. Die Komplexität des Nachhaltigkeitskonzepts erfordert eine Vielfalt spezifisch angepasster Instrumente und Beteiligungsformen, zu deren dauerhafter Entwicklung ein vernetzter Informationsaustausch beitragen soll.

Das Prinzip der Vielfalt ist insbesondere wegen der damit verbundenen Stabilität ökologischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Systeme von großer Bedeutung. Darunter geht es um Biodiversität, ökonomische Diversität und Vielfalt von Lebensstilen.

Bewertung und Steuerung

Entwicklungsfortschritte und die Einhaltung der Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung sollen bewertbar und damit steuerbar werden. Nur durch eine Bewertung kann das Erreichen von Zielen erfasst und bei Fehlentwicklungen gegengesteuert werden. Bewertungsverfahren, Indikatoren und Daten sind notwendig, um die Ausgangsbedingungen der Regionen und den Beitrag von Plänen, Programmen und Projekten abzuschätzen. Sie sollen dazu beitragen, die Entwicklungsinstrumente kontinuierlich zu verbessern, Verstöße zu sanktionieren und einen effizienten Einsatz von Fördermitteln zu gewährleisten.

5.3. Potenziale einer nachhaltigen Regionalentwicklung

Die Potenziale einer nachhaltigen Regionalentwicklung können folgendermaßen entlang der drei Zieldimensionen einer nachhaltigen Entwicklung dargestellt werden.

Ökonomische Potenziale¹⁷

- Endogene Entwicklungspotentiale können verstärkt für die ökonomische Entwicklung einer Region genutzt werden, da die Akteure vor Ort zumeist genauer über regionale Stärken und Schwächen informiert sind.
- Regionale Stärken und Schwächen können optimal bei Entwicklungskonzeptionen und Projekten einbezogen werden.
- Einzelprojekte können leichter in eine Gesamtstrategie der regionalen Entwicklung eingebunden werden. Ökonomische Synergieeffekte können durch diese Verzahnung mobilisiert werden. Die Integration von Politik- und Projektbereichen wird erleichtert.
- Motivation und Engagement regionaler Akteure können effizient gefördert werden.
- Doppelförderungen und der Aufbau von Überkapazitäten können leichter vermieden werden.
- Reaktionszeiten bei regionalen Strukturproblemen verkürzen sich.

Ökologische Potenziale

- Die direktere individuelle Betroffenheit regionaler Akteure und die Übernahme von Verantwortung für die Region als eigenem Lebens-, Arbeits- und Entscheidungsraum kann die Integration der Umweltdimension stärken.
- Regionale Potenziale und Restriktionen im Bereich von Umwelt und Natur können zielgenauer berücksichtigt werden, weil detailgenauere und vernetzte Wirkungsprognosen, -analysen und -kontrollen möglich sind.
- Regionale Stoff- und Wertschöpfungsketten können gestärkt werden und damit können Transportwege reduziert und die damit verbundenen ökologischen Folgewirkungen verringert werden.

¹⁷ Basierend auf dem Sachstandsbericht der Wirtschaftsministerkonferenz zur "Regionalisierung der Strukturpolitik", September 1997.

Sozio-politische Potenziale

- Die Handlungskoordination zwischen staatlichen, kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren kann durch räumliche Nähe verbessert werden und regional angepasste Problemlösungen können gefunden werden.
- Regionale Strukturen der Entscheidungsfindung und Kooperation können dazu beitragen, individuelle Gestaltungsmöglichkeiten zu erweitern und die Eigenverantwortung von Einzelnen zu fördern. Regionen können zu Entscheidungs-, Verantwortungs- und Wirkungsräumen werden¹⁸.

5.4. Erfolgsfaktoren und Risiken nachhaltiger Regionalentwicklung

Die Umsetzung nachhaltiger Regionalentwicklung ist ein komplexer Prozess, der mit einem Wandel und zum Teil dem Aufbrechen gewachsener Strukturen verbunden ist, die nicht nur die regionale Ebene betreffen.

Risiken

- Mangelnde Transparenz sowie unzureichende Regelung und Kontrolle regionaler Kooperations- und Entscheidungsstrukturen können sich mit innovationshemmender Kartellbildung, exklusiven Netzwerken, unklarer Verantwortungslage und undurchsichtigen Entscheidungen verbinden.
- Unkontrollierte Freiräume in Übergangsphasen können zur Durchsetzung von Einzelinteressen dynamischer Akteure führen, die mit erhöhten Kosten für Dritte oder das Gemeinwesen verbunden sind.
- Tiefgreifende Zielkonflikte können die Handlungsunfähigkeit regionaler Gremien zur Folge haben.
- Mangelnde Auseinandersetzungen oder Identifizierung mit den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung können zu deren unzureichenden Berücksichtigung in der regionalen Planung und Umsetzung führen.

¹⁸ Nach: Spehl, H. (1994): Nachhaltige Regionalentwicklung, Ansatzpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in der Region Trier. NARET-Diskussionspapier Nr. 3. Trier.

Erfolgsfaktoren¹⁹

- Verdeutlichung des Nutzens regionaler Dialog- und Entscheidungsstrukturen und Institutionalisierung des Prozesses zur langfristigen Stabilisierung und frühzeitige Umsetzung konkreter Projekte zur Motivation regionaler Akteure.
- Entwicklung flexibler und lernfähiger regionaler Kooperations- und Entscheidungsstrukturen (Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Regionen).
- Schaffung eines transparenten regionalen und intrakommunalen Informations- und Netzwerkmanagements.
- Entwicklung und Einsatz geeigneter Rahmenvorgaben und Kontrollstrukturen für regionale Kooperations- und Entscheidungsstrukturen zur Einhaltung der Nachhaltigkeitsprinzipien insbesondere im Bereich von Umweltzielen und -kriterien (Gegenstromprinzip).
- Regionale Entwicklungs- und Wirkungsanalysen orientiert an den drei Nachhaltigkeitsebenen und ihren Verflechtungen.
- Qualifizierung regionaler Akteure in den Prinzipien, Grundsätzen und Effekten nachhaltiger Regionalentwicklung.
- Unterstützung der regionalen Entscheidungsfindung und Kooperationsbildung sowie der Entwicklung von Plänen und Maßnahmen und ihrer Durchführung durch Moderatoren und Regionalmanager.
- Enge Kooperation und intensiver Informationsaustausch zwischen Landes- und Regionalplanung und regionalen Kooperations-, Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen.
- Regionale Entscheidungsprozesse müssen direkte Auswirkungen auf die Entwicklung der Region haben (Motivation der regionalen Akteure).
- Abstimmung von Finanzierungsinstrumenten regionaler Entwicklung der Landes- Bundes- und EU-Ebene auf dezentrale Entscheidungsprozesse. Integration von Regional-, Agrar-, Sozial- und Umweltpolitik.

¹⁹ vgl. auch: Weber, Banthien (1999): Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Das Beispiel des Wettbewerbs Regionen der Zukunft. In: BBR Informationen zur Raumentwicklung Heft 7. Bonn. Fürst (1999): Weiche Kooperationsstrukturen - eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen? In: BBR Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10. Bonn.

6. Nachhaltige Regionalentwicklung erfolgreich fördern – aber wie? Vorstellung von StaR

Mit StaR soll das Ziel der Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung verfolgt werden, bei der Umweltbelange integraler Bestandteil sind. Grundüberlegung von StaR ist ein Richtungswechsel der derzeitigen Förderung, die vor allem durch die folgenden Begriffe charakterisiert werden kann: „projektorientiert“, „sektororientiert“, „hierarchisch“, „Gießkannenprinzip“ und „Windhundprinzip“. Die Festlegung von förderfähigen Maßnahmen (Positiv- und Negativlisten) allein durch den Fördermittelgeber hat dabei gravierende Nachteile: Die Antragsteller als potenzielle Fördermittelempfänger haben im heutigen System eine passive Stellung und richten ihre Anträge auf Maßnahmen aus, die Top down gefördert werden und nicht notwendigerweise auf solche, die aus Sicht ihrer Regionen notwendig wären. Die passive Rolle des Fördermittelempfängers muss in eine aktive Mitgestaltung umgewandelt werden. Voraussetzung dafür ist die Umstellung von der einzelprojektbezogenen auf die programmbezogene Förderung. Dafür ist ein partnerschaftlich-partizipativer Ansatz notwendig, der eine offenere und durch Rahmenvorschriften fixierte Förderung ermöglicht. Dieser Ansatz findet bereits im Rahmen der Förderung der regionalen (ländlichen) Entwicklung in Modellvorhaben wie bspw. der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER, „Regionen der Zukunft“ oder „Regionen Aktiv“ Anwendung.

Die knapper werdenden finanziellen Fördermittel üben zusätzlich Druck auf die Stärkung der Eigeninitiative und Selbstverantwortung der Regionen aus. Die derzeit noch dominierenden externen Impulse der Top down Förderung müssen durch eine verstärkte Nutzung der endogenen Potenziale ergänzt werden.

Hinzu kommt, dass eine systematische Integration von Umweltbelangen bisher wenig bis gar nicht erfolgt. Bei StaR erfolgt die Integration durch die Steuerung des Prozesses in den Regionen. Hierfür müssen vor allem Anforderungen an den Planungs-, Umsetzungs- und Bewertungsprozess der regionalen Entwicklung definiert werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine nachhaltige Regionalentwicklung eines kontinuierlichen gesellschaftlichen Dialog- und Abstimmungsprozesses bedarf, in dem die verschiedenen Zieldimensionen einer nachhaltigen Entwicklung gegeneinander abgewogen und letztendlich integriert werden.

StaR hat den Anspruch, Elemente der Steuerung über Netzwerke mit hierarchischen Elementen und Marktmechanismen zu verbinden, um so deren jeweilige Vorteile und Potenziale nutzbar zu machen.

6.1. Prinzipien von StaR

Im Folgenden werden die 10 Prinzipien von StaR skizziert.

Prinzip I:	Programmförderung	Prinzip VI:	Trennung der Rahmen von der Detailsteuerung
Prinzip II:	Förderung regionaler Partnerschaften	Prinzip VII:	Regionale Budgets
Prinzip III:	Gegenstromprinzip	Prinzip VIII:	Qualifizierung und Vernetzung
Prinzip IV:	Wettbewerb	Prinzip IX:	Controlling
Prinzip V:	Zielvereinbarungen	Prinzip X:	Kontrolle und Sanktionen

Prinzip I: Programmförderung

Um eine nachhaltige regionale Entwicklung zu fördern, bedarf es der Abkehr von der Projekt- und eine Orientierung hin zur Programmförderung. Der hohe Komplexitätsgrad der „Nachhaltigen Entwicklung“ und das daraus resultierende Fehlen von operationalisierten und kohärenten Zielsystemen verursacht große Schwierigkeiten bei der Entscheidung über Änderungen oder Aufnahme von Maßnahmen in die Förderkataloge, die für eine nachhaltige Entwicklung erforderlich wären. Die inhaltliche und finanzielle Diskrepanz zwischen den förderfähigen Maßnahmen und den in den Regionen notwendigen Maßnahmen nimmt dadurch zu. Damit stößt der derzeit in der Mainstream-Förderung angewendete sektoral orientierte Steuerungsansatz der Einzelprojektförderung an seine Grenzen.

Der Lösungsansatz von StaR besteht darin, die sektoral orientierte Projektförderung in eine integrierte Programmförderung umzugestalten.²⁰ Zwei Wege sind hierbei denkbar. Der einfachere Weg besteht darin, dass Fördermittelgeber ihre finanziellen Mittel nicht nur starr in ihren Ressortbereichen einsetzen, sondern die gegebenen Möglichkeiten nutzen, sektorübergreifende Initiativen zu initiieren. Der wesentlich kompliziertere und schwerere Weg würde eine engere Zusammenarbeit der einzelnen Fachressorts sowohl inhaltlich als auch finanziell bedingen und langfristig die sektorale Orientierung der Ressorts überwinden. Der erste Weg wird derzeit im Rahmen von Modellvorhaben²¹ bereits beschritten. Der zweite Weg ist erst in kleinen Ansätzen bspw. in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein am Ministerium für den ländlichen Raum erkennbar.

²⁰ Damit ist nicht gemeint, dass die gesamte Förderung auf dieses System umgestellt werden soll. Beide Systeme haben ihre Berechtigung und Nutzen. Es ist entscheidend, welche Ziele erreicht werden sollen. Stehen eher gesamtgesellschaftliche Ziele im Vordergrund, so ist die Programmförderung von StaR klar im Vorteil. Geht es um die Förderung eines bestimmten Sektors oder einer Maßnahme mit klar definierten Zielen, so kann das derzeitige System mit geringen Modifizierungen vor allem im Bereich der Erfolgskontrolle (Evaluierung etc.) seine Stärken ausspielen.

²¹ Initiativen, die einen räumlich-integrierten Ansatz verfolgen, sind z.B.: EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER und INTERREG, der Bundeswettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, „Regionen der Zukunft“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

Prinzip II: Förderung regionaler Partnerschaften

In den Regionen müssen Partnerschaften aufgebaut und institutionalisiert werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass in der Partnerschaft die relevanten gesellschaftlichen Akteure zur Erreichung der gesteckten Ziele in die Planung, Umsetzung und Bewertung des regionalen Entwicklungsprozesses und des Fördermitteleinsatzes eingebunden sind (horizontale Partnerschaft²²).

Innerhalb der regionalen Partnerschaften müssen die Organisations-, Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen festgelegt und Transparenz nach innen und außen hergestellt werden. Hierzu gehören bspw. die Organisation der Beteiligung der Akteure aus der Region, die Auswahlkriterien und das Entscheidungsverfahren für die Auswahl der zu fördernden Projekte. Die Strukturen müssen sowohl den prozessualen Ansprüchen einer nachhaltigen Regionalentwicklung als auch den inhaltlichen und technisch-funktionalen Anforderungen Rechnung tragen. Es ist immer eine Gradwanderung zwischen notwendiger Institutionalisierung und flexiblen offenen Netzwerkstrukturen.

Der Aufbau dieser Strukturen soll finanziell gefördert werden. Allerdings nur als Anschubfinanzierung, da zu Beginn von Kooperationen der größte Aufwand und damit die größten Kosten bei gleichzeitig niedrigen Einnahmen zu erwarten sind. Die Förderung ist dabei nicht als Dauersubvention ausgelegt, sondern sollte degressiv gestaffelt werden, um Anreize für eine Eigenwirtschaftlichkeit und damit für Dauerhaftigkeit und Selbständigkeit zu geben.

Mit der horizontalen Partnerschaft ist unter anderem der Anspruch verbunden, endogene Potenziale einer Region zu aktivieren, die ansonsten als nicht kodifiziertes Wissen oder brachliegende Ressourcen für die Entwicklung der Region nicht nutzbar wäre.

Prinzip III: Gegenstromprinzip

Durch das Gegenstromprinzip und eine vertikale Partnerschaft zwischen den Regionen und der übergeordneten Ebene kann das Spannungsverhältnis zwischen Top- down und Bottom up aufgelöst werden. Grundlage dafür ist ein Umdenken auf beiden Seiten. Dies ist nur möglich, wenn die Fördermittelgeberseite dazu bereit ist, sich auf einen Abstimmungsprozess einzulassen und ihre Vorgaben auf den Rahmen zu beschränken, um so Handlungsspielraum zu ermöglichen. Im Gegenzug muss die Seite der Fördermittelempfänger dazu bereit und in der Lage sein, sich aktiv und produktiv in den vertikalen Abstimmungsprozess einzubringen sowie den definierten vorgegebenen Rahmen einzuhalten und sinnvoll auszufüllen. Ziel des Gegenstromprinzips ist die größtmögliche Umsetzung der übergeordneten Interessen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der regionalen Potenziale und Perspektiven. Auch bei der Umsetzung

22 Horizontale Partnerschaft umfasst neben der Partnerschaft auf der Ebene der Detailsteuerung (Regionen) auch die Ebene der Rahmensteuerung (inhaltliche und finanzielle Zusammenarbeit zwischen Fördermittelgebern wie bspw. Ministerien). Dies wurde bereits oben kurz angesprochen („integrierter räumlicher Ansatz“), wird aber im folgenden nicht weiter thematisiert, weil die Diskussion um bspw. die Reform und Umstrukturierung von Ministerien den Rahmen der Arbeit sprengen würde.

des Gegenstromprinzips ist die richtige Mischung von Rahmenvorgaben (Hierarchie), Anreizen (Markt) und Beteiligung (Netzwerk) für den Erfolg ausschlaggebend.

Prinzip IV: Wettbewerb

Die Auswahl und Umsetzung der zu fördernden Programme (der Regionen) sollte wettbewerbs²³- bzw. leistungsbezogene Komponenten beinhalten. Damit werden zwei zentrale Elemente der angestrebten nachhaltigen Regionalentwicklung erfüllt. Erstens können die für eine nachhaltige Regionalentwicklung notwendigen Innovationen gezielt stimuliert werden. Dabei wird von der These ausgegangen, dass Wettbewerbsprozessen eine entscheidende Bedeutung für die Innovations- und Lernfähigkeit einer Gesellschaft insgesamt, wie auch von Regionen zukommt. Zweitens kann durch ein Wettbewerbsverfahren eine Kontextsteuerung der Regionalentwicklung vor Ort durch die übergeordneten Ebenen im Sinne des Gegenstromprinzips erfolgen. Dabei verpflichten sich die Regionen durch die Beteiligung an dem Wettbewerb freiwillig zur Erreichung der vorgegebenen Ziele bzw. der Verfolgung der vorgegebenen Innovationsrichtung.

Darüber hinaus stellt ein Wettbewerbssystem einen effizienten Weg zur Erreichung eines Ziels dar, da nur die Teilnehmer, die einen hohen Beitrag zur Zielerreichung leisten, unterstützt werden. Ein Wettbewerbsverfahren ist im Rahmen von StaR auf zwei Ebenen sinnvoll:

- zum einen im Rahmen der Wahrnehmung der Rahmensteuerung durch den Fördermittel**geber**, um die innovativsten und besten **Programme** bzw. Regionen zu identifizieren und zu fördern.
- zum anderen können die Regionen als Fördermittel**empfänger** im Rahmen der Detailsteuerung einen Wettbewerb um die besten **Projekte** zur Umsetzung der Konzepte ausloben.

23 Das ökonomische Instrument des Wettbewerbs ist dabei nicht neu. In der Projektförderung wird es in den Fällen angewendet, in denen die Summe der beantragten Projektfördermittel der einzelnen Anträge die Gesamtsumme des zur Verfügung stehenden Fördermittel überschreiten. Der Wettbewerb wird jedoch in den meisten Fällen nicht von Beginn des Förderprogramms an eingesetzt. Die erste Phase der Vergabe der Mittel erfolgt meist nach dem „Windhundprinzip“, d.h. die Projektanträge, die zuerst eingegangen sind und die Fördermodalitäten erfüllen werden gefördert. Erst bei knapper werdenden Mitteln wird ein Vergleich der Anträge vorgenommen und es kommt zu einem Auswahlverfahren.

Prinzip V: Zielvereinbarungen

In den Zielvereinbarungen werden verbindlich und nachvollziehbar die Aufgaben und Ziele zwischen dem Fördermittelgeber und dem -empfänger für einen bestimmten Zeitraum festgelegt. Die Vereinbarungen sind die Grundlage für die Bewertung des Fördermitteleinsatzes und somit das Instrument der Kontrolle des Zielerreichungsgrades.

Auf der Ebene der Rahmensteuerung ist es derzeit nicht möglich, Top down den Regionen ein ausreichend kohärentes und operationalisierbares Zielsystem einer nachhaltigen regionalen Entwicklung vorzugeben. Die Rahmensteuerung kann somit nur Rahmenziele (Leitplanken), grobe Leitlinien, Mindeststandards oder allgemeine Zielwerte vorgeben. Es wird das „WAS“ vorgegeben, das „WIE“ bestimmen die Regionen innerhalb des definierten Rahmens selbst. Zentrale Aufgabe der regionalen Ebene ist es demnach, ein für die Region spezifisches, kohärentes und operationalisiertes Zielsystem einer nachhaltigen regionalen Entwicklung zu entwickeln, das als Grundlage für Zielvereinbarungen dienen kann. Die Entwicklung der Ziele erfolgt somit weder Top down noch Bottom up sondern im Gegenstromprinzip. Die Ziele dürfen dabei nicht zu abstrakt und zu unkonkret formuliert werden, da die Zielvereinbarungen als Grundlage zur Beurteilung des Zielerreichungsgrades auch die Basis für die Delegation der Ressourcenverantwortung sind.

Durch die frühzeitige Beteiligung der potenziellen Fördermittelempfänger bei der Definition der Ziele der Rahmensteuerung werden Probleme und Konflikte frühzeitig aufgedeckt und thematisiert. Werden solche Konflikte zu spät thematisiert, kann dies den ganzen Prozess blockieren.

Prinzip VI: Trennung der Rahmen- und Detailsteuerung

Wie oben dargestellt, handelt es sich bei StaR um eine Programmförderung der regionalen Ebene, wobei die übliche Top-down Steuerung mit Einzelprojektprüfungen und -genehmigungen des Fördermittelgebers durch eine partizipative Steuerung im Gegenstromverfahren (horizontale und vertikale Partnerschaft) ersetzt wird.

Um diesen Anspruch zu verwirklichen, ist es notwendig, die Steuerung und die damit verbundenen Aufgaben und Kompetenzen der **Rahmensteuerung** und der **Detailsteuerung** klar zu definieren und den jeweiligen Akteuren zuzuweisen. Die Wahrnehmung der Aufgaben der Rahmensteuerung obliegt dem Fördermittelgeber, die Detailsteuerung dem Fördermittelempfänger (Regionen). Die Kontrolle der Programmförderung durch die Rahmensteuerung erfolgt durch vertraglich festgelegte Zielvereinbarungen mit den Fördermittelempfängern. Damit wird das derzeitige bürokratische System der Input-Steuerung durch ein output-bezogenes und zielorientiertes Management by Objectives (MbO) ersetzt. Die Detailsteuerung, also die konkrete Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen zur Erreichung der Programmziele, erfolgt dezentral und dem Subsidiaritätsprinzip folgend in den Regionen selbst.

Mit der Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung wird einerseits dem übergeordneten Steuerungsinteresse Rechnung getragen und andererseits den Regionen

der größtmögliche Gestaltungsspielraum eröffnet. Voraussetzung der Trennung der strategischen Steuerung und strategischen Zielbildung (Rahmensteuerung) von der operativen Steuerung und operativen Zielbildung (Detailsteuerung) ist eine konsistente Zielformulierung.

Prinzip VII: Regionale Budgets

Die Umsetzung des Elements der Zielvereinbarungen bedingt weitere Konsequenzen. Neben der Delegation der inhaltlichen Entscheidungsverantwortung muss parallel eine Übertragung der Ressourcenverantwortung für die Erfüllung der vereinbarten Aufgaben erfolgen. Der Fördermittelempfänger erhält für die Erreichung der vereinbarten Ziele ein festgelegtes Budget. Diese zielbezogene Budgetierung erlaubt eine flexible Vorgehensweise für den Fördermittelempfänger.

Durch die dezentrale Ressourcenverantwortung wird die Budgetierungskompetenz vom Fördermittelgeber auf den -empfänger übertragen. Dies bedeutet, dass auf der Grundlage der Zielvereinbarungen zwischen den beiden Parteien festgelegte Leistungen (Ziele) durch die selbständige Entscheidung der Fördermittelempfänger darüber, wie die Mittel zur Erreichung der Ziele verwendet werden sollen, erbracht werden. Für ein derartiges Vorgehen geeignet erscheint das in den Strukturfondsverordnungen vorgesehene Instrument des Globalzuschusses.

Durch die Delegation der Budgetverantwortung an die Ebene der Detailsteuerung ist die Auswahl und Festlegung der Budgetverantwortlichen auf der Seite der Fördermittelempfänger und damit die Haftungsfrage von großer Bedeutung. Verantwortlich sollte im Normalfall eine institutionalisierte regionale Partnerschaft²⁴ als Träger des Entwicklungsprozesses in den Regionen sein. Art und Höhe der Haftung ergibt sich dabei zum einen aus der Form der regionalen Partnerschaft und zum anderen aus den in der Zielvereinbarung enthaltenen Sanktionsmechanismen.

Prinzip XIII: Qualifizierung und Vernetzung

Die Umsetzung von StaR und die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung erfordert neue Fähigkeiten und Kenntnisse sowie kontinuierliche Lernprozesse sowohl auf der Ebene der Rahmensteuerung als auch der Ebene der Detailsteuerung (Regionen). Dies betrifft zum einen die inhaltlichen Aspekte einer nachhaltigen Regionalentwicklung, die sich aus der Komplexität und Dynamik des integrierten und partizipativen Ansatzes ergeben. Hierzu sind insbesondere das Prozess- und Netzwerkmanagement, Moderation, Konfliktmanagement und Evaluierung zu zählen. Die technischen Anforderungen liegen insbesondere im Bereich des Vergabe-, Haushalts- und Beihilferechtes.

²⁴ Die Institutionalisierung einer regionalen Partnerschaft ist abhängig von deren Zweck. In Frage kommen hierfür sowohl Personen- als auch Kapitalgesellschaften wie auch Körperschaften des öffentlichen Rechtes.

Ziel der Qualifizierung und Vernetzung ist es, die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, die Problem- und Handlungskompetenz der Akteure zu stärken und eine Lernkultur zu etablieren. Notwendig erscheint dabei sowohl eine vorbereitende Qualifizierung wie auch ein prozessbegleitendes Coaching. Dabei liegt der Schwerpunkt je nach Bedarf auf einer informierenden, vorbeugenden, steuernden, begleitenden, reflexiven oder emanzipierenden Beratung.

Geeignete Instrumente für die Qualifizierung und Vernetzung sind bspw. Workshops und das Internet. Um die Adressaten zu erreichen, sollte die Beratung entlang der jeweiligen Probleme und Erfahrungen ausgerichtet werden sowie die Teambildung unterstützt werden.

Prinzip IX: Controlling

Controlling ermöglicht einen kontinuierlichen und zeitnahen Blick auf den Umsetzungsstand der vereinbarten Ziele. Dabei handelt es sich um eine zentrale Voraussetzung für das Steuerungssystem von StaR mit seiner hohen Selbststeuerung und einem Mindestmaß an Zentralsteuerung. Controlling ist dabei nicht mit Kontrolle oder Steuerung zu verwechseln. Zwar stellt das Controllingsystem Steuerungsinformationen bereit, Steuerung und Kontrolle selbst sind jedoch originäre Managementaufgaben (Entscheidungsverantwortung), die weiterhin auf den jeweiligen Ebenen von den jeweiligen Entscheidern erfolgen müssen. Controlling ist somit Dienstleister der Entscheidungsträger mittels zielgerichteter Informationsbeschaffung und -verarbeitung. Es hat damit die Informationsverantwortung.

Ziel eines Controllingystems ist es, durch den Einbau von Rückkoppelungsschleifen rekursive Lernprozesse zu ermöglichen. Der Lernprozess ist dabei zukunftsorientiert, d.h. es werden nicht nur feed back, sondern vor allem feed forward Systeme aufgebaut.

Zu unterscheiden ist zwischen dem zentralen Controlling auf der Ebene der Rahmensteuerung und dem dezentralen Controlling in den Regionen (Detailsteuerung). Beide, sowohl das zentrale als auch das dezentrale Controlling sind im Rahmen der Führungsunterstützung für die strategische Planung und Steuerung ihrer Ebene zuständig. Die zentrale Ebene ist dabei für den gesamten Prozess und die Erreichung der Ziele übergreifend über alle Regionen verantwortlich. Die Regionen als dezentrale Ebene müssen ebenfalls strategische Planungen und Steuerungselemente beinhalten, ohne die die operative Planung und Steuerung nicht möglich wäre.

Prinzip X: Kontrolle und Sanktionen

Die Einhaltung der eingegangenen Zielvereinbarungen ist zu kontrollieren und Verstöße zu sanktionieren. Die notwendigen Informationen für die Kontrolle liefert das Controllingsystem. Allgemein sollten Sanktionsmechanismen mindestens für die beiden folgenden Bereiche von „Fehlverwendungen“ von finanziellen Mitteln vorgesehen werden. Zum einen für den Fall, dass die vereinbarten Ziele aufgrund des Verschuldens

des Fördermittelempfängers nicht erreicht werden. D.h. die regionale Partnerschaft ist bspw. nicht in der Lage, den Entwicklungsprozess so zu steuern, dass die vereinbarten Ziele erreicht und die dafür notwendigen Leistungen erbracht werden. Zum anderen müssen Mechanismen für den Fall festgelegt werden, wenn die Mittel grob fahrlässig oder vorsätzlich nicht zur Erreichung der vereinbarten Ziele eingesetzt oder veruntreut werden. In diesem Fall sind über die Kürzung der Mittel hinaus auch die verantwortlichen Personen oder Gesellschafter in die Haftung zu nehmen.

6.2 Controlling im Rahmen von StaR

(von Sebastian Elbe)

„Voraussetzung für ein System mit hoher Selbststeuerung und einem Mindestmaß an Zentralsteuerung sind zuverlässige Informationssysteme, die einen ständigen und zeitnahen Blick auf den Umsetzungsgrad der vereinbarten Ziele erlauben.“²⁵

Die oben vorgestellten 10 Prinzipien von StaR stehen in Wechselwirkung miteinander und dürfen deswegen nicht isoliert betrachtet werden. Im Gegenteil: erst durch ihre Kombination und das Zusammenspiel der einzelnen Eigenschaften wird die erfolgreiche Anwendung von StaR ermöglicht. Was bisher fehlt ist ein die zehn Prinzipien integrierendes Element. Dieses Element ist ein Controllingssystem, dass durch Information und Transparenz ein Zusammenwirken der Prinzipien ermöglicht.

6.2.1. Controlling als Führungskonzept

Häufig werden Controlling, Kontrolle und Steuerung synonym verwendet. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass das Controlling zwar Steuerungsinformationen bereit stellt, die Steuerung und Kontrolle selbst jedoch eine originäre Managementaufgabe ist, die weiterhin auf den jeweiligen Ebenen von den jeweiligen Entscheidern erfolgen muss. „Steuerung ist somit eine auf der Grundlage des Controllingystems entstehende [hier wäre besser: basierende; Anm. d. V.] Managementaufgabe.“²⁶ Controlling ist also nicht gleich zu setzen mit Kontrolle. „Controlling ist eine zukunftsorientierte, prozessbezogene Denkweise. Das Controlling unterscheidet sich von der vergangenheitsorientierten, schuldzuweisenden Kontrolle, die sich an Einzelfällen orientiert.“²⁷ Ziel eines Controllingystems ist es, durch den Einbau von Rückkoppelungsschleifen rekursive Lernprozesse zu ermöglichen. Der Lernprozess ist dabei zukunftsorientiert, d.h. es werden keine Feedback, sondern Feedforward Systeme aufgebaut.

25 Horvath und Partner (Hrsg.) (2000): Neues Verwaltungsmanagement. Grundlagen, Methoden und Anwendungsbeispiele. Losebl.-Ausgabe 9/00 C6.15 Düsseldorf. S. 11.

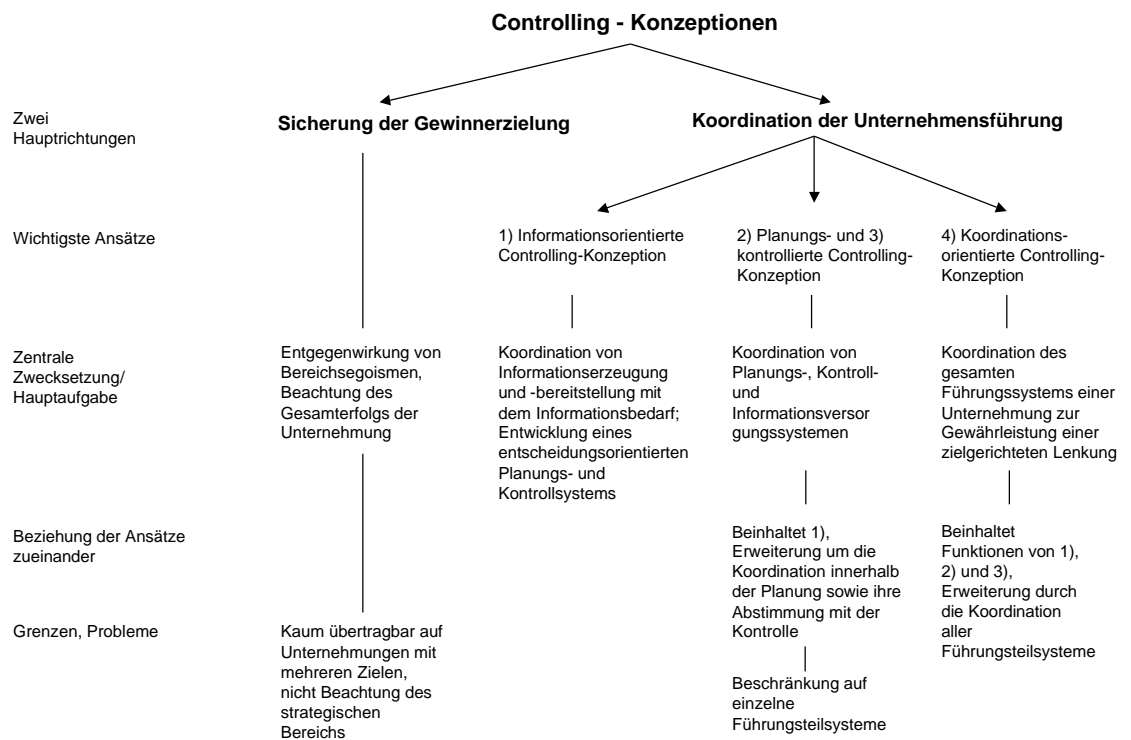
26 Vgl. Horvath und Partner (Hrsg.) (2000): Neues Verwaltungsmanagement. Grundlagen, Methoden und Anwendungsbeispiele. Losebl.-Ausgabe 3/00 C6.10 Düsseldorf. S. 5.

27 Horvath und Partner (Hrsg.) (1996): Neues Verwaltungsmanagement. Grundlagen, Methoden und Anwendungsbeispiele. Losebl.-Ausgabe 12/96 C6.1 Düsseldorf. S. 4.

Controlling ist Führungsphilosophie nicht Planungs-, Steuerungs- oder Kontrollinstanz. Es ist Dienstleister der Entscheidungsträger durch Aufbau und Pflege eines integrierten Planungs- und Steuerungssystems. Es ist ein funktionsübergreifendes Führungskonzept, das Entscheidungs- und Steuerungsprozesse durch zielgerichtete Informationsbeschaffung und -verarbeitung unterstützt. Dabei wird zwischen den originären Führungsaufgaben Planung, Steuerung und Kontrolle der Entscheidungsebenen (Rahmen- und Detailsteuerung) und den Führungsunterstützungsaufgaben des Controllings unterschieden.

Bei der Steuerung von Prozessen ergänzen sich Management und Controlling. Das Management hat die Entscheidungsverantwortung und das Controlling hat die Informationsverantwortung. Neben die Informationsfunktion (welche Informationen, wann, für wen) tritt die Koordinationsfunktion der Führungsaufgaben (Abweichungen erkennen, Soll/Ist Vergleiche, bewerten, Lösungsvorschläge erarbeiten etc.) und die Moderationsfunktion der Entscheidungsfindung. Beim Aufbau eines Controllingssystems wird somit das Steuerungssystem bzw. die Ebene der Entscheidungsträger (Managementsystem) nicht weiter ausgebaut, sondern qualitativ verbessert. Übersicht 6 gibt einen Überblick über die einzelnen Controlling-Konzeptionen.

Übersicht 6: Controllingkonzeptionen



Quelle: eigene Darstellung nach Küpper/Weber 1997

6.2.2. Controlling auf Ebene der Rahmen- und der Detailsteuerung

Generell kann in das strategische und das operative Controlling unterschieden werden. Das **strategische Controlling** unterstützt die Entwicklung und Planung langfristiger (zukünftiger) Ziele. Diese langfristig orientierten Ziele und Programme müssen jedoch flexibel an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können.²⁸

Das **operative Controlling** unterstützt die Entwicklung, Planung und Steuerung von kurzfristigen Zielen (Tagesgeschäft). Hierfür müssen zunächst „die strategischen Fragen geklärt sein, damit dem operativen Controlling Bezugsgrößen zur Verfügung stehen, mit deren Hilfe sich kurzfristiges Handeln beurteilen lässt.“²⁹ „Das operative Controlling bezieht sich auf bereits festgelegte Aufgabenbereiche, Ziele und Massnahmenprogramme. Das operative Controlling stellt die Informationen und Methoden bereit, die für die Entscheidungsfindung erforderlich sind, und entwickelt Instrumente, die es erlauben, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit [...] laufend zu überprüfen.“³⁰

Die Aufgaben des operativen und des strategischen Controllings sind sowohl auf der Ebene der Rahmen- als auch der Detailsteuerung³¹ zu finden. Aus diesem Grund wird analog zur Trennung von Rahmen- und Detailsteuerung im Folgenden in das

- **zentrale Controlling** auf der Seite der Fördermittel**geber** (Rahmensteuerung) und das
- **dezentrale Controlling** auf der Seite der Fördermittel**empfänger** (Detailsteuerung, Regionen)

unterschieden. Die jeweiligen Kompetenzen und Aufgaben zwischen dem zentralen und dem dezentralen Controlling sind dabei in den Zielvereinbarungen zu dokumentieren.

Das **zentrale Controlling** unterstützt die Entscheidungsträger der Rahmensteuerung und -koordination. Dies betrifft zum einen die mehr technischen Belange der Festsetzung von Berichtsstandards für die Regionen. Zum anderen müssen die Berichte der Regionen aufbereitet und zusammengeführt werden, um ein Bild über den Gesamtprozess zu erhalten. Um dies zu gewährleisten, muss eine intensive Zusammenarbeit des zentralen mit dem dezentralen Controlling in den Regionen erfolgen.

Das **dezentrale Controlling** in den Regionen wird durch die regionale Partnerschaft bspw. durch das Regionalmanagement übernommen. Die Berichte der Regionen müssen einerseits die von der Rahmensteuerung festgelegten Standards erfüllen. Andererseits

28 Das Controlling kann hierfür beispielsweise Entwicklungsszenarien als Entscheidungsgrundlagen erarbeiten.

29 Horvath und Partner (Hrsg.) (1996): Neues Verwaltungsmanagement. Grundlagen, Methoden und Anwendungsbeispiele. Losebl.-Ausgabe 12/96 C6.1 Düsseldorf. S. 10.

30 Horvath und Partner (Hrsg.) (1996): Neues Verwaltungsmanagement. Grundlagen, Methoden und Anwendungsbeispiele. Losebl.-Ausgabe 12/96 C6.1 Düsseldorf. S. 10.

31 Die Ebene der Rahmensteuerung hat ihre Aufgaben im strategischen und operativen Bereich der Steuerung des Gesamtprogramms übergreifend über alle teilnehmenden Regionen (z.B. Ausrichtung auf Nachhaltigkeit). Die Detailsteuerung im Rahmen der strategischen und operativen Steuerung des Entwicklungsprozesses in der Region (z.B. Prioritätensetzung auf Tourismus).

müssen die Berichte auch regionsspezifische Informationen enthalten, die zur Bewertung des Zielerreichungsgrades und zur Steuerung des Prozesses in der Region notwendig sind. Das Berichtssystem stellt damit einen Kernbereich des Controllings dar und ist die Verbindung für den Informationsaustausch zwischen der Rahmen- und der Detailsteuerung.

Beide, sowohl das zentrale als auch das dezentrale Controlling sind im Rahmen der Führungsunterstützung für die strategische Planung und Steuerung ihrer Ebene zuständig. Die zentrale Ebene (Rahmensteuerung) ist für den gesamten Prozess und die Erreichung der Ziele übergreifend über alle Regionen verantwortlich. Die Regionen als dezentrale Ebene (Detailsteuerung), müssen ebenfalls strategische Planungen und Steuerungselemente beinhalten, ohne die die operative Planung und Steuerung nicht möglich wäre.³²

6.2.3. Konkrete Instrumente für das StaR-Controllingsystem

Zur Überprüfung der eigenen Zielerreichung und zur Wahrnehmung der Detailsteuerung müssen die Regionen ein geeignetes Begleit- und Bewertungssystem implementieren. Die Selbstbewertung³³ soll es ermöglichen, aus Erfolgen und Fehlern Rückschlüsse für das weitere Vorgehen zu ziehen. Das Steuerungssystem muss Instrumente enthalten, die sowohl die Prozesse als auch den inhaltlichen Output analysieren, bewerten und gestalten können. Insgesamt soll ein partizipatives und integriertes Steuerungssystem etabliert werden, das es erlaubt, Schwachstellen und drohende Probleme so früh zu erkennen, dass Korrekturen rechtzeitig ergriffen werden und positive Entwicklungen verstärkt werden können. Dieses System der kontinuierlichen Erfassung und Bewertung des Fortschritts ist die Grundlage für die Steuerung des Prozesses und somit der Ergebnisse. Es schafft die notwendige Transparenz, ohne die eine Erfolgskontrolle sowohl auf der Ebene der Rahmen- als auch auf der Detailsteuerung als Basis zukünftiger Planungen nicht möglich wäre. Ziel ist es, vorhandene Feedback Systeme durch Feedforward Komponenten zu ergänzen, um eine effiziente und effektive Steuerung zu etablieren.

Die Umstellung der Steuerung von der Inputsteuerung hin zur Steuerung über Ziele / Zielvereinbarungen, d.h. dem Management by Objectives (MbO) muss auch die Prozesse der Umsetzung mit einbeziehen. Der Weg der Umsetzung darf nicht als „black box“ betrachtet werden, sondern ist ein wesentlicher Teil der Steuerung. Dem „WIE“ man zu einem Ergebnis kommt, ist größere Priorität einzuräumen, da hier die Weichen für das Ergebnis gestellt werden. Durch den Einbezug der Umsetzungsprozesse wird die vorherrschende zeitpunktbezogene Bewertung mit Ex-Ante, Zwischenbewertung und Ex-

32 Die derzeitige Förderpraxis ist so ausgestaltet, dass neben der strategischen Planung auch die operative Planung und Steuerung vom Fördermittelgeber in Form der Förderprogrammgestaltung und der Einzelprojektegenehmigung massiv beeinflusst und teilweise komplett ausgeübt wird („goldener Zügel“).

33 Im Bereich der Selbstbewertung besteht die große Gefahr, dass die Regionen keine „ehrliche“ Selbstbewertung vornehmen, sondern diese sehr stark oder ausschließlich auf die Außenwirkung ausrichten. Um dieser Gefahr zu begegnen, müssen zum einen ergänzende Instrumente und Methoden gefunden werden und zum anderen ein Wandel in der Wahrnehmung von „Selbstbewertung“ als andere Form der externen Kontrolle hin zum Gestaltungs- und Steuerungsinstrument initiiert werden.

Post Evaluierung um eine kontinuierliche Komponente der Steuerung erweitert.³⁴ Für die Gewährleistung einer kontinuierlichen Steuerung wird auf den Ansatz des Projektmanagements³⁵ bzw. des Prozessmanagements zurück gegriffen (vgl. Übersicht 2 und 3 oben).

6.2.3.1. Kennzahlen gestütztes Berichtswesen

Das Kennzahlen gestützte Berichtswesen (Indikatorensystem) ist das integrierende Element des Controllingystems von StaR. Es dient der systematischen Verknüpfung von Planung und Kontrolle und ist damit die Grundlage sowohl für die Rahmen- als auch für die Detailsteuerung. Das Berichtswesen hat die Aufgabe, den verschiedenen Management- und Entscheidungsebenen die jeweils steuerungsrelevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Dabei ist sowohl für die Rahmensteuerung wie auch für die Detailsteuerung die Beurteilung des Prozesses **und** der erzielten Ergebnisse (Output/Outcome) relevant. Gleichzeitig ist das Berichtssystem ein Baustein für die Öffentlichkeitsarbeit und trägt maßgeblich zur Transparenz des Prozesses bei.

Das Berichtssystem im Rahmen von StaR enthält zwei Komponenten. Erstens werden von der Rahmensteuerung Basisindikatoren vorgegeben. Die Basisindikatoren sollen zum einen den Vergleich der geförderten Regionen untereinander und zum anderen die Beurteilung des Gesamtprozesses bzw. -outputs ermöglichen. Zweitens müssen die Basisindikatoren mit regionsspezifischen Indikatoren erweiterbar sein, damit die Regionen das Berichtssystem nicht als Belastung, sondern als Teil ihres Steuerungssystems im Rahmen der Detailsteuerung akzeptieren und integrieren. Flexibilität, Aussagefähigkeit und Vergleichbarkeit hat dabei Vorrang vor quantitativer (Schein-) Genauigkeit. Die Indikatoren werden in ein kohärentes Berichtssystem überführt und inhaltlich zwischen der Rahmen- und der Detailsteuerung abgestimmt.

6.2.3.2. Projektauswahlssysteme

Der Förderzeitraum von Programmförderungen umfasst einen wesentlich längeren Zeitraum als Projektförderungen. Vor allem bei mittel- bis langfristig angelegten Programmen (5 bis 10 Jahre) ist es kaum möglich, die Unsicherheiten über sich ändernde Rahmenbedingungen im voraus einzuplanen. Es ist nicht sinnvoll, Projekte zu Beginn einer solchen Förderung zu konzipieren, die bspw. erst in 3 Jahren gefördert werden sollen. Der Ansatz der Programmförderung liefert hierfür einen Lösungsansatz. Bei der Entscheidung, welches Programm (welche Region) gefördert werden soll, sind nicht mehr einzelne Projekte³⁶ relevant, sondern die Systeme, nach denen heute und in

34 Eine Evaluierung wie bspw. durch die drei o.a. Evaluierungszeitpunkte sind nur im Rahmen von EU-Fördermaßnahmen vorgeschrieben. In vielen anderen Fällen sind systematische Evaluierungen kaum oder gar nicht vorhanden.

35 Projektmanagement ist ein Konzept zur Führung komplexer Aufgaben. Eine Trennung von Planung und Durchführung wird dabei nicht vorgenommen. Das Projektmanagement ist eine Führungsaufgabe und unterscheidet sich somit von den Ausführungsaufgaben der operativen Projektarbeit. Sie ist damit die Klammer zwischen den inhaltlichen Zielen und dem Weg der Umsetzung. Das Prozessmanagement umfasst dabei die Organisation und Koordination des Projektmanagements (vgl. Vgl. Litke 1991; Kraus/Westermann 1997).

36 In die Auswahlentscheidung können und sollten aber erste Pilotprojekte einbezogen werden, da anhand dieser kurzfristig zu realisierenden Projekte das Funktionieren des Projektauswahlsystems überprüft werden kann.

Zukunft die zu fördernden Projekte ausgewählt werden sollen. Die Projektauswahlssysteme rücken damit in den Fokus zur Beurteilung des „WIE“ die Ziele erreicht werden sollen.

Die Kriterien der Projektauswahl müssen sowohl die Ziele der Rahmen- als auch der Detailsteuerung berücksichtigen. Die Aufstellung, Änderung und Anpassung der Projektauswahlkriterien erfolgt in einem partizipativen Prozess durch die regionale Partnerschaft. Die hierfür notwendigen Entscheidungsstrukturen werden neben den zentralen Auswahlkriterien in die Zielvereinbarungen aufgenommen. Hierdurch wird Transparenz und Verbindlichkeit geschaffen. Neben den vereinbarten Zielen und der Festlegung der Kompetenzen sind die Projektauswahlssysteme die dritte Säule der Zielvereinbarungen.

6.2.3.3. Monitoring

Das Monitoring beinhaltet die kontinuierliche Komponente des Controllingsystems. Unter Monitoring wird dabei die laufende Daten- und Informationsbereitstellung für das Berichtssystem verstanden. Dabei geht es nicht nur um das reine „sammeln“ von Informationen, sondern um die gezielte Aus- und Bewertung sowohl des Prozessfortschritts als auch des Zielerreichungsgrades, d.h. des Outputs. Das Monitoring ist ein wesentliches Instrument der Detailsteuerung, um eine Prozess- bzw. Selbstbewertung zu gewährleisten und das Berichtssystem mit Leben zu füllen. Es ist eine interne Aufgabe, d.h. es wird durch die regionale Partnerschaft bzw. das Regionalmanagement installiert und betreut.

Die Selbstbewertung der Regionen ist in doppelter Hinsicht notwendig. Zum einen zur Abschätzung des inhaltlichen Outputs als Beitrag zur Zielerreichungskontrolle und zum anderen zur Beurteilung des Prozesses in der Region, d.h. zur Beurteilung und Verbesserung der Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen der Partnerschaft. Diese „Fortschrittskontrolle“ muss dabei kontinuierlich erfolgen, um die Regionen in die Lage zu versetzen, zielgerichteter und effizienter die gesteckten Ziele zu erreichen.

Ein Monitoring auf der Ebene der Rahmensteuerung ist im Einzelfall zu prüfen. Zwei Argumente sollten dabei auf jeden Fall Berücksichtigung finden. Erstens, ob ein Monitoringsystem auf der Seite der Rahmensteuerung nicht die vereinbarte Kompetenzverteilung unterwandert und zweitens, ob der Ressourceneinsatz zur kontinuierlichen Erhebung und Auswertung eigener Daten im Verhältnis zum Ergebnis steht. D.h. es ist zu prüfen, welchen Mehrwert ein Monitoringsystem auf der Ebene der Rahmensteuerung parallel zum Berichtssystem erzeugt.

6.2.3.4. Evaluierung

Die Evaluierung beinhaltet die zeitpunktbezogene Komponente des Controllingsystems für StaR. Punktuell bedeutet, dass die im Rahmen von EU-Förderprogrammen bereits verbindlich festgelegten Evaluationszeitpunkte Ex-Ante, Zwischenbewertung und Ex-Post übernommen werden.

Die Evaluierung ist ein Instrument, das dem partnerschaftlichen Ansatz folgend gemeinsam von der Rahmen- und der Detailsteuerung angewendet wird. Für die Ex-Ante Bewertung bedeutet dies, dass die Regionen bspw. im Rahmen einer Stärken-Schwächen, Chancen-Risiken Analyse (SWOT) ihre Rahmenbedingungen untersuchen. Die Rahmensteuerung führt eine Ex-Ante Bewertung der eingereichten Bewerbungskonzepte³⁷ durch, um auf dieser Grundlage die Auswahl der zu fördernden Regionen vorzunehmen. Die Zwischenbewertung baut auf den Informationen des Berichtssystems auf und erweitert den Beurteilungsrahmen. Zusätzlich zur Selbstbewertung der Regionen im Rahmen Wahrnehmung der Detailsteuerung wird eine Bewertung durch die Rahmensteuerung durchgeführt. Die „Binnenperspektive“ der Selbstbewertung wird somit durch eine „Außenperspektive“ ergänzt. Die Kombination ermöglicht es zum einen, Schwierigkeiten, Probleme und Chancen der Regionen zu erkennen, die bisher durch die „Innenperspektive“ nicht erkannt wurden. Zum anderen kann vermieden werden, dass die Regionen bei einer rein externen Evaluierung „Theater spielen“ und die Ergebnisse der Evaluierung damit relativ wertlos wären.

Die Ex-Post Evaluierung soll in zwei Teile aufgeteilt werden. Der erste Teil sollte, wie derzeit üblich, relativ zeitnah am Ende der Förderung durchgeführt werden. Zur Beurteilung des Outcome müßte allerdings zu einem späteren Zeitpunkt (ca. 2 bis 3 Jahre nach dem ersten Teil der Ex-Post Evaluierung) nochmals eine Beurteilung der Ergebnisse erfolgen.

Das Monitoringsystem, das vor allem das Projektauswahlssystem und die damit erzielten Lenkungswirkungen zum Betrachtungsgegenstand hat, wird bei der Evaluierung selbst zum Untersuchungsgegenstand. Die Evaluierung wird damit zu einem Bewertungs- und Steuerungsinstrument zweiter Ordnung. Es bewertet die Instrumente und Ergebnisse der laufenden Begleitung.

6.2.4. Ressourcen für das Controlling

Das aufgezeigte Controllingsystem ist von der Institutionalisierung der Controllingaufgaben zu unterscheiden: Die Controllingaufgaben müssen nicht unbedingt von einem separaten Controller oder einer Controllingstelle wahrgenommen werden. Die Größe des zentralen Controllings auf der Ebene der Rahmensteuerung sollte in Abhängigkeit des Fördervolumens und der Anzahl an zu fördernden Programmen (Regionen) entweder von neu zu schaffenden Stellen übernommen oder bei kleineren

37 Bspw. Regionale Entwicklungskonzepte

Programmen in die Linienorganisation integriert werden. In jedem Fall sollte das Controlling jedoch möglichst weit oben in einer Hierarchie angesiedelt werden.

Auf der dezentralen Ebene der Detailsteuerung (Regionen) sind die Aufgaben des Controllings in der Regel in die vorhandenen Organisationsstrukturen der Partnerschaft (Regionalmanagement, Projektträger etc.) zu integrieren. Je nach Größe der Region und Fördervolumen kann aber auch in den Regionen besondere Personalkapazität notwendig sein. Aus Kosten- und Zeitgründen sind die zu leistenden Aufgaben jedoch im Regelfall in die tägliche Arbeit der unterschiedlichen Akteure zu integrieren.

6.3. Zwischenfazit

Nachhaltige regionale Entwicklung ist nicht als finales Ergebnis zu verstehen, sondern ist vielmehr ein Prozess. Das Zusammenspiel zwischen Fördermittelgeber und -empfänger muss von einem „Gegenüber“ zum „Miteinander“ gewandelt werden. Der partnerschaftliche Ansatz und die Trennung von Rahmen- und Detailsteuerung schafft mehr Transparenz und Gestaltungsspielraum auf beiden Seiten. Die Fördermittelempfänger ändern ihre Rolle vom passiven „Bittsteller“ und werden aktiv in die Entwicklung von Förderprogrammen integriert. Sie werden nicht mehr gestaltet, sie werden zum Mitgestalter.

Neben der Orientierung weg von der Input-Steuerung hin zum zielorientierten Management by Objectives (MbO) müssen vor allem auch die Prozesse viel stärker betrachtet werden. Dem Weg, wie man zu einem Ergebnis kommt, ist größere Priorität einzuräumen, da hier die Weichen für das Ergebnis gestellt werden. Inhalte **und** Prozesse müssen beachtet werden. Das Controlling kann dabei als verbindendes Glied zwischen diesen Ansprüchen fungieren.

Um ein MbO mit integriertem Planungs-, Budgetierungs- und Steuerungssystem zu realisieren, bedarf es einer Verknüpfung von Zielsetzung, Planung, Durchführung und Kontrolle. Dabei sind die Grundsätze der Subsidiarität und der Dezentralisierung zu berücksichtigen. Eine klare Definition der Aufgaben für jede Ebene, die dann neben der inhaltlichen auch die Budgetverantwortung trägt³⁸, ist notwendig. Voraussetzung für eine dezentrale Ressourcenverantwortung in den Regionen sind die Zielvereinbarungen – Controlling der Schlüssel für Information und Transparenz.

Die horizontale Integration von Umweltbelangen muss dabei bereits zu Beginn dieses Prozesses und in kontinuierlicher Weise erfolgen. Dazu müssen Umweltakteure auf allen beteiligten Ebenen adäquat in die Planung, Umsetzung und Bewertung mit eingebunden werden. Darüber hinaus gilt es, möglichst handhabbare und überprüfbare Umweltziele im Rahmen der Zielvereinbarungen zu definieren. Da Umweltbelange politisch betrachtet zu den weniger durchsetzungsfähigen Interessen gehören, kommt der Rahmensteuerung dabei eine besondere Verantwortung zu.

38 Im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung wird in diesem Fall von der Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung gesprochen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine kontinuierliche den gesamten Prozess betrachtende Steuerung wesentlich effizienter und effektiver inhaltliche Ziele erreichen kann als ein inputorientiertes Steuerungssystem. Der Aufbau eines kohärenten Controllingystems basierend auf den vorhandenen Strukturen und Informationen kann dabei das integrierende Element sein.

7. Umsetzung, Effekte und Anwendungsmöglichkeiten von StaR

7.1. Umsetzung von StaR als 3-stufiger Wettbewerb

Im folgenden wird eine Umsetzungsmöglichkeit des entwickelten Steuerungsansatzes skizziert. Der Auswahlprozess bzw. die Umsetzung erfolgt dabei in drei Stufen, wobei in jeder Stufe des Wettbewerbes eine Auswahl der Regionen anhand von transparenten Auswahlkriterien stattfindet. Dabei handelt es sich quasi um einen idealtypischen Ablauf, der natürlich jeweils an die konkreten Rahmenbedingungen der jeweiligen Anwendung adaptiert werden muss. In vergleichbarer Form wurde der Wettbewerb „Regionen Aktiv-Land gestaltet Zukunft“ des Bundesministeriums umgesetzt³⁹.

Stufe 1 – Die Entwicklungsstufe

In der **Stufe I** des Wettbewerbes, der **Entwicklungsstufe**, wird die Erstellung eines integrierten regionalen Entwicklungskonzeptes (iREK) gefördert. Dazu legen die Regionen entsprechende Anträge auf Förderung der Erstellung des iREK vor, deren Umsetzung gefördert wird. Für die Durchführung dieser Stufe erscheint ein Zeitraum von 6 – 12 Monaten und eine Förderung der Erstellung des iREK pro Region zwischen 12.000€ und 25.000€ notwendig.

Stufe 2 – Die Qualifizierungsstufe

In **Stufe II**, der **Qualifizierungsstufe**, werden die wesentlichen Grundlagen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch die Wettbewerbsmittel gelegt. Dazu müssen die Regionen die konkreten Ziele für den Einsatz der Mittel in den Regionen festlegen, die Kriterien und das Verfahren für die Auswahl der Projekte abstimmen und ein System zur Erfassung der Wirkungen entwickeln. In dieser Stufe werden die Regionen indirekt durch Beratungs- und Begleitungsleistungen gefördert. Für die Durchführung dieser Stufe erscheint ebenfalls ein Zeitraum von 6 bis 12 Monaten notwendig. Eine direkte Förderung der Regionen ist nicht vorgesehen. Allerdings könnte den Regionen eine Pauschale zur Deckung der Reisekosten für die Teilnahme an den Beratungsveranstaltungen gezahlt werden (ca. €5.000). Die größten Kosten entstehen in dieser Stufe durch die Beratung der Regionen (je nach Dauer und Aufwand zwischen 130.000 und 260.000€).

Die kontinuierliche inhaltliche Begleitung der zweiten Stufe ist dabei der Schlüssel für die angestrebte partnerschaftliche Steuerung (s.o.). Es ist nicht ausreichend, den Regionen die Detailsteuerung zu übertragen und Gelder zur Verfügung zu stellen, um sich dann zurück zu ziehen. Viel wichtiger ist es, gerade auch vor dem Hintergrund einer dauerhaft tragfähigen Entwicklung in den Regionen, die Regionen zur Wahrnehmung der Steuerung durch die Vermittlung der dafür notwendigen Methodenkompetenz zu befähigen. Die Regionen müssen in die Lage versetzt werden, die

³⁹ Weitere Informationen unter www.modellregionen.de

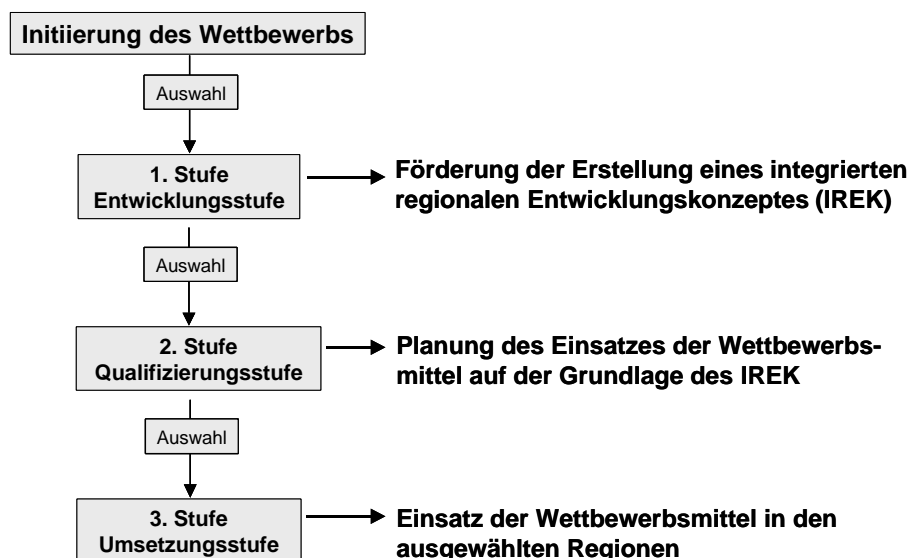
Gestaltungsspielräume zu nutzen und die Verantwortung zu tragen. Dies ist besonders wichtig, da der hier vorgestellte Förderansatz nicht mehr über Kataloge und Positiv- / Negativlisten vorgibt, was förderfähig ist und was nicht und die Regionen nur noch die Mittel abschöpfen müssen. Es ist genau umgekehrt: die Regionen entwickeln Maßnahmen und müssen versuchen, diese umzusetzen.

Stufe 3 – Die Umsetzungsstufe

In **Stufe III, der Umsetzungsstufe**, wird das in Stufe II entwickelte System implementiert und die Mittel zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung genutzt. Um in der Umsetzungsstufe Effekte erzielen zu können, erscheint ein Zeitraum von mindestens drei Jahren notwendig. Das Fördervolumen pro Region für diesen Zeitraum sollte bei mindestens 2,5 Mio. € liegen (bei drei Jahren wären dies ca. 800.000 € pro Jahr), um einerseits einen ausreichend hohen finanziellen Anreiz zu bieten und andererseits durch die Förderung / den Ansatz positive Effekte in den Regionen zu erzielen. Allerdings kann davon auch nach unten abgewichen werden, wenn weniger Investitionen in den Regionen gefördert werden sollen, sondern viel mehr Beratungs-, Vernetzungs- und Steuerungsleistungen. Hierfür müsste die Stufe II offensiv genutzt werden, um mit den Regionen Wege zur Finanzierung von Investitionen durch andere (Regel-) Fördertöpfe zu erschließen.

Die folgende Abbildung verdeutlicht noch einmal den Ablauf der drei Stufen des Wettbewerbs.

Übersicht 7: StaR als drei-stufiger Wettbewerb



Quelle: eigene Darstellung

7.2. Theoretische Effekte von StaR

Die mit der Umsetzung von StaR verbundenen Effekte lassen sich in politische, administrative und inhaltliche Effekte unterteilen.

Die **politischen Effekte** werden ausgelöst durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen durch die Trennung der Rahmen- und der Detailsteuerung und äußern sich zum einen in einer Dezentralisierung der Mittelverwaltung und der Orientierung am Prinzip der Subsidiarität. Dabei gibt die Bundes- und Landesebene durch die Delegation der Detailsteuerung (z.B. Projektauswahl) auf die regionale Ebene Kompetenzen ab. Dies bedeutet zunächst einen Verlust an Einfluss, bzw. wird als Verlust wahrgenommen. Dieser Verlust wird allerdings durch die Zugewinne bei der Rahmensteuerung mindestens ausgeglichen. Denn neben der Dezentralisierung führt die Umsetzung von StaR zu neuen kooperativen Aushandlungsprozessen (Partnerschaften) zwischen den beteiligten Ebene, sowie auf den beteiligten Ebenen, die der steuernden Ebene neue Einflussmöglichkeiten eröffnen. Zusammengefasst werden können die beiden politischen Effekte unter dem Stichwort der „Regionalisierung“.

Die **administrativen Effekte** sind eng mit den politischen verbunden. Denn die tiefere inhaltliche Ausgestaltung der geplanten Interventionen wird auf die regionale Ebene verlagert, so dass auf Veränderungen von Rahmenbedingungen im Programmplanungszeitraum besser reagiert werden kann. Der Einsatz der Fördermittel kann so beispielsweise auf die sich im Prozess heraus kristallisierenden erfolgreichen Strategien konzentriert werden, ohne formale Änderungen in den Programmplanungsdokumenten. Die Flexibilität auf der lokalen Ebene ergibt sich vor allem durch die Nähe der Projektträger zu den dezentralisierten Verwaltungsstellen der Fördermittel. Umgekehrt können die Stellen in den Regionen viel gezielter und effektiver auf die Fördermöglichkeiten in der Region aufmerksam machen. Die Koordination der Projekte durch regionale Stellen kann darüber hinaus Synergieeffekte freisetzen.

Bei den **inhaltlichen Effekten** ist vor allem die Nähe der für die Finanzen zuständigen regionalen Stelle zu den für die Förderung relevanten Personengruppen zu nennen. Daraus resultiert eine Vereinfachung und vor allem eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Projektträgern und den mittelverwaltenden Stellen. Die Methodik ist in der Lage, prozess- und innovationsorientierte, partizipative und gebietsbezogene Ansätze auf der Grundlage arbeitsfähiger Netzwerke zu fördern.

Einen Überblick über die theoretischen Effekte von StaR im Hinblick auf die drei Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung gibt die folgende Übersicht.

Ökonomische Effekte	Sozio-kulturelle Effekte	Ökologische Effekte
<ul style="list-style-type: none"> • Aufspüren und Nutzung regionaler Entwicklungspotentiale • Erhöhung der regionalen Wertschöpfung • Stärkere Nutzung synergetischer Effekte über kooperative Planung • kürzere Reaktionszeiten bei regionalen Strukturproblemen • Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Betroffene werden zu Beteiligten • Förderung der regionalen Initiative und Kreativität sowie der kulturellen Identität • Förderung der regionalen Konfliktlösung durch zwischengeschaltete (intermediäre) Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserte Berücksichtigung regionaler Umweltaspekte • Förderung der regionalen Verantwortlichkeit • Stärkung regionaler Stoffkreisläufe • Verbesserte Integration der Umweltdimension in die regionale Entwicklung u.a. durch Ex-ante Bewertung, Indikatoren, Projektauswahl

Zu beachten ist allerdings, dass die theoretischen Effekte in der Praxis nur erzielt werden können, wenn klare Vorgaben und Absprachen zwischen allen Ebenen sowie gründliche und präzise Vorbereitungen vor Beginn der Förderung erfolgen.

7.3. Praxistest „Regionen Aktiv“

(von Sebastian Elbe)

Im Folgenden wird kurz die Auswahl des Wettbewerbs „Regionen Aktiv“ als Untersuchungsgegenstand begründet und allgemeine Informationen zum Wettbewerb gegeben. Darauf folgt die eigentliche Analyse in Bezug auf die StaR-Prinzipien und die Controllinginstrumente.

Bei den Analysen⁴⁰ sind zwei Bereiche zu unterscheiden. Zum einen ist ein Vergleich zwischen dem theoretischen Anspruch von StaR und den Anforderungen die das BMVEL an die Bewerberregionen gestellt hat notwendig, d.h. es ist die Frage zu stellen, ob die Prinzipien als Rahmenbedingungen des Wettbewerbs bspw. in den Ausschreibungsunterlagen festgeschrieben wurden. Zum anderen sind die Erfolge und Defizite bei der praktischen Umsetzung der gesetzten Rahmenbedingungen durch die Bewerberregionen zu untersuchen, d.h. es ist die Frage zu beantworten, wie die Rahmenvorgaben praktisch durch die Regionen ausgestaltet bzw. erfüllt wurden.

7.3.1 Regionen Aktiv: Ziele und Ablauf

Die oben beschriebene Kooperation zwischen BMU / UBA und dem BMVEL ermöglichte eine praktische Überprüfung der entwickelten Methodik im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“.

Im Rahmen von „Regionen Aktiv“ fördert das BMVEL im Zeitraum 2002 bis 2005 Regionen, in denen die „Agrarwende“ modellhaft umgesetzt werden soll, mit insgesamt mindestens 40 Millionen Euro. Der Wettbewerb „Regionen Aktiv“ verfolgt im wesentlichen die drei Ziele „Verbraucherorientierung“, „Natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung“ und „Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen“. Gleichzeitig ist „Regionen Aktiv“ eins von drei Pilotprojekten zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung.⁴¹

Unter Berücksichtigung dieser drei Ziele „erarbeiten die Akteure ein auf die besonderen regionalen Bedingungen zugeschnittenes Konzept. Entsprechend den jeweiligen Problemen und Potenzialen der Region können unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden. Gerade die Unterschiedlichkeit der Ausgangsbedingungen stärkt den mit der Neuorientierung der Verbraucherschutz- und Agrarpolitik verfolgten, vielfältigen regionalen Ansatz. Wichtig ist jedoch, dass jeweils das Konzept einer qualitätsorientierten, auf Nachhaltigkeit ausgerichteten, multifunktionalen Landwirtschaft ebenso deutlich wird wie die Stärkung des ländlichen

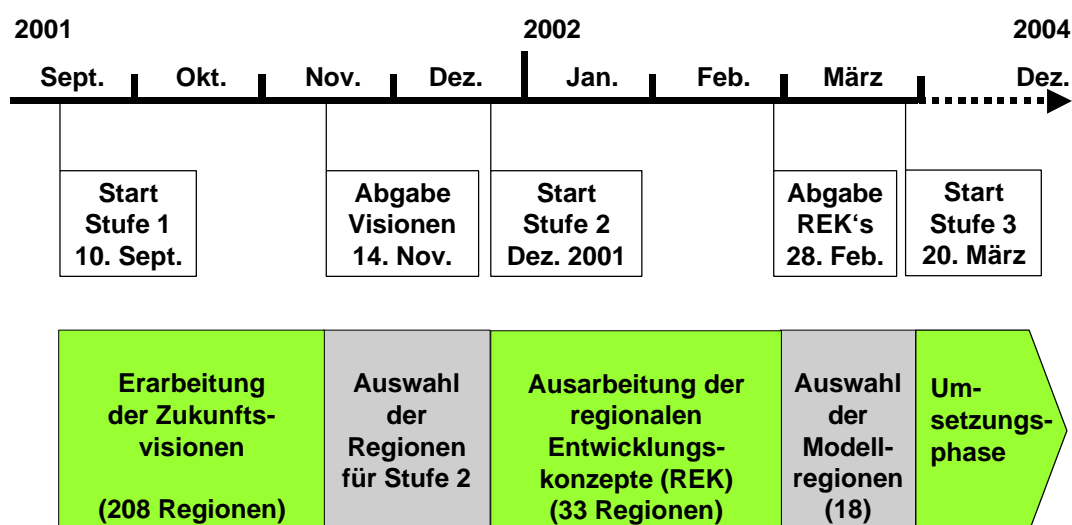
40 Für die Analysen wird im wesentlichen auf drei Quellen zurückgegriffen: 1. Informationen des BMVEL (Broschüre „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb“ sowie die Internetseite www.modellregionen.de); 2. Unterlagen und Erfahrungen aus Besprechungen mit dem BMVEL und Veranstaltungen mit den Regionen; 3. Die Bewerbungsunterlagen der Regionen, d.h. die integrierten Regionalen Entwicklungskonzepte (REK).

41 vgl. zu den drei vorgegebenen Zielen: BMVEL (2001): Regionen Aktiv. Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb. Bonn. Siehe auch www.Modellregionen.de.

Raumes insgesamt, so z.B. durch die Schaffung wettbewerbsfähiger neuer Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten im außerlandwirtschaftlichen Bereich.“⁴²

Im März 2002 wurden durch eine Jury aus insgesamt 206 Bewerbungen die 18 Modellregionen ausgewählt. Inzwischen befinden sich ca. 230 Projekte in den 18 Regionen in der Umsetzung bzw. Förderung (siehe www.modellregionen.de). Eine wissenschaftliche Begleitung ist installiert und zur Zeit werden die Halbzeitberichte durch die Regionen erstellt (Abgabe 31.02.2004).

Übersicht 8: Ablauf des Wettbewerbs „Regionen Aktiv“



Quelle: Geschäftsstelle „Regionen Aktiv“

In Anlehnung an den für eine nachhaltige Entwicklung notwendigen gesellschaftlichen Konsens wurde die Jury mit den zentralen Akteuren bzw. Interessensvertretern des ländlichen Raums besetzt:

- Dachverband der Deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (DNR)
- Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände
- Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)
- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)
- Arbeitsgemeinschaft ökologischer Landbau (AGÖL)
- Deutscher Fleischerverband e.V.
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Deutscher Landfrauenverband e.V. (dlv)

⁴² BMVEL (2001): Regionen Aktiv. Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb. Bonn. S. 6 ff.

- Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH)
- Firma tegut
- Fachgebiet Ökologische Lebensmittelqualität und Ernährungskultur; Universität Gesamthochschule Kassel
- Fachhochschule Weihenstephan/Triesdorf, Fachbereich Landwirtschaft

Das Auswahlverfahren war zweistufig. Die in der ersten Jurysitzung ausgewählten 33 Regionen mussten in der zweiten Stufe aus ihren vorgelegten ca. 15-seitigen Visionen integrierte regionale Entwicklungskonzepte (REK) erarbeiten. Sowohl während der ersten als auch in der zweiten Stufe wurden die Bewerberregionen durch eine Geschäftsstelle des BMVEL unterstützt (bspw. durch zentrale Informationsveranstaltung und durch die Internet-Beratung). Zudem erhielten die 33 Bewerber der zweiten Stufe eine finanzielle Unterstützung in Höhe von €5.000. In der zweiten und letzten Juryentscheidung wurden am 20. März 2002 in Berlin die endgültigen 18 Modellregionen ausgewählt.

Übersicht 9: Karte der 18 Modellregionen



Quelle: www.modellregionen.de

In der dritten Stufe (Umsetzungsstufe) setzen die Regionen auf Basis der in Phase zwei geschaffenen Strukturen der Zusammenarbeit ihr integriertes regionale Entwicklungskonzept um. Während dieser Phase werden die Regionen wieder von einer Geschäftsstelle unterstützt und von einer Begleitforschung untersucht.

7.3.2. Bewertung der Prinzipien von StaR in der Anwendung bei Regionen Aktiv

In den folgenden Kapiteln wird die Anwendung der StaR-Prinzipien

- Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung (Prinzip VI),
- Zielvereinbarungen und regionale Budgets (Prinzip V und VII),
- Gegenstromprinzip und horizontale Partnerschaft (Prinzip II und III) und
- Wettbewerb (Prinzip IV)

im Rahmen von Regionen Aktiv untersucht und bewertet.

7.3.2.1. Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung

Der Wettbewerb „Regionen Aktiv“ stellt einen ersten weitreichenden Schritt in Richtung Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung dar. Das BMVEL als Fördermittelgeber hat sich auf die Festlegung von Rahmenvorgaben beschränkt. Diese wurden mit der Broschüre „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ bzw. unter www.modellregionen.de veröffentlicht. Damit wurde die für das Wettbewerbsverfahren notwendige Transparenz gewährleistet. Ebenfalls rahmensetzenden Charakter hat die Förderrichtlinie⁴³, die ganz bewußt nicht als Positiv- oder Negativkatalog von förderfähigen Einzelmaßnahmen aufgebaut ist, sondern bspw. „nur“ Finanzierungsätze enthält.⁴⁴ Diese beiden Dokumente sind die einzigen beiden Grundlagen für den Wettbewerb. Damit ist es gelungen, die Festlegungen für den Wettbewerb auf die Belange der Rahmensteuerung zu beschränken.

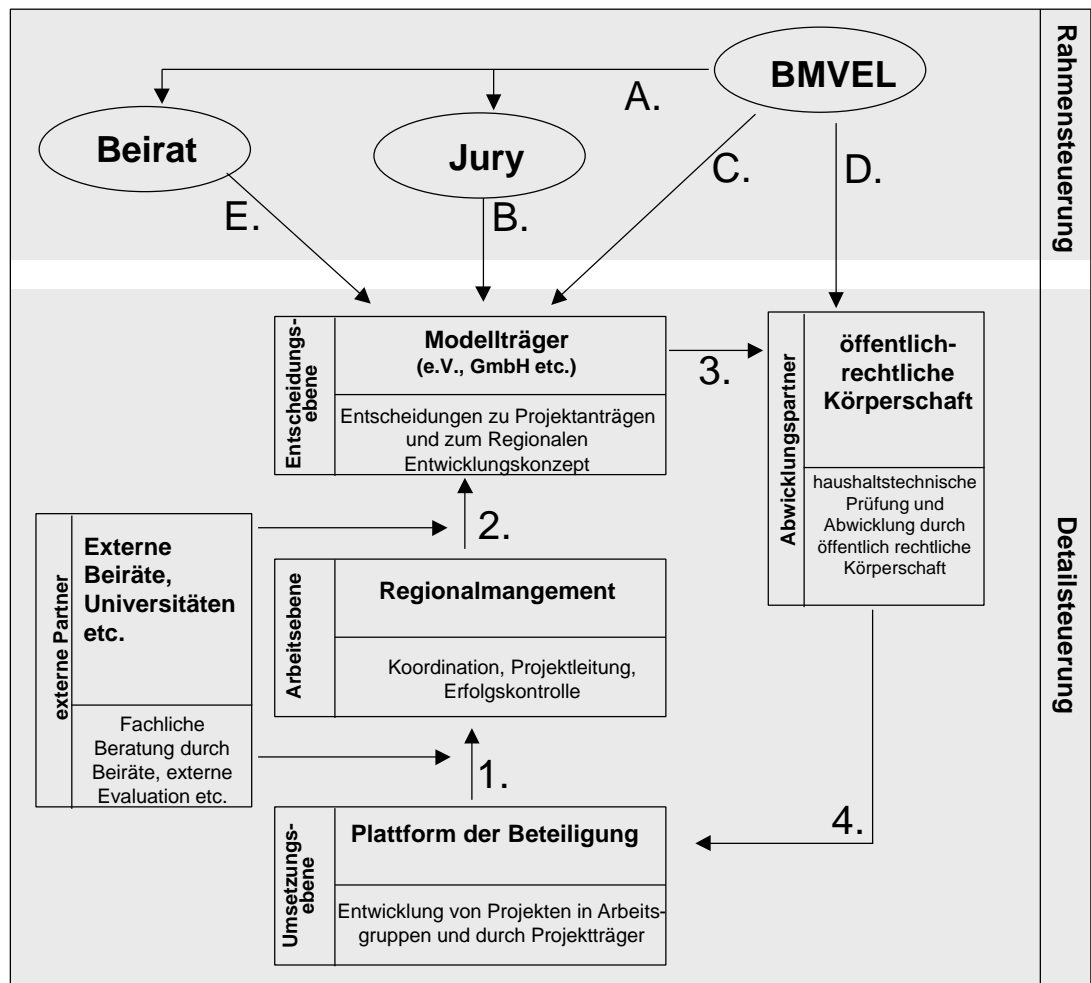
Die Umsetzung der Vorgaben durch die Regionen wurde dabei zunächst nicht eingeschränkt, sondern ausgeweitet. Entsprechend der Übertragung der Detailsteuerung auf die Regionen, mussten diese ihre Steuerungs- und Selbstbewertungssysteme sowohl für die Inhalte als auch für die Prozesse darlegen (Organisations-, Beteiligungs-, Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen). Ausserdem mussten die Strukturen und erste Kriterien für das geplante Projektauswahlssystem der Region aufgezeigt werden. Vorgaben zur Gestaltung der Strukturen gab es dabei nicht.

43 vgl. Notifizierter Ausschreibungstext Wettbewerb „Regionen Aktiv“ Land gestaltet Zukunft. www.modellregionen.de. abgerufen am 15.06.2002.

44 Das Förderspektrum von "Regionen aktiv" ist bewusst sehr breit angelegt und reicht von "weichen" Maßnahmen wie dem Regionalmanagement oder der Förderung der Bildung und Qualifizierung über "harte" Maßnahmen wie der Förderung von Investitionen oder Infrastrukturen bis hin zu regionalisierten Agrarumweltmaßnahmen. Grundsätzlich wird nichts von der Förderung ausgeschlossen. Vielmehr soll den Regionen die Möglichkeit gegeben werden, die für die Entwicklung "ihrer" Region spezifisch notwendigen Maßnahmen zu identifizieren und umzusetzen. Vor diesem Hintergrund wäre ein abschließendes Verzeichnis der unter "Regionen aktiv" förderfähigen Projekte eine unnötige Beschneidung des kreativen Potenzials der Regionen und stünde im Widerspruch zu dem von "Regionen aktiv" verfolgtem Ansatz. Allerdings muss gleichzeitig - wie bei jeder staatlichen Förderung - sichergestellt werden, dass die geplanten Maßnahmen den Anforderungen des europäischen Beihilferechts entsprechen. Dies ist der Fall, wenn die geplante Förderung 1.) in dem notifizierten Ausschreibungstext von "Regionen aktiv" beschrieben ist, 2.) einen Umfang von 100.000 je Begünstigtem innerhalb von drei Jahren nicht überschreitet (sogenannte "De-Minimis-Beihilfe"), 3.) auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ausgerichtet ist und die maximalen Förderanteile nicht überschritten werden, 4.) im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums oder von Operationellen Programmen im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung genehmigt worden ist, 5.) auf genehmigten Beihilferegelungen des Bundes oder der Länder beruht oder 6.) im Einzelfall von der Europäischen Kommission genehmigt worden ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch den Wettbewerb ein erster großer Schritt in die Umsetzung des Prinzips der Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung gemacht wurde. Aufgrund des „experimentellen“ Charakters fehlen Praxiserfahrungen weitgehend. Der dadurch notwendige kontinuierlicher Lernprozess wird sowohl von der Ebene der Rahmen- als auch der Detailsteuerung angenommen. Die wesentlichen Schritte wurden bereits eingeleitet, die Einzelheiten werden sukzessive definiert. Wie die folgende Übersicht verdeutlicht, wurde von Seiten des BMVEL eine deutliche Trennung der Rahmensteuerung von der Detailsteuerung vorgenommen.

Übersicht 10: Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung bei Regionen Aktiv

**Rahmensteuerung: A, B, C, D, E**

- A. Das BMVEL setzt die Jury und den Beirat für den Wettbewerb „Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft“ ein.
- B. Die Jury wählt die Modellregionen in einem zweistufigen Auswahlverfahren aus.
- C. Das BMVEL und die Modellregionen erstellen eine vertragliche Vereinbarung zur Durchführung der Vorhaben auf Grundlage des REK (vertikale Partnerschaft). Dabei wird auch die Gesamthöhe der Zuwendung festgelegt.
- D. Die Zuwendungsbescheide werden auf der Grundlage der vertraglichen Vereinbarung (siehe C.) erstellt.
- E. Der Beirat erarbeitet Empfehlungen zur Umsetzung des Wettbewerbes im Rahmen einer Halbzeitbewertung.

Detailsteuerung: 1, 2, 3, 4

1. Erarbeitung von Projektanträgen, die über die Arbeitsebene an die Entscheidungsebene weitergeleitet werden.
2. Vorprüfung der Projektanträge und Einreichung bei der Entscheidungsebene. Begleitung der Projektumsetzung und Evaluation.
3. Nach Beratung und Abstimmung auf der Entscheidungsebene über die Anträge, werden diese an die öffentlich rechtliche Körperschaft weitergeleitet.
4. Nach Prüfung der haushalts- und wettbewerbsrechtlichen Bedingungen wird der Zuwendungsbescheid an den Projektträger erteilt.

Quelle: eigene Darstellung

7.3.2.2. Bewertung Prinzip Zielvereinbarungen und regionale Budgets

Neben den als positiv zu beurteilenden Ergebnissen in Bezug auf die Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung sind im Bereich der Zielvereinbarungen als auch der Ressourcenverantwortung Schwächen nachzuweisen.

Zielvereinbarungen

Im Bereich der Zielvereinbarungen sind zwei Schwächen festzustellen. Erstens wurde es bislang versäumt, konkrete Zielvereinbarungen mit den Regionen zu schließen. Bisher stellen die von den Regionen eingereichten und von der Jury ausgewählten integrierten regionalen Entwicklungskonzepte (REK) die „Zielvereinbarungen“ dar. Problematisch ist, dass die REK im Bereich „Ziele der Region“ unterschiedliche Operationalisierungsgrade aufweisen. Zudem ist kritisch anzumerken, dass es große qualitative Unterschiede bei den Selbstbewertungs- und Steuerungssystemen der Regionen gibt. Somit die Steuerung der Umsetzung der Ziele unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Formulierung von Zielvereinbarungen hätte die Regionen dazu gezwungen, ihre Ziele zu konkretisieren und gleichzeitig die Möglichkeit geboten, die Zuständigkeiten und Kompetenzen zu regeln. Dies ist der zweite Kritikpunkt. Die fehlenden Zielvereinbarungen bedingen, dass zu Beginn des Wettbewerbes nicht klar war, wer eigentlich für was zuständig ist. Lediglich auf den Veranstaltungen mit den 18 Modellregionen wurden solche Fragen (teilweise mehrfach) thematisiert.⁴⁵

Im Bereich der inhaltlichen Zielvereinbarungen, dem „WAS“ wollen/sollen die Regionen erreichen, wird durch die Halbzeitbewertung ein neuer Versuch gestartet, die Ziele der Regionen zu operationalisieren. Die Halbzeitbewertung war eigentlich nicht hierfür vorgesehen. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Zielsysteme der Regionen zum Großteil wenig operationalisiert sind und auch die Selbstbewertungs- und Selbststeuerungssysteme – mit einigen Ausnahmen – insgesamt schwach ausgeprägt sind. Mit der Halbzeitbewertung (Abgabe 31.01.2004) werden die Modellregionen nun aufgefordert, sowohl ihre Prozessziele als auch ihre inhaltlichen Ziele für die Jahre 2004 und 2005 zu definieren. Ein Anreiz, diese Anforderungen der Halbzeitbewertung zu erfüllen, wird durch die Vergabe einer leistungsgebundenen Reserve geschaffen. Die leistungsgebundenen Reserve wird in zwei Tranchen an die Regionen vergeben. Die erste Tranche wird 2004 nach der Bewertung der Halbzeitberichte durch den Beirat den Regionen zu Gute kommen, die

- entweder bereits einen erfolversprechenden Umsetzungsprozess von Regionen Aktiv implementiert haben

⁴⁵ Die Zielvereinbarungen sollen dabei keinesfalls als Einbahnstraße und Einfalltor für Top down-Festlegungen sein. Beispielsweise hätte ein Vertrag erarbeitet werden können, der in einem ersten standardisierten Teil die Regelung der Kompetenzen enthält. Im zweiten Teil könnten die jeweiligen Ziele der Regionen enthalten sein – die Zielvereinbarungen im engeren Sinn. Der zweite Teil könnte von den Regionen erarbeitet und dann mit dem BMVEL abgestimmt werden. Das REK bliebe weiterhin die Grundlage der Zielvereinbarungen und es würde nur in den Fällen nachgebessert werden müssen, in denen der Operationalisierungsgrad der Ziele unzureichend war.

- oder einen realistischen Weg zur Beseitigung erkannter Schwächen des Planungs-, Umsetzungs- und Bewertungsprozesses von Regionen Aktiv beschreiten (Lernfähigkeit).

Die zweite Tranche der leistungsgebundenen Reserve soll den Regionen zu Gute kommen, die ihre für 2004 gesteckten Ziele weitgehend erreicht haben.

Die aufgezeigten Schwächen resultieren dabei vor allem aus dem großen Zeitdruck bei der Konzeptionierung und Implementierung des Wettbewerbs, den auch die Regionen zu spüren bekamen. Die bei StaR vorgesehene Qualifizierungsstufe wurde nicht durchgeführt. Hinzu kommt, dass Erfahrungen mit solchen Verfahren im wesentlichen im europäischen F&E Bereich vorliegen und zunächst eine Adaption für den Wettbewerb „Regionen Aktiv“ notwendig war.⁴⁶

Der gewählte Lösungsansatz über die Halbzeitbewertung kommt zum fast letztmöglichen Zeitpunkt, bei dem noch mit Anreizen und nicht mit Druck und Sanktionen gearbeitet werden kann. Diejenigen Regionen, die allerdings das geforderte Selbstbewertungs- und Selbststeuerungssystem installiert haben, müssen allerdings die Auflagen der Halbzeitbewertung zusätzlich erfüllen. Das zunächst gewünschte System von dezentral angelegten Steuerungssystemen in den Regionen wird dadurch teilweise unterwandert. Die Qualität der Halbzeitbewertung wird entscheidend dafür sein, ob man von klaren Zielvereinbarungen sprechen kann oder nicht. Gefahren der Top down formulierten Halbzeitbewertung sind:

- Die Regionen haben zum Teil immer noch keine funktionierenden Selbstbewertungs- und Selbststeuerungsstrukturen. Werden die Anforderungen der Halbzeitbewertung gegenüber den „Selbstbewertungssystemen“ der Regionen zu stark in den Vordergrund gerückt, kann es sein, dass die Regionen diese Vorgaben als IHRE Bewertungskriterien übernehmen und die geforderten (regionsspezifischen) Selbstbewertungssysteme ausgehebelt werden.
- Die Halbzeitbewertung wird zwar von den Regionen in einer Art Selbstauskunft erstellt, die Inhalte wurden aber fast ausschließlich Top down (zwar unter Beteiligung der Modellregionen) formuliert. Die Regionen könnten diese Art der Berichterstattung als Belastung und Pflicht empfinden. Der zentrale Aspekt des Wettbewerbs wird zum Zwang, wodurch die Potenziale und die Ziele des Ansatzes teilweise unterwandert und negativ belegt werden.

Insgesamt lässt sich für den Bereich der Zielvereinbarungen festhalten, dass es gelungen ist, die Programmförderung zu initiieren und damit die Projektförderung abzulösen. Problematisch dabei ist, dass die REK der Regionen ohne inhaltliche Modifizierungen die Grundlage der Förderung darstellen. Es fehlen konkrete Zielvereinbarungen, die neben dem inhaltlichem Aspekt auch Verfahrensaspekte und

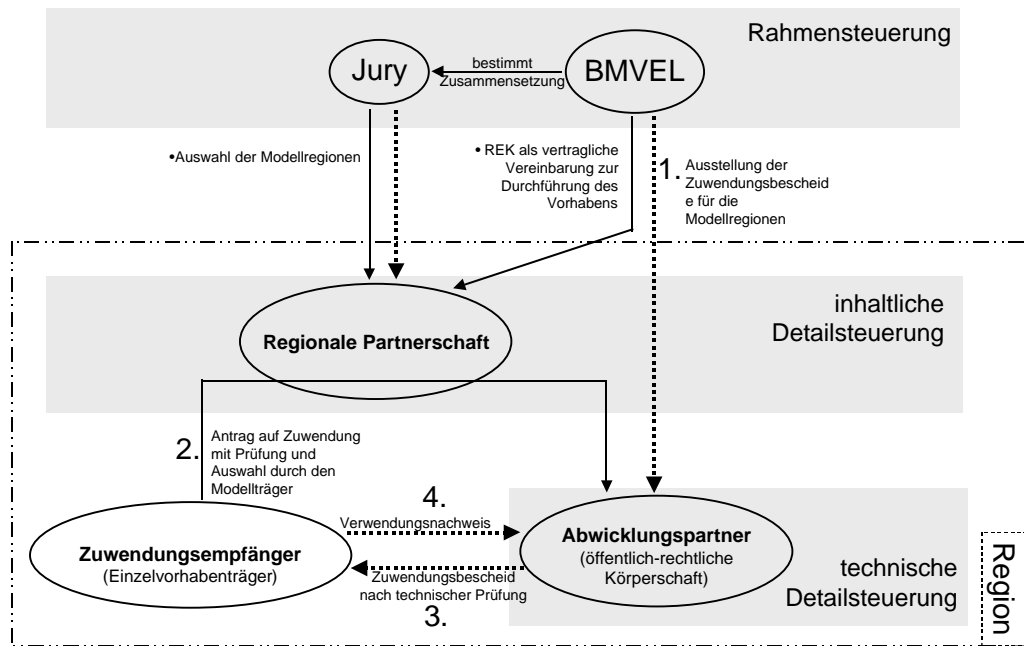
⁴⁶ Die Zeiträume zur Erstellung der Visionen in der 1. Stufe (ca. 2 Monate) und der REK in der 2. Stufe (ca. 2,5 Monate) des Wettbewerbs war für die Regionen sehr kurz.

Kompetenzverteilungen hätten enthalten müssen. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen die geplante Berichterstattung auf diesen Bereich haben wird.

Regionale Budgets - Ressourcenverantwortung

Im Hinblick auf die technische Umsetzung bestehen Abweichungen von der ursprünglich entwickelten StaR-Methodik. Dies betrifft die Trennung der inhaltlichen von der finanztechnischen Verantwortung auf der Ebene der Detailsteuerung (regionale Ebene). Wie die folgende Abbildung zeigt, muss die finanztechnische Verantwortung bei „Regionen Aktiv“ bei einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes liegen, dem sogenannten Abwicklungspartner.

Übersicht 11: Ressourcenverantwortung Regionen Aktiv: Aufbau- und Ablauforganisation



1. Das BMVEL stellt Zuweisungsbescheide an den Abwicklungspartner (die öffentlich-rechtliche Körperschaft) aus. Dieser Zuweisungsbescheid berechtigt den Abwicklungspartner Zuwendungen für den Einzelvorhabenträger zu bewilligen.
2. Der Zuwendungsempfänger beantragt über die regionale Partnerschaft bei dem Abwicklungspartner die Zuwendung. Die regionale Partnerschaft entscheidet über den Antrag und übermittelt den Antrag an den Abwicklungspartner, wenn das Projekt gefördert werden soll.
3. Der Abwicklungspartner erlässt den Zuwendungsbescheid. Er hat Vetorecht soweit gegen Vorgaben aus dem Zuweisungsbescheid verstoßen wurde (z.B. wenn die Gesamtfinanzierung des Projekts nicht gesichert ist oder die Finanzierung gegen Beihilferecht verstößt).
4. Der Abwicklungspartner überwacht die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen. Er überprüft die vom Zuwendungsempfänger zu erstellenden Verwendungsnachweise (mit Originalbelegen) und entscheidet über eventuelle Mittelrückforderungen.

Quelle: eigene Darstellung; www.modellregionen.de

Die Übertragung der Ressourcenverantwortung von der Rahmen- an die Detailsteuerung (Regionen) kann im Großen und Ganzen auch als vollzogen angesehen werden. Im Hinblick auf den Mittelfluss und die Bewirtschaftung sind noch folgende Punkte festzuhalten:

Das installierte System der Ressourcenverantwortung ist ein Kompromiß zwischen der o.a. zielorientierten Budgetierung und dem klassischen Fördersystem. Positiv ist, dass den Regionen ein „virtuelles“⁴⁷ Budget zur Umsetzung ihrer REK zur Verfügung gestellt wurde. Nicht auf Grundlage von einzelnen Maßnahmen, sondern für das Programm (REK)!

Hauptkritikpunkt ist die Beibehaltung der Trennung der inhaltlichen von der finanztechnischen Verantwortung auf der Ebene der Detailsteuerung. Die inhaltliche Verantwortung ist bei der regionalen Partnerschaft angesiedelt. Dies ist in Bezug auf die Frage der inhaltlichen Einflußnahme⁴⁸ des Abwicklungspartners und der Haftung⁴⁹ bspw. bei innovativen Maßnahmen problematisch. Die gewählte Konstruktion ermöglicht dem Abwicklungspartner ein Veto. Das Veto des Abwicklungspartners ist dann zulässig, wenn haushalts- oder wettbewerbsrechtliche Belange mißachtet werden. Der regionalen Partnerschaft wird damit ein Teil der Budgetverantwortung genommen und auf Dritte übertragen. Dies hat in Teilen dazu geführt, dass die Partnerschaften die rechtlichen Prüfungen bei inhaltlichen Entscheidungen vernachlässigen. Die Verantwortung und die damit verbundene Arbeit wird auf den Abwicklungspartner „abgeschoben“. Der Kompromiss zwischen Budgetierung und „Sicherheit“ kann bisher ambivalent beurteilt werden. Zwei „Extrempositionen“ sollen dies verdeutlichen. Auf der einen Seite gibt es Regionen, bei denen der Abwicklungspartner mit in die Partnerschaft eingebunden ist und über die technische Abwicklung hinaus in die inhaltliche Umsetzung des REK eingebunden ist. Auf der anderen Seite gibt es Regionen, in denen die Abwicklungspartner nur die technische Abwicklung übernehmen wollen und sollen und nicht in die inhaltliche Arbeit eingebunden sein wollen/sollen. Diese beiden unterschiedlichen Arten des Rollen-(Selbst-) Verständnisses führen vor allem im zweiten Fall dann zu Problemen, wenn Anträge auf Förderung scheitern oder die Bewilligung sich verzögert. In Einzelfällen führt dies dazu, dass jeweils dem anderen die Schuld für die Verzögerung oder das Scheitern zugewiesen wird – die Zusammenarbeit verschlechtert sich.⁵⁰

47 Die Bundesmittel werden zur Bewirtschaftung übertragen. Damit besteht eine Ermächtigung der zuständigen Bundeskasse Kassenanordnungen zu erteilen. Die Mittel werden nicht an den Abwicklungspartner oder die regionale Partnerschaft überwiesen. Die Auszahlung (Überweisung) der Mittel erfolgt auf Anforderung der Zuwendungsempfänger. Liegt eine entsprechende Anordnung (Auszahlungsanordnung) des Abwicklungspartners vor, überweist die Bundeskasse die Mittel direkt an den Zuwendungsempfänger, soweit die Teilnahme am HKR-Verfahren gegeben ist. Ansonsten fordert der Abwicklungspartner für den Zuwendungsempfänger die Mittel beim BMVEL an und die Auszahlung erfolgt durch das BMVEL an den Zuwendungsempfänger. Die Mittel können in dem Umfang angefordert und ausgezahlt werden, in dem sie innerhalb von zwei Monaten in Anspruch genommen werden können.

48 Inwieweit Haushälter und Juristen durch ihr „Herrschaftswissen“ inhaltlichen Steuerungseinfluß geltend machen (können), wurde zu Beginn des Berichtes thematisiert.

49 Die Partnerschaft und der Abwicklungspartner könnten im Haftungsfall versuchen, sich die Verantwortung gegenseitig zuzuschieben.

50 Ein weiteres, vielleicht erst in Zukunft deutlicher hervortretendes Problem könnte der Verteilungskampf um die finanziellen Mittel darstellen.

Der Kompromiss bei der finanziellen Abwicklung wurde mit haushaltstechnischen bzw. -rechtlichen Anforderungen begründet. Die institutionalisierten regionalen Partnerschaften in den Modellregionen erfüllen jedoch zu großen Teilen die Anforderungen von sog. zwischengeschalteten Stellen⁵¹ oder intermediären Organisationen, so dass die Abwicklung im Rahmen eines Globalzuschusses ohne die Trennung von Inhalten und Finanzen möglich gewesen wäre. Insgesamt lässt sich aber auch für den Bereich der Ressourcenverantwortung festhalten, dass es gelungen ist, die Ressourcenbewirtschaftung entsprechend dem Ansatz einer Programmförderung zu organisieren. Die oben beschriebenen Probleme sind dabei bei einer gut funktionierenden Partnerschaften derzeit keine Probleme.

7.3.2.3 Bewertung Gegenstromprinzip und Förderung regionaler Partnerschaften

Im Bereich des Gegenstromprinzips wird die vertikale Partnerschaft als Zusammenarbeit des BMVEL mit den Bewerber- bzw. den Modellregionen untersucht. Die Ausführungen zur Förderung regionaler Partnerschaften beziehen sich auf die horizontalen Partnerschaften in den Bewerber- und Modellregionen.

Gegenstromprinzip – Vertikale Partnerschaft

Analog zu den Ausführungen der bisher beschriebenen Prinzipien kann der Bereich vertikale Partnerschaft im Großen und Ganzen positiv eingeschätzt werden. Der Versuch, die Regionen dafür zu sensibilisieren, dass ihre bisher eher passive Stellung des Fördermittelempfängers in eine aktive Rolle des Mitgestalters von Förderprogrammen geändert werden soll, wurde positiv aufgenommen. Der Prozess des Umdenkens in Richtung Eigeninitiative und Wahrnehmung von mehr Eigenverantwortung dauert bei den Regionen noch an. Gleiches gilt für die Ebene der Rahmensteuerung.

51 Für die Bundesrepublik Deutschland wurde die Anwendung des Globalzuschusses im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung im Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) festgelegt: „Bund und Länder sehen bei den Maßnahmen nach Artikel 4 Abs. 2 der ESF-Verordnung Globalzuschüsse vor. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um geringe Zuschußbeträge, bei denen besondere Zugangsvoraussetzungen für Nichtregierungsorganisationen und lokale Partnerschaften vorgesehen werden. Es sollen zwischengeschaltete Stellen, so genannte beliehene Stellen nach der Bundeshaushaltsordnung bzw. den Haushaltsordnungen der Länder, vorgesehen werden, über die diese Mittel vergeben werden“ (Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel 1 und Ziel 1 – Übergangunterstützung in Deutschland 2000-2006. S. 204). Damit wird Bezug auf die §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung genommen (Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969. BGBl. I S. 1284. Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 1997. BGBl. I S. 3251). Diese regeln die Voraussetzungen von Zuwendungen und die Verwaltung von Mitteln oder Vermögensgegenständen. Grundvoraussetzung zur Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen an Stellen ausserhalb der Bundesverwaltung ist einerseits ein erhebliches Interesse des Bundes an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch solche Stellen und andererseits die Bedingung, dass ohne diese besondere Form der Mittelzuwendungen der Zweck nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden könnte (§ 23 BHO). Neben der Erfüllung der Bedingung des „erheblichen Interesses“ des §23 BHO ist festzulegen, wie der zweckentsprechende Nachweis der finanziellen Mittel erfolgen kann. Zusätzlich ist der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten ein Prüfungsrecht einzuräumen und bei der Erlassung von Verwaltungsvorschriften hinsichtlich des Mittelnachweises sowie der Prüfung durch den Bundesrechnungshof das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof herzustellen (§44 Abs. 1 BHO). Von besonderer Bedeutung ist allerdings der Abs. 3 des § 44 der BHO. Dieser räumt juristischen Personen des privaten Rechts mit ihrem Einverständnis die Befugnis ein, „Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, wenn sie die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bieten und die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt“. Die zwischengeschalteten Stellen zur Verwaltung des Globalzuschusses müssen somit als juristische Personen des privaten Rechts institutionalisiert sein. Verleihung und Entzug dieser Befugnisse fallen in die Zuständigkeit des für die EU-Intervention zuständigen Bundesministeriums. Das zuständige Bundesministerium übernimmt auch die Aufsicht, bzw. kann diese auch auf nachgeordnete Behörden verlagern. Zudem muss das Bundesfinanzministerium einwilligen.

Ein wichtiges Element in diesem Zusammenhang war sicherlich die Zusammensetzung der Jury zur Auswahl der Modellregionen. Die Mitglieder repräsentierten dabei einen sehr breiten Querschnitt der gesellschaftlichen Akteure im ländlichen Raum. Leider wurde die Jury nicht eins zu eins in den Beirat überführt. Der Beirat⁵² setzt sich nun aus je einem Vertreter der folgenden Institutionen zusammen:

- Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, die/der zugleich Vorsitzende / Vorsitzender ist,
- Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL),
- Fachhochschule Weihenstephan/Triesdorf, Fachbereich Landwirtschaft,
- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e. V. (AbL),
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) und
- Deutscher Landkreistag.

Auch wenn Gründe wie Arbeits- und Handlungsfähigkeit für einen relativ kleinen Beirat sprechen, so spiegelt sich die Zielrichtung von Regionen Aktiv – nämlich die gesellschaftlichen Akteure im ländlichen Raum zusammenzuführen – im Beirat nicht mehr so wider, wie es bei der Jury der Fall war.

Horizontale Partnerschaft

Im Bereich der horizontalen Partnerschaft wurde bisher viel erreicht. In der zweiten Stufe des Wettbewerbs wurden 32 regionale Partnerschaften aufgebaut, von denen 18 gefördert werden. Die Stimulierung von endogenen Entwicklungsprozessen kann für die Phase der Antragstellung als gelungen eingestuft werden. Eigeninitiative wurde von den Bewerberregionen gefordert und von diesen auch geleistet. Es wurde deutlich, dass die Übertragung der theoretischen Strukturen der REK in die Praxis großer Anstrengungen bedarf. Vor allem bei Konfliktlösungsstrategien sowie den Strukturen der Selbstbewertung- und Selbststeuerung, die eine zentrale Rolle bei der weiteren Umsetzung wie z.B. der Verteilung der finanziellen Mittel auf einzelne konkrete Projekte zukommen, sind große Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen festzustellen.

Der zweite Bereich der horizontalen Partnerschaft betrifft die Zusammenarbeit zwischen den Modellregionen. Hier wurden durch Vernetzungstreffen der Geschäftsstelle mit den 18 Modellregionen Impulse gesetzt werden. Die bereits vorhandenen Kooperationen zwischen den Regionen wurden hierdurch unterstützt und neue Kooperationen initiiert. Neben diesen Vernetzungstreffen wurden auch thematische Seminare angeboten. Ausserdem haben die Regionen selbst die Initiative ergriffen und organisieren selbst den Austausch untereinander (bspw. die Treffen der sog. Nordregionen). Weitere Bausteine

52

Die Aufgaben des Beirates sind:

- Prüfung und Bewertung der Arbeitsergebnisse der regionalen Partnerschaften in den Modellregionen im Hinblick auf die Realisierung der integrierten regionalen Entwicklungskonzepte,
- Prüfung und Billigung des Jahresberichtes 2002, des Halbjahresberichtes 2003 und des Fortschrittberichtes 2004 (und bestimmt damit auch über die leistungsgebundene Reserve) sowie des Abschlussberichtes aus den 18 Modellregionen,
- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der integrierten regionalen Entwicklungskonzepte der Regionen,
- Beratung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hinsichtlich der Ableitung von Folgerungen aus der Umsetzung von „Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft“.

um das voneinander Lernen als zentralen Bestandteil des Wettbewerbs zu stärken, sind neben den persönlichen Treffen die Kontakte per Telefon und email sowie die Internetplattform www.modellregionen.de.

Der dritte Bereich der horizontalen Partnerschaft betrifft die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fördermittelgebern (Ministerien, Bundesämter etc.). Hierbei gilt es vor allem die Länder intensiver einzubinden. Zu Beginn des Wettbewerbes nur in geringem Umfang in die Konzeptionierung des Wettbewerbes eingebunden, haben die Länder teilweise die Modellregionen blockiert und damit den Umsetzungsprozess in den Regionen gebremst. In der Zwischenzeit ist durch eine stärkere Beteiligung und vor allem Information der Länder, diese anfängliche Blockadehaltung in den meisten Fällen einer konstruktiven Zusammenarbeit gewichen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der partnerschaftliche Ansatz, wie er bereits von der EU bspw. in der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER gefordert wird, durch den Wettbewerb „Regionen Aktiv“ nun auch durch die Bundesebene angestrebt wird. Das Ziel ist nach wie vor die Etablierung eines partizipativen und dem Gegenstromprinzip folgenden Steuerungsansatzes im Bereich der Förderung. Erste Erfolge wurden bereits erzielt. Vor dem Hintergrund der Halbzeitbewertung von Regionen Aktiv bleibt aber abzuwarten, in welcher Qualität das Zusammenspiel zwischen dem Top down der Rahmensteuerung und dem Bottom up der Regionen weiter verlaufen und sich zu einem partnerschaftlichen Gegenstromverfahren entwickeln wird und ob die initiierten Lernprozess auch dazu führen, dass die neuen Ansätze und die damit verbundenen Chancen in die Mainstream-Förderung integriert werden.⁵³

7.3.2.4. Bewertung Prinzip Wettbewerb

Es hat sich gezeigt, dass Wettbewerbsverfahren dazu geeignet sind, festgelegte inhaltliche Ziele effektiv und effizient zu erreichen. Ein Grund dafür ist, dass die Bewerber in Konkurrenz zueinander agieren und somit gezwungen werden, möglichst gute und erfolgversprechende Konzepte für die Umsetzung zu entwickeln. Das Festhalten an Regel- bzw. durchschnittlichen Lösungen ist nicht ausreichend. Es wurden Innovationen verlangt und durch den Wettbewerbscharakter stimuliert. Hinzu kommt, dass einige Modellregionen zur Aktivierung von Projektideen analog zum Bundeswettbewerb um die **besten Konzepte** einen „regionsinternen“ Wettbewerb um die **besten Projekte** ausgeschrieben haben. Hierdurch wird die Akzeptanz und der erwartete größere Nutzen eines Wettbewerbsverfahren als Umsetzungsinstrument deutlich.

Ausserdem wurde mit der Einführung der leistungsgebundenen Reserve ein weiterer Anreiz für die Regionen gegeben, sich mit den anderen Regionen „zu messen“ – ohne sanktioniert zu werden, da die leistungsgebundenen Reserve On top an die jeweiligen Regionen gezahlt wird. Trotz der o.a. möglichen Probleme der Halbzeitbewertung kann dieser zusätzliche Wettbewerbskomponente dazu beitragen, den notwendigen

53 Ein Versuch die Elemente „Regionalmanagement“ und „integrierte Konzepte“ in die Mainstream-Förderung aufzunehmen wird gerade im Rahmen der Reform der „Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK) unternommen.

„Spannungsbogen“ zur Umsetzung des Wettbewerbs in den Regionen aufrecht zu erhalten.

Negativ am zwei-stufigen Wettbewerbsverfahren ist der im Vorfeld von den Bewerberregionen zu leistende Aufwand zu beurteilen. Es ist noch nicht absehbar, ob und wie viele der „Verliererregionen“⁵⁴ auf ihren bisherigen Anstrengungen aufbauen werden und trotz der Nichtberücksichtigung im Rahmen des Wettbewerbs weiter arbeiten werden.⁵⁵

Insgesamt kann für „Regionen Aktiv“ das Wettbewerbsverfahren als geeignet angesehen werden, da es sich bei dem Wettbewerb um ein Modellvorhaben handelt, dessen Ziel es ist, sowohl innovative Inhalte zu produzieren als auch neue Wege in der Förderpolitik zu erproben und einzuführen.

54 Die Problematik der Verlierer wurde bereits bei der Beschreibung von StaR diskutiert.

55 Eine empirische Erhebung über die Multiplikator-Effekte des Wettbewerb „Regionen Aktiv“ wurde im Rahmen einer Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung durchgeführt: Brocks, Silke; Katrin Weiß (2003): Das Instruments des Wettbewerbs als Impulsgeber für regionale Zusammenarbeit. Evaluation des Wettbewerbs „Regionen Aktiv“ hinsichtlich seiner Wirkungen auf die nicht als Modellregion geförderten Regionen“.

7.3.3. Analyse von „Regionen Aktiv“ in Bezug auf Controllinginstrumente

Die folgende Analyse in Bezug auf die Controllinginstrumente vergleicht zum einen die in der Wettbewerbsausschreibung vom BMVEL zu den einzelnen Instrumenten formulierten Anforderungen mit denen des Controllingsystems von StaR. Zum anderen wird die praktische Umsetzung der vom BMVEL festgelegten Rahmenbedingungen durch die Regionen beurteilt, da auf der Umsetzungsebene die entsprechenden Instrumente zur Anwendung der Prinzipien installiert werden müssen.

Grundlage für die Analyse und Bewertung der Controllinginstrumente im ersten Fall sind aus diesem Grund vor allem die REK der Regionen, die als Bewerbungsunterlagen in der zweiten Stufe des Wettbewerbs erarbeitet wurden. Für die Bewertung der Umsetzung der Instrumente in der Praxis wurden zum einen Vertreter der drei relevanten Akteursgruppen Partnerschaft, Regionalmanagement und Abwicklungspartner vor Ort im Rahmen von leitfadengestützten Interviews befragt (Nov. 2002 bis Jan. 2003) und zum anderen die Jahresberichte 2002 der Regionen ausgewertet (Abgabe der Jahresberichte war der 31.01.2003). ergänzt werden diese beiden systematischen Untersuchungen durch Interviews und Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den Regionen und dem BMVEL bspw. im Rahmen von Vernetzungstreffen.

7.3.3.1. Bewertung Berichtswesen

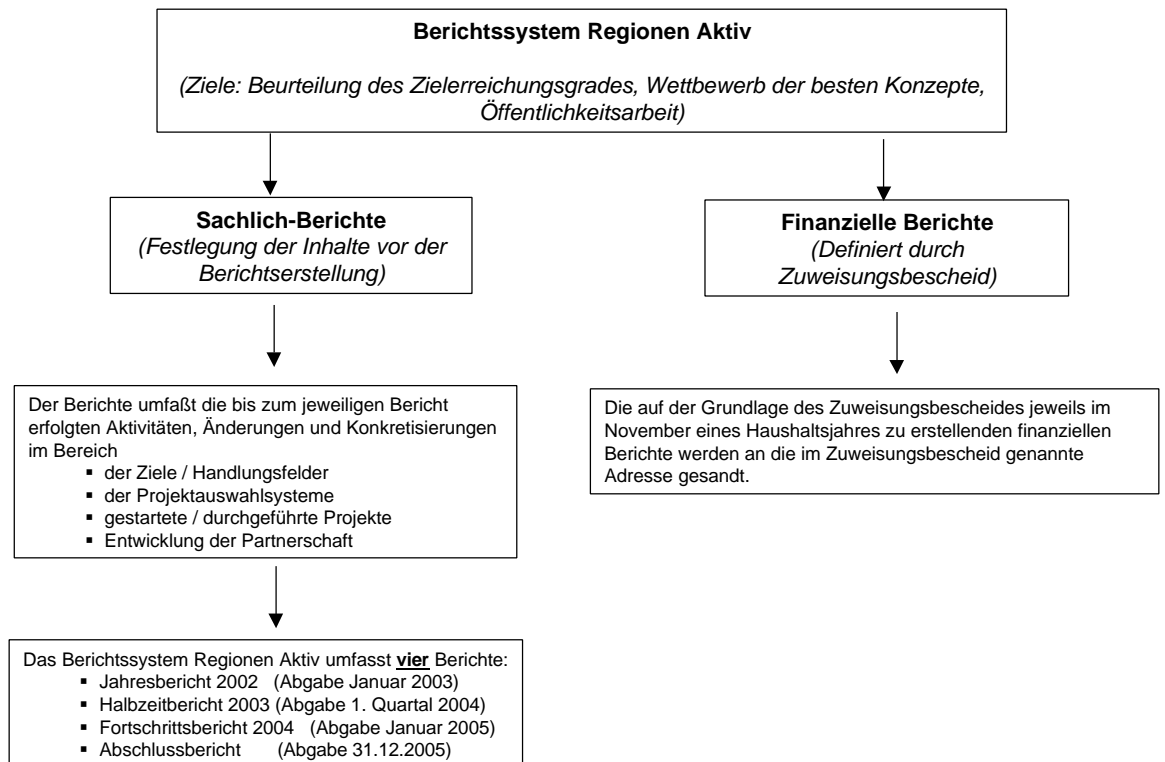
Das Berichtssystem von Regionen Aktiv lässt sich in die folgenden Arten von Berichten unterteilen, die folgendermaßen terminiert sind

- Jahresbericht 2002 (Abgabe Januar 2003)
- Halbzeitbericht 2003 (Abgabe Januar 2004)
- Fortschrittsbericht 2004 (Abgabe Januar 2005)
- Abschlussbericht (Abgabe 31.12.2005)

Die Berichtsarten unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Tiefe der zu behandelnden Inhalte. Der Halbzeit-, Fortschritts- bzw. Abschlussbericht ist wesentlich umfassender als der Jahresbericht 2002. Die Anforderungen an die Berichtsinhalte werden jeweils im Vorfeld der Berichterstattung den Modellregionen vorgestellt. Die Anforderungen berücksichtigen dabei jeweils den Fortschritt des Wettbewerbes und ermöglichen so ein flexibles Berichtssystem.

Die verschiedenen Berichte ergänzen die „Finanziellen Berichte“, die auf Grundlage des Zuweisungsbescheides jeweils im November erstellt werden müssen. Übersicht 12 gibt einen Überblick über das Berichtssystem.

Übersicht 12: Berichtssystem Regionen Aktiv



Quelle: eigene Darstellung

Ziel des Jahresberichtes 2002 war es, die Aktivitäten in den Modellregionen seit der Auswahl zu erfassen. Hierfür wurde von der Geschäftsstelle eine Berichtsgliederung erstellt, die dann vom Beirat diskutiert und an die Regionen versendet wurde. Inhaltlich wurde der Bericht sehr stark am tatsächlichen Umsetzungsstand ausgerichtet und stellte damit eine Art Status quo Erhebung / Bestandsanalyse dar. Wie oben bereits beschrieben, führte dies nicht zu einer Verbesserung der Basis für eine Überprüfung der Zielerreichung in den Regionen. Als Reaktion und vor dem Hintergrund der Erkenntnisse über den Fortschritt der Regionen in den Bereichen Selbstbewertung und Selbststeuerung wurde der Halbzeitbericht 2003 wesentlich detaillierter und mit stärkerem konzeptionell-zukunftsgerichteten Schwerpunkt formuliert. Er dient damit vor allem auch dazu, dass sich die Regionen feste Ziele und Zwischenziele (Meilensteine) für die Jahre 2004 und 2005 setzen, an denen sie sich messen lassen wollen.

Es bleibt auch in diesem Fall abzuwarten, wie offensiv und welchen Stellenwert die Halbzeitbewertung in der weiteren Umsetzung des Wettbewerbs einnehmen wird. Die mögliche Bandbreite reicht dabei von einem „Datenfriedhof“, der aus Sicht der Regionen Top down implementiert wurde und als Zwang betrachtet wird, bis hin zu einem Instrument der Transparenz und (Selbst-) Bewertung, das von den Regionen und dem BMVEL zur Steuerungsunterstützung und Öffentlichkeitsarbeit verwendet wird, bzw. die bisherigen Ergebnisse dokumentiert.

7.3.3.2. Bewertung Projektauswahlssysteme

Die Anforderungen bezüglich der Projektauswahlssysteme wurden in der Ausschreibung durch zwei Aussagen definiert. Zum einen durch die Wettbewerbsbroschüre und zum anderen durch die FAQ⁵⁶ im Internet. In der Wettbewerbsbroschüre werden unter Punkt 5 „Auswahl von Kriterien zur Beurteilung der Bewerbungen (Stufe 2)“ im Unterpunkt „Handlungsfelder“ folgende Kriterien in Bezug auf ein Projektauswahlssystem benannt:

- Ist beschrieben, wie die einzelnen Projekte zur Zielerreichung beitragen?
- Ist beschrieben, welche Kriterien bei der Auswahl der Projekte herangezogen werden und wie sich diese aus dem Entwicklungskonzept ableiten?⁵⁷

In den FAQs zur zweiten Stufe werden die Anforderungen in der Antwort auf die Frage 1.1 „Wie detailliert müssen die Projektauswahlkriterien bei der Abgabe des Antrages vorliegen und müssen bereits die Pilotprojekte danach ausgewählt werden?“ konkretisiert:

- „Im Antrag sollte erkennbar sein, nach welchen zentralen Kriterien die zukünftige Projektauswahl erfolgen soll. Für die Auswahl der Pilotprojekte reicht eine qualitative Begründung, wie sie sich in die Handlungsfelder und die Gesamtstrategie einordnen. Für die spätere Projektauswahl ist das geplante Auswahlssystem mit den wichtigsten Kriterien zu skizzieren. Dieses muss noch nicht vollständig und endgültig sein. Es kann und soll im Laufe der Zeit verbessert und angepasst werden. Die Projektinhalte und die Projektträger sollten im Hinblick auf gebietsbezogene, finanzielle und qualitative Aspekte untersucht werden. Durch die Kriterienauswahl ist sicherzustellen, dass die Ziele und Handlungsfelder des integrierten regionalen Entwicklungskonzeptes durch geeignete Projekte umgesetzt werden.“⁵⁸

Aus den beiden Quellen wird deutlich, dass in den REK noch keine kompletten Auswahlssysteme beschrieben werden sollten, sondern die strukturellen und inhaltlichen Vorbereitungen abgeschlossen sein sollten. Die eigentliche Erstellung eines arbeits- und funktionsfähigen Auswahlsystems sollte in der Umsetzungsphase, also nach der Auswahl zur Modellregion erfolgen. Die Anforderungen entsprechen damit dem durch StaR definierten Rahmen an ein Projektauswahlssystem.

Aus den o.a. Anforderungen lassen sich die folgenden Bewertungskriterien ableiten, nach denen die REK beurteilt wurden:

- Sind die Strukturen des Projektauswahlsystems deutlich und klar beschrieben?

⁵⁶ In den FAQ, den „Häufig gestellten Fragen“ wurden die von den Regionen an das BMVEL und die Geschäftsstelle heran getragenen Fragen beantwortet. Die Liste der FAQs wurde auf der Homepage des Wettbewerbs (www.modellregionen.de) kontinuierlich aktualisiert und war damit für alle Regionen im laufenden Wettbewerb die Hauptinformationsquelle. Aus diesem Grund wurden auch nur die Fragen aufgenommen, die für eine Mehrzahl von Regionen von Interesse waren. Einzelberatungen wurden vermieden.

⁵⁷ BMVEL 2001, S. 18

⁵⁸ www.modellregionen.de. Abgerufen am 19. Februar 2002.

- Ist das Auswahlssystem auf die Ziele der Region ausgerichtet?
- Ermöglichen die Strukturen des Projektauswahlsystems Transparenz bei der Projektauswahl.
- Sind die beschriebenen Strukturen aufgrund eines Lernprozesses anpassungsfähig?
- Werden erste zentrale Auswahlkriterien genannt? (Schwerpunkt der Kriterien⁵⁹)

Die folgende Übersicht enthält die anonymisierten Ergebnisse der Auswertung der 18 Modellregionen. Die Bewertungsskala reicht dabei von

- 3 Punkte: Anforderungen erfüllt,
- 2 Punkte: Anforderungen teilweise erfüllt
- 0 Punkte: Anforderungen kaum oder nicht erfüllt.

59

In vielen Fällen wurden lediglich technische Kriterien zum Träger von Maßnahmen definiert wie bspw. „Sitz des Trägers in der Region“ oder „Nachweis der notwendigen Kofinanzierung“. In der Auswertung wurde vor allem Wert auf das Vorhandensein von inhaltlichen Kriterien gelegt.

Übersicht 13: Auswertung der REK in Bezug auf die Projektauswahlssysteme

Projektauswahl									
Beschreibung d. Strukturen	Ausrichtung Ziele der Region	Transparenz bei Auswahl	anpassungsfähige Strukturen	erste Auswahlkriterien	Punkte Projektauswahl (15 max)	Punkte Selbstbewertung (21 max)	Punkte Gesamt (36 max)	anonymisierte Region	
3	3	3	3	3	15	14	29	M01	
0	3	3	3	3	12	14	26	M02	
2	3	0	2	3	10	11	21	M03	
3	3	2	2	3	13	14	27	M04	
0	0	0	0	0	0	9	9	M05	
0	0	0	0	0	0	11	11	M06	
2	3	2	3	2	12	12	24	M07	
2	3	2	3	2	12	19	31	M08	
2	3	2	2	3	12	18	30	M09	
2	3	3	3	3	14	13	27	M10	
0	3	0	0	3	6	18	24	M11	
0	3	2	3	3	11	17	28	M12	
2	3	3	2	3	13	16	29	M13	
2	3	2	3	3	13	16	29	M14	
3	3	3	3	3	15	16	31	M15	
2	3	2	3	3	13	13	26	M16	
0	3	0	2	3	8	13	21	M17	
3	3	3	3	3	15	15	30	M18	
1,6	2,7	1,8	2,2	2,6	10,8	14,4	25	durchschnittliche Punktzahl	

überdurchschnittliche Punktzahl

Quelle: eigene Auswertung der 18 REK der Modellregionen

Interpretation der Ergebnisse:

Die Analyse der Beschreibungen der Projektauswahlssysteme in den REK der Modellregionen zeigen starke Unterschiede bei der Erfüllung der gestellten Anforderungen. Im Durchschnitt am schwächsten ausgeprägt ist die „Beschreibung der Strukturen“ (1,6 von 3,0), d.h. das „WIE“ sollen die Projekte ausgewählt werden. Dies

führt dazu, dass der Punkt „Transparenz bei der Auswahl“ (1,8 von 3,0) ebenfalls als schwach einzustufen ist. Die Strukturen die Transparenz ermöglichen würden, werden nur mangelhaft beschrieben.

Im Gegensatz dazu sind die Indikatoren, das „WAS“ durch die Projektauswahlssysteme ausgewählt werden soll, wesentlich stärker ausgeprägt. Die Kriterien „Ausrichtung an den Zielen der Region“ (2,7 von 3,0) und „Nennung von ersten Auswahlkriterien“ (2,6 von 3,0) sind fast sehr gut erfüllt. Relativierend muss hinzugefügt werden, dass es sich bei diesen beiden inhaltlichen Kriterien in vielen Fällen auch „nur“ um Aufzählungen von möglichen Auswahlkriterien handelt. Die Mängel in den Beschreibungen der Strukturen sind auch hier der Grund dafür, dass nur in wenigen Fällen ein kohärentes Projektauswahlssystem vorgestellt wird.

Geht man davon aus, dass die Strukturen die wesentliche Komponente eines Projektauswahlsystems darstellen und die Inhalte erst in einem zweiten Schritt zur Ausgestaltung des Systems dienen, so sind die Schwächen im Bereich der Strukturen höher zu bewerten als die positiven Ergebnisse bei den Inhalten. Die Gesamtbewertung der Projektauswahlssysteme (10,8 von 15,0) würde sich demnach verschlechtern.

7.3.3.3. Bewertung von Monitoring und Evaluierung

Im Bereich der (Selbst-) Steuerung, also dem Monitoring und der Evaluierung wurden ebenfalls sowohl durch die Wettbewerbsbroschüre als auch durch die FAQs Anforderungen formuliert. Anforderungen inhaltlicher Art werden unter Punkt 5 der Wettbewerbsbroschüre „Auswahl von Kriterien zur Beurteilung der Bewerbungen (Stufe 2)“ im Unterpunkt „Wirkungsabschätzung“ beschrieben:

- „Wird die Wirkungsabschätzung zur Planung und internen Steuerung genutzt?“
- Ist die Wirkungsabschätzung als kontinuierlicher, partizipativer Rückkoppelungs- und Lernprozess angelegt?“⁶⁰.

Im Rahmen der inhaltlichen Unterstützung und Beratung der Regionen über die FAQs wurden durch die Antwort auf die Frage „Was genau soll durch die Wirkungsabschätzung untersucht werden und gibt es Vorlagen dafür“ folgende Rahmenbedingungen festgelegt.

- „Mit Wirkungsabschätzung ist Bewertung bzw. Evaluierung gemeint. Sie dient zwar auch der Berichterstattung (Jahresberichte und Halbjahresbericht) an das BMVEL, soll aber vor allem auf der regionalen Ebene ihre Wirkung entfalten. Auf verschiedenen Ebenen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingesetzt, kann sie ein hilfreiches Steuerungs- und Lerninstrument für den gesamten Entwicklungsprozess und alle beteiligten Akteure sein. Defizite in der Umsetzung können damit erkannt und rechtzeitig eine Kurskorrektur vorgenommen werden.
- Aus dem Antrag sollten Überlegungen hervorgehen, wie die Gesamtentwicklung der Region in regelmäßigen Abständen bewerten werden soll, wie die Zielerreichung der einzelnen Projekte kontrolliert wird und auch die Selbstbewertung der Arbeit der

60 BMVEL 2001, S. 18

regionalen Partnerschaft bzw. des Regionalmanagements spielt eine große Rolle. Anhand selbst ausgewählter für die Erreichung der selbst gesetzten Ziele relevanter Indikatoren bzw. Kriterien sollte dargestellt werden, welche direkten und indirekten Auswirkungen durch die geplanten Maßnahmen und Projekte sowie die Arbeit der regionalen Partnerschaft aus heutiger Sicht auf die Entwicklung der Region zu erwarten sind. Darüber hinaus ist die geplante Vorgehensweise zur weiteren, kontinuierlichen Überprüfung der tatsächlich gemachten Fortschritte zumindest ansatzweise darzulegen.

- Auch hier gilt: Weiterentwicklung und Modifizierung des Systems ist nicht nur erlaubt, sondern erwünscht! Es macht wenig Sinn, ein vorhandenes Bewertungssystem eins zu eins auf die eigene Region zu übertragen. Man kann sich zwar Ideen und Anregungen aus bestehenden Bewertungssystemen holen, am Ende sollte aber immer eine Anpassung auf die spezifischen regionalen Gegebenheiten erfolgen. Nur so kann ein Bewertungssystem seine Funktion als hilfreiches Projekt- und Prozesssteuerungsinstrument entfalten.⁶¹

Auch hier wird deutlich, dass der Schwerpunkt der Anforderungen für die REK mehr auf der Beschreibung von Strukturen als auf der konkreten Nennung von inhaltlichen Kriterien lag. Dennoch erfüllen die Anforderungen den durch StaR definierten Rahmen.

Aus den beiden Quellen lassen sich folgende Kriterien für die Auswertung der REK im Bereich der Wirkungsabschätzung (Monitoring, Evaluierung) ableiten:

- Sind die Strukturen der Wirkungsabschätzung deutlich und klar beschrieben?
- Ist das Bewertungs- und Evaluierungssystem auf die Bewertung der Ziele der Region ausgerichtet?
- Ermöglichen die Strukturen des Projektauswahlsystems Transparenz bei der Bewertung.
- Sind die beschriebenen Strukturen aufgrund eines Lernprozesses anpassungsfähig?
- Werden erste zentrale Bewertungskriterien sowohl für die Zielerreichung (inhaltlicher Output) als auch für die Bewertung des Prozesses genannt?

Die folgende Übersicht enthält die anonymisierten Ergebnisse der Auswertung der Selbstbewertungssysteme der 18 Modellregionen. Die Bewertungsskala reicht dabei von

- 3 Punkte: Anforderungen erfüllt,
- 2 Punkte Anforderungen teilweise erfüllt und
- 0 Punkte Anforderungen kaum oder nicht erfüllt.

61 www.modellregionen.de. Abgerufen am 19. Februar 2002.

Übersicht 14: Auswertung der REK in Bezug auf die Selbstbewertungssysteme

Selbstbewertung (Evaluierung, Monitoring)											
Beschreibung Strukturen Output	Beschreibung Strukturen Prozess	Ausrichtung Ziele der Region	Transparenz Selbstbewertung	anpassungsfähige Strukturen	erste Kriterien Output	erste Kriterien Prozess	Punkte Projektauswahl (15 max)	Punkte Selbstbewertung (21 max)	Punkte Gesamt (36 max)	anonymisierte Region	
2	0	3	3	3	3	0	15	14	29	M01	
2	0	3	3	3	3	0	12	14	26	M02	
2	0	3	2	2	2	0	10	11	21	M03	
2	0	3	2	2	3	2	13	14	27	M04	
2	0	2	3	2	0	0	0	9	9	M05	
3	0	2	3	3	0	0	0	11	11	M06	
2	0	3	2	2	3	0	12	12	24	M07	
3	3	3	2	2	3	3	12	19	31	M08	
2	2	3	2	3	3	3	12	18	30	M09	
2	0	3	3	2	3	0	14	13	27	M10	
2	2	3	2	3	3	3	6	18	24	M11	
2	2	3	2	2	3	3	11	17	28	M12	
2	2	3	2	2	3	2	13	16	29	M13	
3	2	3	2	3	3	0	13	16	29	M14	
2	2	3	2	2	3	2	15	16	31	M15	
2	0	3	2	3	3	0	13	13	26	M16	
2	0	3	2	3	3	0	8	13	21	M17	
3	0	3	3	3	3	0	15	15	30	M18	
2,2	0,8	2,9	2,3	2,5	2,6	1,0	10,8	14,4	25	durchschnittliche Punktzahl	

überdurchschnittliche Punktzahl

Quelle: eigene Auswertung der 18 REK der Modellregionen

Interpretation der Ergebnisse:

Die Auswertung der Selbstbewertungssysteme der Modellregionen ergibt ein ähnliches Bild wie die Auswertung der Projektauswahlsysteme. Im inhaltlichen Bereich der Selbstbewertung werden die Anforderungen gut bis sehr gut erfüllt. Dagegen sind die „Beschreibung der Strukturen zur Prozessbewertung“ (0,8 von 3,0) und „Erste Kriterien zur Prozessbewertung“ (1,0 von 3,0) im Durchschnitt am schwächsten ausgeprägt. Es

zeigt sich auch hier, dass Kriterien zur Bewertung des inhaltlichen Outputs häufig als Aufzählung vorhanden sind und nur in wenigen Fällen diese mit dem geforderten Bereich der Prozessbewertung zu einem kohärenten Gesamtsystem für die Selbstbewertung integriert wurden. Analog zur Projektauswahl sollte auch bei der Selbstbewertung die Gesamtstruktur höher gewichtet werden als ihre einzelnen Teile „Output“ und „Prozess“. Daraus würde auch bei der Selbstbewertung eine Verschlechterung der Gesamtbewertung resultieren (derzeit 14,4 von 21,0 Punkten).

7.3.4. REK und Praxis – welche Strukturen wurden tatsächlich umgesetzt?

Die bisherigen Ergebnisse der Auswertungen basieren auf den theoretischen Konzepten der Modellregionen (REK). Von wesentlicher Bedeutung ist aber die Frage, was von den geplanten Strukturen tatsächlich umgesetzt wurde. Der Zeitraum, den die Regionen zur Verfügung hatten kann dabei folgendermaßen eingegrenzt werden:

- 02 / 2002 Abgabe der REK (28. Februar)
- 03 / 2002 Bekanntgabe der Gewinnerregionen (20. März)
- 11 / 2002 bis 01 / 2003 Interviews in den Modellregionen mit den Vertretern der drei relevanten Akteursgruppen Partnerschaft, Regionalmanagement und Abwicklungspartner
- 01 / 2003 Abgabe des Jahresberichtes durch die Regionen

Daraus ergibt sich ein Zeitraum von knapp 8 Monaten zwischen der Bekanntgabe der Gewinnerregionen und den ersten Interview-Terminen in den Modellregionen. Der Interview-Leitfaden gliederte sich folgende inhaltliche Bereiche (vgl. auch Interview-Leitfaden im Anhang):

- Entwicklung der Partnerschaft
- Projektauswahl (Ziele, Zuständigkeiten, Auswahlkriterien, Evaluation des Auswahlsystems)
- Selbstbewertung der Region (Konzepte für den Bereich Inhalte und Prozess, Wechselwirkungen, Zuständigkeiten, Evaluation der Selbstbewertung)

Die Interviews hatten den Zweck, den tatsächlichen Umsetzungsstand in den Modellregionen zu erfassen. Eine vereinfachende Übersicht dieser Einschätzung wird im Folgenden vorgestellt.

Übersicht 15: Umsetzungsstand in den Modellregionen (Stand 01/2003)

Modellregion	Partnerschaft			Projektauswahl			Finanzen		Informationsstand
	Arbeitsfähige Entscheidungsstrukturen	Arbeitsfähigkeit Regionalmanagement	Zusammenarbeit in der Partnerschaft (RM, Part, Abw)	Schwerpunkt des Ressourceneinsatzes: Auswahl von Projekten oder Aufbau von Strukturen	Arbeitsfähigkeit Projektauswahlsystems	Ressourceneinsatz für die Beratung bei der Projektauswahl	Probleme Fördertopprüfung	Probleme Beihilfericht	
M01	+	+	+0	Strukturen	0	hoch	wenige	wenige	11/02
M02	+	+	+	ausgeglichen	+	mittel	wenige	wenige	11/02
M03	+	+	+	Strukturen	+	hoch	wenige	wenige	01/03
M04	+	+	+	ausgeglichen	+	hoch	keine	keine	12/02
M05	+	0	+	Stukturen	+	hoch	keine/wenige	keine/wenige	01/03
M06	+	+	+	Strukturen	0	hoch	keine Aussage möglich		01/03
M07	+	+	+	Strukturen	0/+	mittel	wenige	wenige	12/02
M08	+	+	0	Stukturen	+	hoch	wenige	wenige	01/03
M09	0	-	0	ausgeglichen (eher Strukturen)	0 (-)	keine Einschätzung möglich	Probleme	Probleme	11/02
M10	+	+	+	Strukturen	0	hoch	wenige	wenige	01/03
M11	+	+	+	ausgeglichen	+	hoch	wenige	keine	01/03
M12	0,+	+	+	ausgeglichen	0	hoch	wenige	wenige	01/03
M13	+	+	+0	Strukturen	0	hoch	wenige	wenige	01/03
M14	+	+	+	Strukturen	0	keine Einschätzung möglich	wenig	wenig	12/03
M15	0	+	+0	Strukturen	0	hoch	wenige	wenige	01/03
M16	+	+	+	Projekte	+	hoch	keine/wenige	keine/wenige	11/02
M17	+	+	+	Projekte	+	hoch	keine/wenige	keine/wenige	11/02
M18	+	+	+	ausgeglichen	+	hoch	wenige	wenige	01/03
Einstufung	+ , 0 , -	+ , 0 , -	+ , 0 , -	Projekte, ausgeglichen, Strukturen	+ , 0 , -	hoch, mittel, niedrig	keine Probleme, wenig Probleme, Probleme		

Quelle: eigene Einschätzung

Interpretation der Ergebnisse

Am besten ausgeprägt ist der Bereich der Partnerschaft. So verfügten zum Zeitpunkt der Interviews alle Regionen über arbeitsfähige Entscheidungsstrukturen und bis auf eine Region auch über ein Regionalmanagement. Die Zusammenarbeit zwischen den Vertretern der Akteure Partnerschaft, Regionalmanagement und Abwicklungspartner wurde positiv bewertet.

Im Bereich der Projektauswahl ist das Bild wesentlich uneinheitlicher. Die Arbeitsfähigkeit des Projektauswahlsystems wird zwar noch überwiegend gut bis sehr gut eingeschätzt, jedoch wird bei der Frage des Schwerpunktes des Ressourceneinsatzes deutlich, dass die überwiegende Zahl der Regionen (11 Regionen) ihren Schwerpunkt beim Aufbau von Strukturen gelegt haben. Lediglich zwei Regionen sehen ihren Schwerpunkt bei der Auswahl von Projekten und fünf Regionen können als ausgeglichen zwischen der Entwicklung von Strukturen und der Auswahl von Projekten eingeordnet werden. Allerdings wird auch deutlich, dass der Ressourceneinsatz für die Beratung von Projektanträgen von fast allen Regionen als hoch eingeschätzt wird. Die Problemlage bei der vorgeschriebenen Prüfung von alternativen Fördermöglichkeiten und dem Beihilferecht schwankt je nach Region, befindet sich jedoch insgesamt im Mittelfeld.

Der Bereich (Selbst-) Bewertung wurde in der Tabelle nicht dargestellt, da zu den gewählten Auswertungskategorien

- Bewertung der Projektauswahl
- Bewertung der Projektabwicklung
- Bewertung des Prozesses und
- Bewertung der Entwicklung auf regionaler Ebene

alle Regionen erst erste Ideen und theoretische Konzepte entwickelt hatten.

Die im gleichen Zeitraum wie die Interviews von den Regionen erstellten Jahresberichte untermauern die o.a. Ergebnisse.

Übersicht 16: Ergebnisse der Auswertung der Jahresberichte 2002 – Teil 1

			M02	M18	M07	M15	M01	M17	M05	M11	M12	M08	M10	M16	M04	M03	M14	M06	M09	M13	Summe	
Projektauswahl	Die Beschreibung der Strukturen der Projektauswahl wird in den Ausführungen ... dargestellt	gut nachvollziehbar		X		X	X		X	X		X	X	X	X		X	X		X	12	
		bedingt nachvollziehbar	X						X			X					X			X		5
		kaum nachvollziehbar			X																	1
		Besonders positives																				0
	Die Kriterien zur Messung der Projekterfolge ...	... werden genannt				X							X	X				X			X	5
		... werden auf einem zu allgemeinen Niveau beschrieben					X				X				X	X				X		5
		... werden leider nicht näher beschrieben	X	X	X				X	X		X					X		X			8
Besonders positives			X																		1	
Regionalmanagement	Die Aufgaben des Regionalmanagements ...	... werden abgegrenzt (Kernaufgaben werden definiert)													X						1	
		... werden in ersten Ansätzen eingegrenzt (Kernaufgaben sind nicht ausreichen definiert)																				0
		... werden nicht abgegrenzt. Das RM muss scheinbar alle anfallenden Aufgaben übernehmen.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	17
		Besonders positives				X										X						2

Quelle: eigene Auswertung

Übersicht 17: Ergebnisse der Auswertung der Jahresberichte 2002 – Teil 2

		M02	M18	M07	M15	M01	M17	M05	M11	M12	M08	M10	M16	M04	M03	M14	M06	M09	M13	Summe		
Selbstbewertung	Im Abschnitt Selbstbewertung werden die Ziele ...	... für die Region ausreichend spezifiziert und operationalisiert.																			0	
		... in ersten Ansätzen spezifiziert. Eine weitere Konkretisierung ist notwendig	X										X	X		X	X	X	X	X		8
		... nicht spezifiziert. Eine weitere Konkretisierung ist vorzunehmen.		X	X	X	X	X	X	X	X	X			X							
	Die für die Erreichung der Ziele einzusetzenden Instrumente werden dabei ...	... aufgezeigt und gut beschrieben	X										X								X	3
		... in ersten Ansätzen aufgezeigt		X		X				X	X			X	X	X	X	X	X			10
		... nicht bzw. nicht ausreichend beschrieben.			X		X	X	X			X										5
	Im Bereich der Beschreibung der Entscheidungsstrukturen bzw. Verantwortlichkeiten ...	... wird eine umfassende Beschreibung der Strukturen vorgenommen																				0
		... werden die Strukturen nur teilweise beschrieben. Eine detaillierte Beschreibung fehlt.											X			X		X		X		4
		... wird nicht bzw. nur sehr sporadisch auf die Strukturen eingegangen.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X		X			14
	Insgesamt kann für die Selbststeuerung festgehalten werden, dass ...	... gute, lernfähige Strukturen zur Selbststeuerung der Region vorgestellt werden.																			X	1
		... erste systematische Ansätze vorgestellt werden				X	X						X	X	X	X	X	X	X			9
		... bisher keine systematischen Ansätze zu erkennen sind. Eine Gesamtkonzeption fehlt	X	X	X			X	X	X	X	X										8
		Besonders positives	X			X							X	X		X					X	

Quelle: eigene Auswertung

Ergänzend zu den Tabellen sind folgende Punkte noch anzufügen:

Projektauswahl:

- die Auswahlverfahren wurden weiterentwickelt und den jeweiligen Anforderungen angepasst (Priorisierungshilfe); die Qualität der Projektanträge wird besser
- das Projektauswahlssystem hat Sicherheit/ Transparenz bei Entscheidungen gebracht
- Schwächen in der Projektauswahl liegen vor allem an den fehlenden Bewertungskriterien
- teilweise wurde das entwickelte Projektauswahlssystem noch gar nicht angewendet, weil bisher „nur“ die Pilotprojekte qualifiziert wurden, die nach einem anderen System ausgewählt wurden.

Selbstbewertung:

- die Aufgaben sind den einzelnen Verantwortlichen zwar teilweise zugewiesen (Partnerschaft, Regionalmanagement etc.), die Definition der Aufgaben fehlt allerdings; erste singuläre Ansätze sind erkennbar
- es sind keine Ziele und kaum Kriterien für eine Selbstbewertung definiert
- vor allem im Bereich der Umsetzung der Ergebnisse aus der Bewertung sind die Strukturen
- die Zuständigkeiten sind wie bei RM nicht klar definiert; systematische Verknüpfung der Einzelelemente fehlt

Regionalmanagement (RM):

- das RM muss alle anfallenden Aufgaben erledigen, kaum/keine Abgrenzung des Tätigkeitsfelds
- vereinzelte Maßnahmen, wie z.B. Coaching hat zur besseren Aufgabenverteilung / Positionierung im Umsetzungsprozess beigetragen

Für den Bereich der Controllinginstrumente kann festgehalten werden, dass eine Sensibilisierung und erste Initiierung erreicht wurde. Insgesamt war dieser Bereich in den REK aber schwach ausgeprägt. Die Ausführungen der REK sowohl zu den Projektauswahlssystemen als auch zu den Selbstbewertungssystemen (Wirkungsabschätzung) greifen im Verhältnis zu den anderen Inhalten und der zentralen Stellung dieser Bereiche für die Umsetzung des Wettbewerbs wesentlich zu kurz (qualitativ und quantitativ). Ausserdem sind in vielen Fällen die Aussagen zu den beiden Systemen über die Anträge verteilt,⁶² so dass eine kompakte und kohärente Darstellung der geplanten Strukturen umgangen wurde.

⁶² Das Projektauswahlssystem sollte im REK im Kapitel „Handlungsfelder“ die Selbstbewertung im Kapitel „Wirkungsabschätzung“ beschrieben werden. Viele Regionen haben sich nicht an diese Vorgaben gehalten und wesentliche Inhalte in andere Kapitel bzw. in den Anhang verteilt. Dies wurde bei der Auswertung mit berücksichtigt.

Hinzu kommt, dass vielfach nur beschrieben wird, dass die Regionen die Systeme einführen wollen, aber **nicht** das „WIE“ beschrieben wird, d.h. welche Strukturen dafür geplant sind.⁶³

Ein Grund für die Schwächen könnten die Anforderungen selbst sein. Die Regionen mussten in sehr kurzer Zeit die für die regionale Entwicklung relativ neuen Anforderungen ausgestalten und auf ihre Region übertragen. Auf Grund des Wettbewerbscharakters von „Regionen Aktiv“ war eine Beratung der Regionen nur eingeschränkt möglich. Unterstützung erfolgte im wesentlichen durch die Nennung von Informationsquellen. Bei der Auswertung und Anwendung der Informationen auf die regionalen Begebenheiten waren die Regionen auf sich gestellt. Erst seit der Auswahl der 18 Modellregionen ist ein voneinander lernen und weitgehendere Beratung für alle Regionen möglich.

Die erhofften positive Auswirkungen auf diese Bereiche durch die Berichterstattung sind bisher nicht eingetreten. Allerdings besteht durch die Halbzeitbewertung erneut die Chance, dass Notwendigkeit und Nutzen der Steuerungs- und Bewertungssysteme bzw. deren Relevanz verdeutlicht werden. Es besteht aber auch die Gefahr, dass durch die Vorgabe der Inhalte des Halbzeitberichtes durch die Rahmensteuerung, vor allem die Selbstbewertung der Regionen unterwandert wird und die regionsspezifische Komponente entfällt.

7.3.5. Schlussfolgerungen für StaR

„Regionen Aktiv“ entspricht in den zentralen Bereichen der entwickelten Methodik. Der Steuerungsansatz (Trennung der Rahmen- von der Detailsteuerung, Programmförderung, Wettbewerb) sowie die von den Regionen zu erfüllenden Anforderungen (integrierter räumlicher Ansatz, Beteiligung, Monitoring / Selbstbewertung, Innovation) sind nahezu identisch.

Abweichungen sind in Bezug auf den konkreten Ablauf und die technische Umsetzung zu erkennen. Obwohl „Regionen Aktiv“ vom Ablauf her ebenso wie StaR drei Stufen aufweist, fehlt die wichtige Stufe 2 von StaR: die **Qualifizierungsstufe**. Die Qualifizierung der Modellregionen erfolgt(e) bei „Regionen Aktiv“ in der Umsetzungsphase quasi „im laufenden Betrieb“. Ursache für das Fehlen der Qualifizierungsstufe war der durch das BMVEL festgelegte sehr enge Zeitplan. Die Folgen sind deutlich in den oben ausführlich beschriebenen Bereichen der Zielvereinbarungen und der Selbstbewertungs- und Selbststeuerungssysteme zu erkennen. Die folgende Übersicht enthält eine Gegenüberstellung der im drei-stufigen

63 Beispiel Evaluierung: „Die Erfolgskontrolle soll im Sinne eines Qualitätsmanagementsystems dazu beitragen, die Umsetzung des regionalen Entwicklungskonzepts zu steuern, positive wie Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und die Aktivitäten der regionalen Partnerschaft entsprechend zu verstärken bzw. anzupassen. Ein funktionierendes Monitoringsystem ist jedoch nicht nur ein Instrument zur Steuerung, sondern kann auch für die Motivation der Beteiligten und für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden, weil nichts so viel zählt, wie belegbare Erfolge. Zu diesem Zweck sollen Instrumente und Prozesse entwickelt werden, die den Aufwand die Erfolgskontrolle möglichst gering halten, ohne an Aussagekraft und Steuerungspotenzial zu verlieren. Nicht zuletzt wird das Monitoring und die Bewertung der Ergebnisse durch Akteure aus der regionalen Partnerschaft Grundlage für die für das BMVEL zu erstellenden Berichte sein.“ (Auszug aus dem REK einer Modellregion). Im Gegensatz zu anderen Modellregionen werden die o.a. Instrumente im weiteren Verlauf des REK konkretisiert.

Umsetzungsverfahren von StaR und der in „Regionen Aktiv“ eingestellten Rahmenbedingungen.

Übersicht 18: Gegenüberstellung der Rahmenbedingungen und des Ablaufes von StaR und Regionen Aktiv

	StaR	Wettbewerb „Regionen Aktiv“
Ziel	Nachhaltige Regionalentwicklung	Nachhaltige ländliche Entwicklung
Ansatz	Räumlich integriert	Räumlich integriert
Ablauf des Wettbewerbs		<u>Stufe 1. Die Vision</u> Regionen erstellen erste Ideen für die Entwicklung ihrer Region. Förderung: keine Dauer: 09/2001 bis 11/2001
	<u>Stufe 1: Entwicklungsstufe</u> Erstellung von integrierten regionalen Entwicklungskonzepten Förderung: ca. 12-25.000€ pro Region Dauer: 6-12 Monate	<u>Stufe 2: Das REK</u> Erstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte (REK) durch die Regionen. Allgemeine Beratung durch eine Geschäftsstelle. Förderung: Einrichtung einer Geschäftsstelle zzgl. je 5.000€ pro Region als Aufwandsentschädigung Dauer: 12/2001 bis 02/2002
	<u>Stufe 2: Qualifizierungsstufe</u> Unterstützung der Regionen bei der Festlegung von konkreten Zielen und der Verwendung der finanziellen Mittel. Entwicklung von Selbstbewertungssystemen. Förderung: 130-260.000€ für die Begleitung. Die Regionen erhalten lediglich Reisekosten. Dauer 6-12 Monate	
	<u>Stufe 3: Umsetzungsstufe</u> Umsetzung der REK Förderung: 2,5 Mio. € pro Region Dauer: mittelfristig	<u>Stufe 3: Umsetzungsstufe</u> Umsetzung der REK Förderung: 1,9 Mio. € pro Region Dauer: 03/2002 bis 12/2005

Quelle: eigene Darstellung

Auch wenn es sich bei „Regionen Aktiv“ um eine laufende Förderung handelt und somit noch keine abschließenden Aussagen möglich sind, können doch folgende wesentliche Erkenntnisse für StaR festgehalten werden⁶⁴:

- Die Umsetzbarkeit der entwickelten Methodik wird bislang durch den Praxistest „Regionen Aktiv“ bestätigt. Deutlich zu Tage trat im Rahmen von „Regionen Aktiv“

64

Insbesondere kann aus heutiger Sicht nicht beurteilt werden, ob die initiierten Prozesse zu den erwarteten ökonomischen, sozio-kulturellen und ökologischen Effekten führen.

die Mobilisierungswirkung der Methodik durch den Wettbewerbsansatz. In der ersten Stufe haben sich mehr als 200 Regionen mit „Visionen“ für ihr Gebiet beworben. Insofern kann insbesondere in der Phase der Antragstellung die Stimulierung der Nutzung von endogenen Entwicklungspotenzialen als gelungen eingestuft werden.

- Bislang ist davon auszugehen, dass durch den Steuerungsansatz die für eine nachhaltige Regionalentwicklung notwendigen partnerschaftlichen und integrierten räumliche Ansätze initiiert und implementiert werden können. In einigen Regionen besteht ein (allerdings aufzulösender Widerspruch) zwischen dem Anspruch einer breiten Beteiligung einerseits und effizienten Entscheidungsstrukturen andererseits. Ebenfalls ist deutlich geworden, dass regionale Netzwerke im Laufe der Zeit verkrusten oder sich zu „Seilschaften“ entwickeln können. Um den genannten Problemen entgegen zu wirken, erscheint auch über die Auswahlphase hinaus, bspw. im Rahmen der Halbzeitbewertung steuernder Einfluss der Rahmensteuerung notwendig.
- In den Regionen besteht sowohl in inhaltlicher (Regional- und Prozessmanagement, Konfliktmanagement, Selbstbewertung, Öffentlichkeitsarbeit) wie auch in technischer Hinsicht (Haushaltsrecht, Vergaberecht, Beihilferecht) ein hoher Qualifizierungsbedarf. In diesen Bereichen wurde das Fehlen der Qualifizierungsstufe als wesentliches Element der Implementierung der Methodik besonders deutlich. Durch den regionsübergreifenden Erfahrungsaustausch und Vernetzung (Seminare, Internet) können die notwendigen regionalen Lernprozesse beschleunigt und vertieft werden.
- Die größten Schwierigkeiten bereitet bislang sowohl der steuernden Ebene wie auch der regionalen Ebene die Operationalisierung der Ziele sowie die kontinuierliche Überprüfung der Zielerreichung. Die Selbstbewertung durch die Regionen hat bisher nicht bzw. nur in Teilen funktioniert. Dies hat dazu geführt, dass die Halbzeitbewertung stärker als geplant zur Steuerung genutzt wird. Mit der Halbzeitbewertung soll das nachgeholt werden, was bisher versäumt bzw. verschleppt wurde: die Operationalisierung der Ziele durch die Regionen für die Jahre 2004 und 2005, an denen die Regionen ihren Erfolg und Umsetzungsstand messen wollen. Anreiz ist dabei die Vergabe einer leistungsgebundenen Reserve, die „On Top“ an die besten Regionen gewährt wird.
- Das Regionalmanagement ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg. Vielfach erfolgt allerdings keine klare Arbeitsteilung innerhalb der regionalen Partnerschaften, so dass fast alle anfallenden Aufgaben dem Regionalmanagement (Beratung / Qualifizierung Antragsteller, Öffentlichkeitsarbeit, Management der Partnerschaft) übertragen werden. Dies hat bzw. führt zur Überlastung des Regionalmanagements.

7.4. Fazit: Vergleich StaR und Regionen Aktiv

Die Umsetzung des neuen Steuerungsansatzes ist sowohl im Hinblick auf die technische Umsetzung wie auch im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung mit neuen Anforderungen für die Regionen verbunden. Regionen Aktiv hat insbesondere die zentrale Bedeutung eines regionsübergreifenden Austausches und die Vernetzung der Regionen (Seminare, Internet) als Schlüssel für eine prozessbegleitende Qualifizierung unterstrichen. Die Befähigung der regionalen Akteure zur Wahrnehmung der Detailsteuerung ist dabei die wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung. Da aber gerade in der Anfangsphase der Umsetzung die regionale Partnerschaft vor den größten Schwierigkeiten stand, wird eine umsetzungsvorbereitende Qualifizierung weiterhin für unabdingbar erachtet. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die aus inhaltlicher Sicht notwendige und in der Methodik durch die Entwicklungs- und die Qualifizierungsstufe (Stufe 1 und 2) vorgesehene „Vorlaufzeit“ von ca. einem Jahr aus Sicht des Fördermittelgebers und der Politik sowie auch der Regionen akzeptabel ist.

Neben der Phase der Auswahl der Regionen im Rahmen eines Wettbewerbes sollten auch in der Phase der Umsetzung leistungsbezogene Anreize eine stärkere Rolle als bislang in der Methodik geplant, spielen. Hierzu bietet sich insbesondere eine Halbzeitbewertung als möglicher Zeitpunkt bzw. Instrument an (leistungsgebundene Reserve). Voraussetzung dafür ist allerdings, dass überprüfbare Ziele definiert und ein akzeptierter Verteilungsmechanismus entwickelt wird.

Die wesentliche Schlussfolgerung aus „Regionen Aktiv“ ergibt sich im Hinblick auf die haushaltstechnische Abwicklung. Durch die Trennung der inhaltlichen und der finanziellen Entscheidungsverantwortung auf der regionalen Ebene wurde ein Weg gefunden, mit dem wesentliche Elemente des Globalzuschusses (Delegierung von inhaltlicher **und** finanzieller Verantwortung an die Detailsteuerung (Regionen)) ermöglicht wurde. Die Akzeptanz dieses Kompromisses ist auf Seiten der Haushälter im Gegensatz zum Globalzuschuss aber wesentlich höher. Mit dem erzielten Kompromiss wurde wahrscheinlich das derzeit „machbare“ erreicht. Gleichzeitig wurde in den Diskussionen mit den Haushältern deutlich, dass die Abwicklung über beliebige Stellen im Sinne des Globalzuschusses zwar haushaltstechnisch möglich aber nicht durchsetzbar gewesen wäre.

8. Vom Modell zum Mainstream: Management of Change

In diesem Kapitel wird zum einen der Frage nachgegangen, in welchen Bereichen StaR „eingesetzt“ werden kann, welche Faktoren den Ausschlag für eine Implementation des entwickelten Steuerungsansatzes im Rahmen der Mainstreamprogramme geben. Zum anderen wird versucht, anhand der identifizierten Faktoren die Implementationsaussichten in relevanten Mainstreamprogrammen zu beurteilen. Unter Mainstreamprogrammen werden dabei im folgenden die EU-Strukturfonds und die GRW sowie die Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen der VO 1257/99 sowie die GAK verstanden.

8.1. Anwendungsbereiche und -formen von StaR

StaR ist in der Lage, prozess- und innovationsorientierte, partizipative und gebietsbezogene regionale Entwicklungsansätze auf der Grundlage arbeitsfähiger Netzwerke zu fördern. Aus diesen Charakteristika lassen sich die möglichen Anwendungsbereiche von StaR ableiten. Wenngleich die Stärke der Methodik in ihrem sektorübergreifenden Ansatz liegt, ist gleichwohl die Möglichkeit gegeben, die Netzwerkbildung auf der regionalen Ebene stärker ökonomisch (z.B. Vernetzung von Forschung und Industrie), sozio-kulturell (z.B. lernende Regionen) oder ökologisch (z.B. Naturschutz durch Nutzung) auszurichten. Konkret werden die folgenden Anwendungsbereiche gesehen.

Übersicht 19: Mögliche Anwendungsbereiche von StaR und vergleichbaren Ansätzen

	Mögliche Zielrichtungen	Mögliche Förderinstrumente	Vergleichbare Ansätze (M = Modellvorhaben) (R= Regelförderung)
Regionale Wirtschaftsförderung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forschung / Innovation ▪ Industrie / KMU ▪ Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ▪ Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EFRE ▪ GRW 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ InnoRegio (M) ▪ BioRegio (M) ▪ RITTS / RIS (M) ▪ Interreg (M) ▪ Wachstumskerne (M)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionalisierte Strukturpolitik NRW (R) ▪ Landesinitiative Regio (R) ▪ Landesinitiative LIST (R)
Bildung / Chancengleichheit / Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschäftigung ▪ Lernende Regionen ▪ Integrierte Stadtentwicklung ▪ Frieden ▪ Chancengleichheit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EFRE ▪ ESF ▪ GRW 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Territoriale Beschäftigungsbündnisse (M) ▪ GI Equal (M) ▪ GI Urban II (M) ▪ PEACE (M) ▪ Soziale Stadt (M) ▪ Lokales Kapital für soziale Zwecke (M) ▪ Lernende Regionen (M)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landesinitiative PAKTE (R) ▪ Landesinitiative URBAN (R)

	Mögliche Zielrichtungen	Mögliche Förderinstrumente	Vergleichbare Ansätze (M = Modellvorhaben) (R= Regelförderung)
Ländliche Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrierte ländliche Entwicklung ▪ Gemeindeübergreifende Dorfentwicklung ▪ Stadt-Land Kooperation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EAGFL / VO 1257 ▪ GAK 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LEADER (M) ▪ Regionen Aktiv (M) ▪ Landesinitiative LOCALE (R) ▪ Dorfentwicklung(R) ▪ LSE (R) ▪ ILE (R)
Umweltverträgliche Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agrarumweltmaßnahmen ▪ Natura 2000 ▪ Wasserrahmenrichtlinie ▪ Hochwasserschutz ▪ Küstenmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EAGFL ▪ GAK 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plenum (M) ▪ Lokale Agenda 21 (M) ▪ Regionen Aktiv (M)
Nachhaltige Regionalentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionale Agenda 21 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mix aus allen Instrumenten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionen der Zukunft (M)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Im Hinblick auf die Anwendungsformen kann unterschieden werden zwischen der Förderung von Modellvorhaben und der Förderung im Rahmen der Mainstreamförderung.

Unter Modellvorhaben werden dabei zeitlich begrenzte, zumeist finanziell relativ gering ausgestattete und experimentell angelegte Programme verstanden. „Regionen Aktiv“ oder auch die EU-Gemeinschaftsinitiativen sind bspw. zu den Modellvorhaben zu zählen. Sie sind wichtig, um neue Ansätze zu erproben und deren Leistungsfähigkeit zu überprüfen. Wie die vorstehende Übersicht in der letzten Spalte „vergleichbare Ansätze“ verdeutlicht, existieren für die Mehrheit der möglichen Anwendungsbereiche von StaR bereits vergleichbare modellhafte Förderansätze.

Demgegenüber ist bislang nur in relativ wenigen Bereichen bzw. in Ansätzen eine Übertragung vergleichbarer Steuerungsansätze in die Mainstreamprogramme gelungen. Welche Ursachen sind dafür ausschlaggebend? Inhaltliche Schwächen des Steuerungsansatzes, administrative Schwierigkeiten der Umsetzung, politische Widerstände oder ist es einfach nur eine Frage der Zeit, bis die im Rahmen von Modellvorhaben gewonnenen Erkenntnisse genutzt werden? Diesen Fragen wird in den nächsten Abschnitten nachgegangen.

Denn Modellvorhaben sind nicht beliebig wiederholbar und ihre Effekte sind begrenzt. Im Vordergrund von Modellvorhaben steht zumeist die Tiefenwirkung. Hierunter wird verstanden, dass in einigen (wenigen) Regionen exemplarisch modellhafte Prozesse in Gang gesetzt werden. Bereits heute zeichnen sich Regionen ab, die sich auf derartige Modellvorhaben „spezialisiert“ haben. Sind die notwendigen regionalen Vorleistungen einmal erbracht und die entsprechenden Strukturen entwickelt, ist der Aufwand einer Beteiligung für diese Regionen relativ gering. Derartige „Modellregionen“ sind zwar

notwendig, um die Effekte und Umsetzbarkeit zu erproben, zu demonstrieren und Nachahmungseffekte zu stimulieren, aber es besteht die Gefahr, dass Regionen, die bislang kaum Schritte in Richtung eines integrierten räumlichen und partnerschaftlichen Ansatzes unternommen haben, dauerhaft „abgehängt“ werden. Denn bei Modellvorhaben steht die Breitenwirkung (in vielen Regionen werden Prozesse angestoßen) zumeist nicht im Vordergrund. Zudem sind es gerade die punktuellen und meist stark fokussierten Modellvorhaben mit eher geringen Gesamtmitteln, die neben den Gewinnern auch zahlreiche Verlierer produzieren.

Ein tiefgreifender Wechsel von der bestehenden sektoralen und hierarchisch organisierten Projekt- zur integrierten räumlichen Programmförderung wird daher nur dann gelingen, wenn die Mainstreamförderung umgestellt wird und die positiven Erfahrungen aus Modellvorhaben breite Anwendung finden.

8.2. Diagnose des Veränderungsprozesses

Bei der Implementation der Methodik in die Mainstreamprogramme handelt es sich um einen Veränderungsprozess. Um die Aussichten eines solchen Veränderungsprozesses beurteilen zu können und eine entsprechende Veränderungsstrategie zu entwickeln, ist im ersten Schritt eine Diagnose durchzuführen. Aufgabe der Diagnose ist es, den Veränderungsbedarf in qualitativer und quantitativer Hinsicht abzuschätzen.

Art und Umfang der mit der Implementation verbundenen Änderungen

Auf den ersten Blick wirkt sich die Implementation von StaR auf die technische Umsetzung von Förderprogrammen aus. Auf den zweiten Blick wird aber deutlich, dass davon auch grundlegendere Aspekte betroffen sind:

- **System der staatlichen Steuerung.** Bislang überwiegend hierarchische Steuerungsansätze werden durch Kooperation und Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen, kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren ergänzt, wobei die staatliche Ebene sich auf die Rahmensteuerung (Kontextsteuerung) beschränkt.
- **Entwicklungsstrategie.** Die Mobilisierung endogener Entwicklungs- und Selbsthilfepotenziale sowie die Integration ökonomischer, sozialer, ökologischer und kultureller Aspekte von Entwicklung wird verstärkt.
- **Beteiligte und Entscheidungsformen.** StaR zielt darauf ab, neue Akteure (z.B. Umweltakteure) in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen und neue Formen der Beteiligung und Entscheidungsfindung (z.B. regionale Partnerschaften) zu fördern.
- **Raumverständnis.** Im Vordergrund steht nicht eine administrative (Gebietskörperschaften) oder planerische Betrachtung (Raumordnung) von Räumen. Vielmehr stehen im Sinne der sogenannten „Milieu“-Forschung die Interaktionen zwischen den verschiedenen Akteuren im Raum sowie räumlich-funktionale Abgrenzungen (Problem- und Potenzialräume) im Zentrum.

Zusammengefasst steht StaR damit in Kontrast zu einem sektoralisierten, hierarchisierten und institutionalisierten System der Regionalförderung, wie es bislang in Deutschland dominiert und seinen Ausdruck unter anderem in den beiden Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) findet.

Auf welcher Ebene kann die Implementation erfolgen und wer kann sie durchsetzen?

Wenn man die Art und den Umfang der Änderungen betrachtet sowie die grundgesetzlich geregelten Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern⁶⁵ einbezieht, ergeben sich daraus folgende Schlussfolgerungen für eine konkrete Implementation von StaR in die Mainstreamförderung:

- Über die Implementation wird auf der politischen Ebene entschieden.
- Über die Implementation wird auf der Ebene der Bundesländer entschieden.

Einen Zwang zur Implementation durch die Ebene des Bundes und der EU wird weitgehend ausgeschlossen. Für diese Einschätzung spricht neben den bislang genannten Argumenten auch, dass eine Implementation der Methodik nur unter Berücksichtigung der spezifischen Kontextbedingungen in dem jeweiligen Bundesland (z.B. Mittelinstanzen, Regionalplanung, Rolle der Kommunen) erfolgen kann.

In welchen Bereichen bestehen Anknüpfungspunkte für eine Implementation?

Die untersuchten europäischen Instrumente (EU-Strukturfonds, VO 1257/99) bieten im Vergleich mit den deutschen Instrumenten (GRW, GAK) bereits heute Anknüpfungspunkte für eine Implementation der Methodik. Denn die europäischen Instrumente berücksichtigen bereits heute die wesentlichen Prinzipien der entwickelten Methodik (räumlicher Ansatz, Integration, Partnerschaft und Bewertung).

Jede Implementation ist ein Unikat

Sowohl aus der Begleitung von „Regionen Aktiv“, als auch den theoretischen Überlegungen zur Implementation lässt sich folgende Schlussfolgerung ableiten: Die konkrete Implementation der Methodik erfordert jeweils eine Adaption der Methodik an die spezifischen Ziele und Rahmenbedingungen und ist im Bereich der Mainstreamprogramme mit relativ langen zeitlichen und organisatorischen Vorläufen verbunden.

Möglichkeiten des Bundes und der EU

⁶⁵Gemäß dem Grundgesetz liegt die Verantwortung für die Bereiche Regionalpolitik und Agrarstrukturpolitik auf der Ebene der Bundesländer.

Der Bund und die EU können auf die Implementation der Methodik in die Mainstreamprogramme im wesentlichen auf zwei Wegen Einfluss nehmen: Zum einen durch die Ausgestaltung der entsprechenden Rahmenbedingungen, die entweder einen Druck in Richtung der Implementation ausüben oder Anreize dafür setzen. Handlungsbedarf besteht in dieser Hinsicht insbesondere in Bezug auf die beiden Gemeinschaftsaufgaben, wobei die Erfolgsaussichten zur Zeit im Bereich der GAK höher eingeschätzt werden. Zum anderen kann Einfluss durch die Förderung und Verbreitung von Modellvorhaben wie bspw. LEADER, Regionen Aktiv oder InnoRegio ausgeübt werden.

8.3 Aktuelle Rahmenbedingungen in den Mainstreamprogrammen

Die konkreten Chancen und möglichen Widerstände einer Implementation von StaR in die Mainstreamprogramme können nur auf der Grundlage einer möglichst realistischen Einschätzung der aktuellen Rahmenbedingungen und Entwicklungslinien in den Mainstreamprogrammen beurteilt werden. Daher werden im Folgenden die aktuellen Entwicklungen im Bereich der EU-Strukturfonds sowie der ländlichen Entwicklung skizziert.

8.3.1 EU-Strukturfonds

8.3.1.1 Halbzeitbewertung Ziel-1

Am 10.12.2003 wurde der Endbericht der „Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000 – 2006“⁶⁶ vom zuständigen Begleitausschuss genehmigt. Aus der Halbzeitbewertung und deren Diskussion sowie dem daraus folgenden Änderungsantrag⁶⁷ wurde folgendes deutlich.

In dem verbleibenden Zeitraum, der zweiten Hälfte der laufenden Förderperiode bis 2006 besteht keine Möglichkeit für eine Implementation des entwickelten Steuerungsansatzes in die Ziel-1 Gebietsförderung. Diese Tatsache alleine ist nicht besonders verwunderlich. Denn wie schon in dem Zwischenbericht dieses F&E-Vorhabens festgestellt, reicht der verbleibende Zeitraum von drei Jahren kaum für eine erfolversprechende Implementation von StaR aus.

Problematisch ist vielmehr, dass im Unterschied zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept, der Grundlage des Fondseinsatzes, in der Halbzeitbewertung kein Bedarf für einen verstärkten integrierten Einsatz der Fördermittel mehr attestiert wurde. Gleichzeitig wurde aber in der Halbzeitbewertung nicht deutlich, dass Fortschritte in

66 „Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000 – 2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins“, Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Berlin, Dezember 2003

67 „Antrag auf Änderung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes für die Strukturinterventionen der Gemeinschaft in den in Deutschland unter Ziel 1 fallenden oder im Rahmen von Ziel 1 übergangsweise unterstützten Regionen“ CCI: 199 DE 16 1 CC 001

Richtung eines integrierten Einsatzes der Strukturfonds gemacht wurden. Wenngleich insbesondere einzelne WISO-Partner wie auch die EU-Kommission auf diesen Widerspruch sowie auf die weiter bestehende Notwendigkeit eines integrierten Fondseinsatzes hinweisen, so entsprach die in der Halbzeitbewertung vorgenommene Einschätzung doch der Mehrheit der geäußerten Meinung der Fondsverwalter von Bund und Ländern. Ursache dieser im Rahmen der Halbzeitbewertung deutlich gewordenen Veränderung scheint eine geänderte Prioritätensetzung bzw. eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen der KOM und den Fondsverwaltern zu sein.

Warum ist diese Veränderung ein Problem? StaR bietet unter anderem einen Lösungsansatz für einen mangelnden integrierten Einsatz von Fördermitteln. Wenn das Problem einer mangelnden Integration aber gar nicht als solches wahrgenommen oder erkannt wird, dann wird auch keine Lösungsmöglichkeit wie StaR als notwendig erachtet. Damit ist eine, wenn nicht sogar die zentrale Voraussetzung einer Implementation von StaR nicht gegeben. Dieses Problem einer fehlenden Problemwahrnehmung wird bei der Entwicklung der Erfolgsfaktoren für die Implementation weiter ausgeführt und ist bei der zukünftigen Ausgestaltung einer „Implementationsstrategie“ unbedingt zu berücksichtigen.

8.3.1.2 Dritter Kohäsionsbericht

Mit der Vorlage des „Dritten Berichtes über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“⁶⁸ (Kohäsionsbericht) am 18. Februar 2004 hat die Kommission ihre Vorschläge für die Reform der Kohäsionspolitik (EU-Strukturfonds und Kohäsionsfonds) im Zeitraum 2007 – 2013 vorgelegt. Die Vorschläge, die in den nächsten Monaten Gegenstand intensiver Diskussionen mit den Mitgliedsstaaten sein werden und im Juli 2004 in Richtlinienvorschläge der Kommission umgesetzt werden, lassen sich folgendermaßen skizzieren.

Neue Zielsystematik

Gemäß den Plänen sind in der kommenden Förderperiode die folgenden drei Prioritäten vorgesehen:

1. Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit

Dieses Ziel wird in erster Linie die Regionen betreffen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Dieses Ziel entspricht der heutigen Ziel-1 Förderung. Die Regionen, die aufgrund der Erweiterung (sogenannter statistischer Effekt) aus der Höchstförderung herausfallen, sollen eine Übergangsunterstützung erhalten.

2. Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Das Hauptziel der Kohäsionspolitik außerhalb der Ziel-1 Gebiete würde in zweierlei bestehen und der heutigen Ziel-2 und Ziel-3 Förderung entsprechen. Zum einen würde innerhalb regionaler Programme die

68 Mitteilung der Kommission KOM/2004/107 „Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ vom 18. Februar 2004

Wettbewerbsfähigkeit (EFRE) erhöht und zum anderen im Rahmen nationaler Programme die Beschäftigung (ESF) gefördert werden.

3. Territoriale Zusammenarbeit

Dieses Ziel entspricht der heutigen GI Interreg und hat die Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zum Inhalt.

Die weiteren Gemeinschaftsinitiativen (URBAN, EQUAL, LEADER) sollen in die entsprechenden Mainstreamprogramme integriert werden. Der EAGFL soll mit anderen Instrumenten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zusammengefasst werden (siehe unten).

Finanzielle Ausstattung und Verteilung

In finanzieller Hinsicht schlägt die Kommission vor, 0,46% des EU-BIP für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007 – 2013 einzusetzen. Dies entspricht 336 Mrd. €. Dabei handelt es sich um eine deutliche Erhöhung gegenüber der laufenden Periode, für die 213 Milliarden Euro vorgesehen sind. Die Erhöhung wird insbesondere mit steigenden Aufgaben für die Kohäsionspolitik als Folge der EU-Osterweiterung begründet. Die geplante Finanzausstattung hat heftigen Widerstand der Nettozahler hervorgerufen.

Eingesetzt werden sollen die Mittel in ganz überwiegendem Maße (78%) in den benachteiligsten Gebieten (Ziel-1). 18 % der Mittel sollen für das neue Ziel-2 eingesetzt werden und 4 % der Mittel zur Förderung der territorialen Zusammenarbeit. Insgesamt sollen ca. 50 % der Mittel den alten und 50 % der Mittel den neuen Mitgliedsstaaten zu Gute kommen.

Verwaltungssystem

Die bestehenden und aus Sicht der Kommission erfolgreichen Prinzipien (Mehrjährige Programmierung, Partnerschaft, Evaluierung, Kofinanzierung, geteilte Verantwortung, „N+2“-Regel, sollen weiter beibehalten werden.

Durch die Reduktion der Finanzinstrumente von 6 auf 3 (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds) und die ausschließliche Förderung von Monofondsprogrammen soll die Verwaltung der Programme vereinfacht werden. Zudem sollen die Verantwortlichkeiten klarer geteilt werden. Die Programmplanung soll in eine politische und eine operationelle Ebene geteilt werden und jeweils nur eine Stufe umfassen.

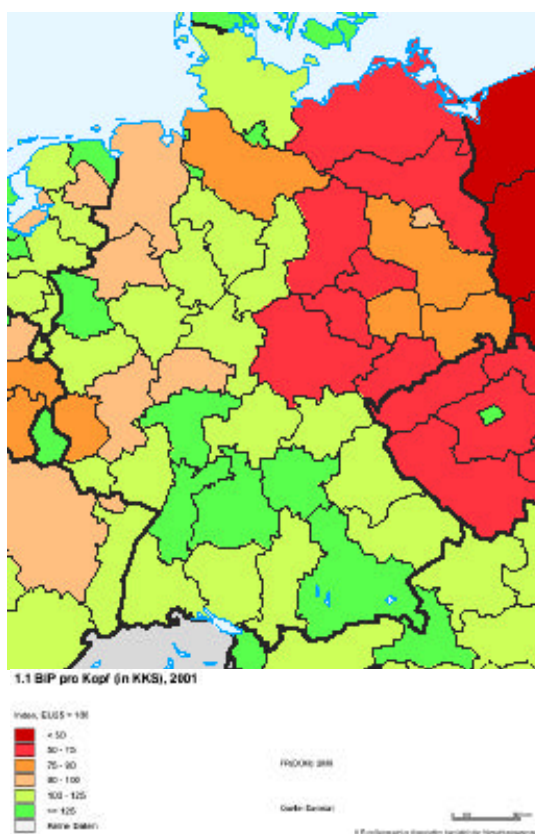
Finanzielle Auswirkungen für Deutschland

Wie die folgende Grafik zeigt, gehören die neuen Bundesländer nach den Plänen der Kommission sowie den aktuellen Zahlen auch in der kommenden Förderperiode weiterhin zu den Ziel-1 Gebieten und wären damit weiterhin in der höchsten Förderkategorie. Lediglich Leipzig, Halle, Dresden und Südwest-Brandenburg liegen oberhalb der 75-Prozent-Grenze. Aber auch die ehemaligen Ziel-1 Gebiete sollen nach den Vorschlägen der Kommission nicht direkt aus der Förderung herausfallen. Vielmehr ist für diese Gebiete eine degressive Übergangsförderung im Zeitraum 2007 – 2013 vorgesehen, die bei 85 Prozent der Ziel-1-Förderung beginnt.

Aber auch Fördergebiete in den alten Bundesländern, wie bspw. NRW, werden im Rahmen des neuen Ziels-2 nach den Plänen der Kommission weiterhin gefördert. Wenngleich hier noch keine exakte Abschätzung der Finanzvolumina möglich ist, so rechnet NRW aufgrund des dritten Kohäsionsberichtes weiterhin mit „erheblichen Finanzmitteln“.

So ist es nicht weiter erstaunlich, dass sich die Vertreter der Bundesländer überwiegend positiv zu den Plänen der Kommission geäußert haben. Demgegenüber hat das Bundesfinanzministerium massiven Widerstand gegen die Pläne der Kommission angekündigt, da sich für die Bundesrepublik insgesamt als Nettozahler daraus hohe finanzielle Belastungen ergeben würden. Wie dieser Konflikt gelöst wird, der mit der finanziellen Vorschau⁶⁹ der EU-Kommission für den Zeitraum 2007 – 2013 in engem Zusammenhang steht, kann nicht beurteilt werden.

Übersicht 20: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Jahr 2001 (EU25 = 100)



69 Mitteilung der Kommission KOM(2004) 101 endgültig „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007 – 2013“ vom 10.02.2004

Erste Schlussfolgerungen für die Implementation von StaR

Trotz aller Unsicherheiten, die sich aus den laufenden finanzpolitischen Diskussionen ergeben, erscheint es wahrscheinlich, dass die neuen Bundesländer in der nächsten Förderperiode Mittel aus den EU-Strukturfonds erhalten werden. Insofern „lohnt“ sich die weitere Auseinandersetzung mit den Strukturfonds sowie der Versuch der Implementation der entwickelten Methodik.

„Rückenwind“ für die Implementation von StaR in die EU-Strukturfondsförderung in der nächsten Förderperiode ergibt sich unter anderem daraus, dass gemäß dem Kohäsionsbericht die Gemeinschaftsinitiativen (GI) in die Mainstreamprogramme integriert werden sollen. Denn wie schon vorher beschrieben, entsprechen die GI in vielen Punkten (dezentraler, partnerschaftlicher Steuerungsansatz) der entwickelten Methodik. Zumal an verschiedenen Stellen des Kohäsionsberichtes die zentrale Bedeutung einer verbesserten „regional governance“ sowie des Partnerschaftsprinzips als Voraussetzung einer nachhaltigen Entwicklung betont wird. Insofern bleibt die Kommission „ihrem“ Steuerungsansatz treu.

Darüber hinaus enthält der Kohäsionsbericht zwei weitere Punkte, die im Hinblick auf die zukünftige Implementation von StaR bedeutsam erscheinen. Erstens will die Kommission in der Zukunft eine integrierte Stadtentwicklung auf der Grundlage der positiven Erfahrungen der GI URBAN stärker in den Mittelpunkt der Kohäsionspolitik rücken. Aus Umweltsicht flankiert wird diese Priorität durch die „Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt“⁷⁰. Hieraus ergeben sich Anknüpfungspunkte für den dezentralen partnerschaftlichen Steuerungsansatz von StaR. Zweitens bestätigt sich eine Entwicklung, die sich bereits auf der zweiten Konferenz über ländliche Entwicklung⁷¹ abgezeichnet hat. Der EAGFL soll von den Strukturfonds abgetrennt werden und mit anderen Instrumenten zur Förderung der ländlichen Entwicklung zu einer neuen Politik für ländliche Entwicklung unter dem Dach der Gemeinsamen Agrarpolitik zusammen geführt werden. Neben dem Kohäsionsbericht wird diese Entwicklung insbesondere durch die finanzielle Vorschau der Kommission bestätigt, indem die entsprechenden EAGFL Mittel in Höhe von 37,8 Milliarden Euro bereits in die neue zweite Rubrik „Erhalt und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ mit der GAP als größtem Einzelposten verschoben wurden und damit haushaltsmäßig nicht mehr zur Kohäsionspolitik gehören (siehe unten).

Neben diesen aus Sicht der Implementationsmöglichkeiten von StaR eher positiv zu beurteilenden Punkten soll aber noch ein möglicherweise erschwerender Aspekt angesprochen werden. Sowohl aufgrund der Fokussierung auf Monofondsprogramme, also getrennte Programme für den EFRE und den ESF, wie auch die Abtrennung des EAGFL in einen neuen Politikbereich, könnte die Segregation der verschiedenen Förderbereiche gestärkt werden. Dies stünde im Widerspruch zu dem Ansatz und der Zielrichtung von StaR. Denn im Gegensatz zu der heutigen Situation wäre eine

70 Mitteilung der Kommission KOM(2004)60 endgültig „Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt“ vom 11.02.2004

71 MEMO/03/236 „Schlussfolgerungen der zweiten Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg“ vom 21. November 2003

gemeinsame Planung der verschiedenen Förderbereiche und der damit verbundenen Politikbereiche nicht mehr vorgesehen. Zwar wird die Notwendigkeit der Integration weiterhin betont, aber die dafür notwendigen konkreten Mechanismen und Instrumente sind bislang nicht erkennbar.

8.3.2 Ländliche Entwicklung

8.3.2.1 Auf der europäischen Ebene

Ein wichtiger Schritt der Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklung auf der europäischen Ebene war die zweite Europäische Konferenz über ländliche Entwicklung vom 12. bis 14. November in Salzburg. Hier wurde (wie bereits oben skizziert) deutlich, dass die Kommission eine weitere Zusammenführung der bislang getrennten Instrumente (EAGFL-Ausrichtung und EAGFL – Garantie) zur Förderung der ländlichen Entwicklung zu einem neuen eigenständigen Politikbereich sowie dessen Ausbau als Ziel verfolgt. Die „Vision“ dieses Politikbereiches wird vielfach mit den Worten „lebendiger ländlicher Raum“ umrissen. Konkrete Ziele sind die Stärkung des landwirtschaftlichen Sektors, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete sowie der Schutz der ländlichen Umwelt sowie des kulturellen Erbes. Der Steuerungsansatz des Politikbereiches zur Entwicklung des ländlichen Raums soll auf den Prinzipien Partnerschaft, Dezentralität sowie Bottom-Up gemäß der GI LEADER beruhen. Die auf der Konferenz in Salzburg von der Kommission vertretene Linie wird von Deutschland unterstützt bzw. sogar gefordert⁷². Demnach soll es sich bei der Politik für ländliche Räume um einen flächendeckenden Ansatz handeln, der die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume zum Ziel hat. Wie bereits oben beschrieben bestätigt und verstärkt der Kohäsionsbericht diese Entwicklungstendenz.

Weitgehend unklar ist allerdings, insbesondere vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Diskussionen um den zukünftigen EU-Haushalt, wie viele Mittel für die Förderung der ländlichen Entwicklung in Zukunft auf der europäischen Ebene zur Verfügung stehen werden. Da der Haushaltsrahmen für die Agrarmarktausgaben und Direktzahlungen bis 2013 im Oktober 2002 beschlossen wurden, kann die von den Nettozahlern geforderte Deckelung des EU-Haushaltes auf 1 % des gemeinschaftlichen Bruttoinlandsproduktes sich sowohl auf die Kohäsionspolitik wie auch auf die ländliche Entwicklung auswirken. Aus Sicht der Nettozahler wird bei der Klärung dieser Frage verständlicherweise auch berücksichtigt, durch welchen Politikbereich höhere Rückflüsse organisiert werden können.

⁷² Eckpunkte der Bundesregierung für die Politik für ländliche Räume (2. Säule der GAP) nach 2006; Berlin Oktober 2006

8.3.2.2 Die Reform der GAK

Am 12. Dezember 2003 haben Bund und Länder die neuen Förderungsgrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für das Jahr 2004 verabschiedet. Wichtigster Beschluss ist der neue Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“, mit dem Anreize für die Regionen geschaffen werden, partnerschaftlich regionale Entwicklungskonzepte (REK) zu erarbeiten und umzusetzen. Die REKs sollen die Grundlage für die Förderung darstellen. Die Entwicklung der regionalen Entwicklungskonzepte sowie die Begleitung der Umsetzung der REKs durch ein Regionalmanagement kann ab 2004 finanziert werden. Nach Aussage des BMVEL basiert die Neuausrichtung auf Erfahrungen des Modellvorhabens „REGIONEN AKTIV“ und stellt einen wichtigen Schritt dar, die GAK zu einem Instrument zur Entwicklung ländlicher Räume umzugestalten⁷³. Die neuen Fördermöglichkeiten sowie der neue Förderansatz müssen noch durch die Bundesländer umgesetzt werden, bevor sie von der regionalen Ebene genutzt werden können. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass die Bundesländer die Implementation der neuen Fördergrundsätze auf unterschiedliche Art und Weise vornehmen werden.

8.4. Erfolgsfaktoren für die Implementation

Nach einer ersten Diagnose des Veränderungsumfanges sowie der Analyse der aktuellen Rahmenbedingungen wurden im Rahmen des F&E-Vorhabens so genannte „Erfolgsfaktoren“ identifiziert, mit deren Hilfe die konkreten Erfolgsaussichten einer Implementation der Methodik abgeschätzt und zum Teil beeinflusst werden können.

Dazu wurden im ersten Schritt vorhandene Arbeiten aus dem Bereich der Implementationsforschung und des Veränderungsmanagements analysiert. Primäres Ziel der Analyse war es, handlungsanleitende Erkenntnisse für die Realisierung des Praxistestes der Methodik zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund wurde ein von Brendle (Brendle 1999) entwickeltes Set an Erfolgsfaktoren als geeignet identifiziert.

Im zweiten Schritt wurde dieses bestehende Set an Erfolgsfaktoren prozessbegleitend für die Realisierung des Praxistestes genutzt. Dabei dienten die Erfolgsfaktoren sowohl der kontinuierlichen Analyse der Erfolgsbedingungen für den Praxistest wie auch der Ableitung konkreter Schritte zur Verbesserung der Erfolgsaussichten.

Im dritten Schritt wurden die bei der Implementation des Praxistestes und der Anwendung der Erfolgsfaktoren gewonnenen Erfahrungen ausgewertet. Dabei wurde, durch Experteninterviews unterstützt, der Frage nachgegangen, welche Faktoren für das Zustandekommen des Praxistestes im Rahmen von „Regionen Aktiv“ ausschlaggebend waren. Neben den Erfolgsfaktoren des „Modellvorhabens“ Regionen Aktiv wurden durch die Analyse der aktuellen Reform der GAK sowie des Umsetzungsstandes in den Landesinitiativen auch Erfolgsfaktoren für Veränderungsprozesse in Mainstreamprogrammen betrachtet.

⁷³ BMVEL-Informationen vom 19. Dezember 2003

Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse wurden im vierten Schritt unter Berücksichtigung der theoretischen Grundlagen aus Schritt 1 verallgemeinert und verdichtet. Das Ergebnis ist ein Set an theoretisch untermauerten und praktisch erprobten Erfolgsfaktoren für die zukünftige Implementation der Methodik in die Mainstreamprogramme. Dabei wird davon ausgegangen, dass, ebenso wie bei dem Praxistest selbst, diese Erfolgsfaktoren sowohl einen Beitrag zur Analyse der Erfolgsaussichten wie auch zur Planung erfolgsverbessernder Schritte für die weitere Implementation der Methodik leisten können. Die identifizierten Erfolgsfaktoren können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Problemdruck

„Man braucht nicht unbedingt eine Krise, um grundlegende Veränderungen in Gang zu bringen – aber es hilft“

„Der Status quo muss gefährlicher erscheinen als die Reise ins Unbekannte“

Die Implementation der Methodik bedarf eines gewissen Problemdrucks sowie der Problemwahrnehmung bei den beteiligten Akteuren. Solange die Beteiligten das Problem nicht sehen, besteht natürlich auch kein Interesse an einer Lösung. In besonderem Maße trifft dies auf die für die Mainstreamprogramme verantwortlichen Akteure zu. Problemdruck ist die zentrale Voraussetzung für Veränderungen, wobei eine unmittelbare Betroffenheit eine stärkere Handlungsmotivation zur Folge hat. Ausschlaggebend sind in erster Linie sozio-ökonomische sowie politische Problemlagen. Wichtig ist dabei eine unmittelbare Betroffenheit, die über eine rein rationale Einsicht hinaus reicht. Allerdings reicht der Problemdruck alleine für Veränderungen nicht aus. Vielmehr muss ein gemeinsames Verständnis der Ursachen des Problems vorhanden sein. Ist dieser **Problemkonsens** nicht gegeben, kann auch kein **Lösungskonsens** hergestellt werden.

Koalition der Veränderung

„Die „Koalition der Veränderung“ muss mächtig sein an Titeln, Informationen, Erfahrungen, Reputation und Beziehungen.“

Für die Implementation der Methodik sind vier Typen von Akteuren notwendig. Der **Machtpromotor**, der aufgrund seines hohen hierarchischen Ranges in der Lage ist, den Wandlungsprozess zu legitimieren, Systembarrieren zu überwinden und über die für die Implementation notwendigen Ressourcen und Zuständigkeiten verfügt. Der **Fachpromotor**, der über das notwendige fachliche Know-How für die Problemlösung verfügt. Der **Prozesspromotor** (Change Agent), der über Organisationskenntnisse verfügt und die Verbindung zwischen Macht- und Fachpromotoren herstellt und den Innovationsprozess steuert. Sowie der **Beziehungspromotor** (Gate Keeper), der über ein Netzwerk guter persönlicher Beziehungen zu wichtigen Akteuren verfügt sowie über die Fähigkeit, neue Netzwerkbeziehungen zu knüpfen. Dabei können die notwendigen Fähigkeiten durchaus auf einen kleineren oder auch größeren Kreis von beteiligten Personen verteilt sein. Wichtig ist, dass alle Promotoren sich über die „pflichtgemäße

Aufgabenwahrnehmung“ hinaus voll für das Veränderungsvorhaben engagieren und dies nach außen demonstrieren. Darüber hinaus ist von entscheidender Bedeutung, dass die unterschiedlichen Promotoren auch außerhalb des Dienstweges wirkungs- und vertrauensvoll miteinander kooperieren.

Vision

„Eine Vision ist die langfristige Quelle der Energie für Veränderungsprozesse“

„Eine Vision muss in fünf oder weniger Minuten so kommuniziert werden können, dass sie sowohl Verstehen als auch Interesse hervorruft“

Eine Vision vermittelt ein erstrebenswertes „kondensiertes“ Bild der Zukunft und verdeutlicht implizit, warum die Veränderung wünschenswert ist. Eine Vision hat damit drei wichtige Funktionen für die Implementation der Methodik: Erstens wird die generelle Richtung des Veränderungsprozesses deutlich. Dies vereinfacht die notwendigen Einzelentscheidungen im Veränderungsprozess. Zweitens motiviert eine Vision die Beteiligten für die Veränderung, selbst wenn die ersten Schritte schwierig sind. Drittens trägt eine Vision dazu bei, die Aktivitäten der Beteiligten auf effiziente Art zu koordinieren. Um diese drei Funktionen erfüllen zu können, muss eine effektive Vision vorstellbar, erwünscht, durchführbar, fokussiert, flexibel und vermittelbar sein und das oberste Ziel, nämlich die Qualität oder deren Auswirkung, enthalten.

Win-Win-Situationen

„Nutzen ist der Antrieb für konkrete Aktivitäten in Veränderungsprozessen“

Eine Implementation der Methodik wird nur dann gelingen, wenn aus Sicht der Beteiligten ein direkter und in absehbarer Zeit erzielbarer Nutzen für sie damit verbunden ist. Denn ein wesentlicher Grund für das Handeln von Akteuren liegt darin, dass sich diese einen Nutzen aus den Aktivitäten versprechen. Dabei kann der Nutzen für die beteiligten Akteure durchaus unterschiedlich sein und sowohl politischer, wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer oder auch egozentrischer Natur sein. Bei der Implementation der Methodik ist daher darauf zu achten, dass mit der Implementation der Methodik aus Sicht der überwiegenden Mehrheit der beteiligten Akteure ein Beitrag zur Lösung der von ihnen wahrgenommen Probleme verbunden ist.

Erfolge

„Nichts überzeugt und motiviert mehr als Erfolg“

Erfolge haben zwei Funktionen bei der Implementation der Methodik. Zum einen kann durch die Bezugnahme auf erfolgreich verlaufende vergleichbare Ansätze (z.B. Regionen Aktiv) die Bereitschaft, sich auf die Implementation einzulassen, erhöht werden. Denn was schon einmal funktioniert hat, klappt wahrscheinlich auch ein zweites Mal. Die Bezugnahme auf bereits vorhandene Erfolge hat somit in der Startphase von Veränderungsprozessen eine wichtige Funktion. Dazu müssen die Erfolge

durchschaubar, verständlich und leicht vermittelbar dargestellt werden und in das Wahrnehmungsraster der Adressaten passen.

Zum anderen haben erzielte Erfolge eine motivierende Wirkung in laufenden oftmals langfristigen Veränderungsprozessen. Erfolge zeigen, dass der beschrittene Weg sinnvoll und möglich ist und motivieren daher. Zudem können durch frühe Erfolge insbesondere die Machtpromotoren an den Veränderungsprozess gebunden werden. Nicht zuletzt können die in jedem Veränderungsprozess vertretenen Sceptiker durch frühe Erfolge überzeugt werden. Da derartige frühe (Teil-)Erfolge sich meist nicht von alleine einstellen, müssen diese gezielt geplant und identifiziert sowie von den Beteiligten als sichtbare Zeichen des Erfolges gefeiert werden.

Kommunikation

„Kommunikation ist der Schlüssel für die Mobilisierung der Beteiligten“

Da die Implementation von StaR sich nicht ausschließlich durch die Machtpromotoren erzwingen lässt, sondern vielmehr sowohl auf der steuernden Ebene wie auch in den Regionen eine aktive Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren bedarf, kommt einer breit angelegten Kommunikation eine entscheidende Funktion im Veränderungsprozess zu. Den Beteiligten müssen die Probleme und deren Ursachen, die Beteiligung der Machtpromotoren sowie die Vision der Veränderung, der Nutzen aber auch die Erfolge glaubwürdig vermittelt werden. Dabei kommt der Kommunikation der Vision eine besondere Bedeutung zu, die einfach sein muss und mit Metaphern, Analogien und Bildern arbeiten sollte.

Für die Kommunikation sollten alle Wege kontinuierlich genutzt werden, wobei die persönliche und informelle Kommunikation nicht zu ersetzen ist. Nicht zuletzt weil die Kommunikation glaubwürdig sein muss und in Form einer zweiseitigen Kommunikation auch die Einbeziehung und Rückkoppelung der Beteiligten ermöglichen sollte.

Überschaubarkeit

„Reduce it to the max“

Die Überschaubarkeit der Implementation erhöht die Erfolgsaussichten. Erfolgreiche Veränderungsprojekte besitzen wenige und klare Ziele, die mit wenigen konkreten Teilprojekten erreicht werden können. Insbesondere muss die Organisationsstruktur des Veränderungsprozesses ein hohes Maß an Übersichtlichkeit und Funktionsfähigkeit gewährleisten. So ist bspw. eine Implementation innerhalb eines Ressorts überschaubarer als eine ressortübergreifende Implementation. Mit der Zahl der an der Implementation Beteiligten, der verfolgten Projektziele und der Komplexität steigen der Kooperationsaufwand und das Risiko des Scheiterns.

Anschlussfähigkeit

„Mit dem Strom schwimmt es sich leichter als dagegen“

Die Erfolgsaussichten für die Implementation von StaR steigen, wenn die Anschlussfähigkeit an bestehende Rahmenbedingungen, Strukturen, Instrumente und Entwicklungen gegeben ist. So ist bspw. eine Implementation von StaR leichter in den Mainstreamprogrammen, die über vergleichbare Steuerungsansätze (Partnerschaft, Regionalisierung) verfügen. Denn damit sinkt der Veränderungsaufwand und die Synergien nehmen zu. Dies betrifft bspw. die Frage der haushaltsrechtlichen Umsetzung oder das Zusammenwirken mit den bestehenden Förderrichtlinien und -abläufen.

Anschlussfähigkeit umfasst aber auch die Voraussetzungen einer funktionierenden Kommunikation. Denn Personen oder Gruppen, die über einen gemeinsamen Fachbezug, eine „gemeinsame“ Sprache, eine ähnliche Sozialisation verfügen, kommunizieren leichter als Personen mit unterschiedlicher Profession und anderem Realitätsbezug.

Kritische Masse

„Den Stein ins Rollen bringen“

Komplexe Veränderungsprozesse wie die Implementation von StaR brauchen eine ausreichende kritische Masse an Unterstützern, um erfolgreich zu sein. Untersuchungen von Adams⁷⁴ haben ergeben, dass, wenn ca. 25 – 30 % der Mitglieder eines Systems oder einer Bevölkerung einen Veränderungsprozess aktiv (sichtbar, kontinuierlich, hartnäckig) unterstützen, die Realisierung der Veränderung wahrscheinlich wird. Allerdings können Veränderungsprozesse nicht gegen einen aktiven Widerstand von ca. 25 – 30 % der Betroffenen durchgesetzt werden. Eingeleitet werden können komplexe Veränderungsprozesse demgegenüber schon, wenn auf 10 – 15 % der Betroffenen „gezählt“ werden kann. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die für eine Veränderung notwendige kritische Masse zu erreichen, bevor der Widerstand zu massiv wird. Dazu müssen die grundsätzlich veränderungsoffenen Akteure gezielt angesprochen und einbezogen werden. Demgegenüber kann der Versuch, die noch kleine Gruppe der aktiven „Widerständler“ zu überzeugen, kontraproduktiv wirken und dazu führen, dass sich diese Gruppe lautstärker artikuliert und der Widerstand gegen die Veränderung wächst.

Lernfähigkeit und Flexibilität

„Soviel Planung wie nötig soviel Flexibilität wie möglich“

Veränderungsprozesse wie die Implementation von Star bedürfen einer sorgfältigen Planung. Ebenso wichtig ist es aber, die Planung der Veränderung kontinuierlich an den erreichten Fortschritt, auftretende Widerstände sowie die aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen. Notwendig dazu ist die Reflexions- und Lernfähigkeit der beteiligten

74 Adams J. John „Successfull Change – Paying attention to the Intangibles“. OD Practitioner, Vol. 35, No 4. 2003

Akteure durch einfache funktionsfähige Systeme der Rückkoppelung und Erfolgskontrolle. Wenn die Planung der Veränderung sowie die beteiligten Akteure ausreichend flexibel sind, können die Erkenntnisse zeitnah in die weitere Ausgestaltung des Veränderungsprozesses einbezogen werden. Ein ausreichendes Maß an Flexibilität ermöglicht schnelles und pragmatisches Reagieren, falls innere und äußere Veränderungen dies erfordern.

Aktives Umfeldmanagement

„Veränderungen finden in Systemen statt“

Ein Veränderungsprozess wie die Implementation von StaR findet nicht im luftleeren Raum statt. Es existieren eine Vielzahl von Wechselwirkungen mit dem Umfeld. So kann bspw. die Entscheidung der Förderalismuskommission zur Zukunft der Gemeinschaftsaufgaben die Möglichkeiten für die Implementation von StaR erheblich verändern. Die Erfolgsaussichten steigen, wenn man dieses Umfeld erstens kennt und zweitens gezielt beeinflusst, so dass die notwendige Unterstützung für die Veränderung gesichert wird oder zumindest keine zusätzlichen Widerstände auftreten. Von zentraler Bedeutung sind hierbei persönliche Kontakte zu wichtigen Akteuren, die aktiv und kontinuierlich gepflegt werden sollten. Ziel des Umfeldmanagements ist es, Entwicklungen, die sich positiv oder negativ auf den Veränderungsprozess auswirken können, rechtzeitig zu erkennen und entsprechend darauf zu reagieren. Dazu muss das Umfeld aktiv, kontinuierlich und antizipativ gemanagt werden.

Ressourcen

„Veränderung braucht Zeit“

Veränderungsprozesse wie die Implementation von StaR verursachen im Vergleich zur Routine einen Mehraufwand. Insbesondere das Management und die Kommunikation des Veränderungsprozesses sind ressourcenintensiv. Sind die für die Erfüllung dieses Mehraufwandes notwendigen Ressourcen nicht ausreichend verfügbar, so führt dies zum Scheitern. Zu den notwendigen Ressourcen gehören sowohl die notwendigen finanziellen Mittel wie auch die erforderlichen zeitlichen und personellen Ressourcen.

Auf der anderen Seite braucht die Implementation von StaR Zeit. Die notwendige Änderung der Förderverfahren kann nicht von heute auf morgen vollzogen werden. Die neuen Rollen und Aufgaben aller Beteiligten bedürfen neuer Qualifikationen und Lernprozesse auf verschiedenen Ebenen.

Prozesskompetenz

„Veränderungsprozesse brauchen mehr als Fachwissen“

Wenn die zentralen Akteure des Veränderungsprozesses über eine hohe Prozesskompetenz verfügen, so erhöht dies die Erfolgchancen. Prozesskompetenz setzt sich zusammen aus der Fähigkeit, adäquate Strategien zu entwickeln und auf situative Veränderungen angemessen zu reagieren. Prozesskompetenz beruht auf dem

Wissen, wie politische, gesellschaftliche und zwischenmenschliche Prozesse verlaufen und beeinflusst werden können und auf der Fähigkeit, die vorhandenen Bedingungen analysieren und Entwicklungen reflektieren zu können. Prozesskompetenz umfasst sowohl taktisches Geschick, Strategiefähigkeit, Flexibilität, Kompromissbereitschaft und Lernfähigkeit wie auch Kommunikations-, Dialog- und Moderationsfähigkeiten.

So müssen bspw. Widerstände, die im Laufe des Veränderungsprozesses auftreten, zeitnah erkannt werden und die Veränderungsstrategie an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

8.5 Abschätzung der Erfolgsaussichten der Implementation von StaR aus Umweltsicht

Im folgenden wird anhand einer Auswahl der identifizierten Erfolgsfaktoren eine grundsätzliche Abschätzung der Ausgangsbedingungen für die Implementation von StaR in die EU-Strukturfonds sowie in die ländliche Entwicklung vorgenommen. In die Betrachtung einbezogen werden dabei nur die Erfolgsfaktoren, die für die Beurteilung der Ausgangsbedingungen relevant sind. Dabei handelt es sich um die Erfolgsfaktoren Problemdruck, Koalition der Veränderung, Vision, Win-Win-Situationen, Erfolge, Kommunikation, Anschlussfähigkeit und kritische Masse. Die Erfolgsfaktoren, die stark von der konkreten Ausgestaltung des Veränderungsprozesses abhängen, werden demgegenüber nicht berücksichtigt (Aktives Umfeldmanagement, Ressourcen, Prozesskompetenz, Lernfähigkeit und Flexibilität, Überschaubarkeit). Bei der Analyse wird ein besonderes Augenmerk auf die Frage gelegt, wie die Aussichten einer Implementation von StaR aus Umweltsicht einzuschätzen sind.

8.5.1 Ausgangsbedingungen im Bereich der EU-Strukturfonds

Für die Implementation von StaR in die Mainstreamprogramme der EU-Strukturfonds in den neuen Bundesländern werden die Ausgangsbedingungen aktuell folgendermaßen eingeschätzt:

Problemdruck: In allen neuen Bundesländern herrscht aufgrund der andauernd hohen Arbeitslosigkeit sowie der geringen wirtschaftlichen Dynamik und des andauernden Bevölkerungsschwundes ein hoher sozio-ökonomischer Problemdruck. Besonders ausgeprägt ist der Problemdruck in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg sowie Sachsen-Anhalt. Die vorhandenen Probleme werden sowohl in der Politik, der Öffentlichkeit wie auch den Medien thematisiert. Allerdings ist kritisch zu hinterfragen, ob ein Konsens bezüglich der Ursachen für die Probleme vorhanden ist. Hier werden durchaus unterschiedliche Erklärungsmuster diskutiert, wobei klassische Ansätze wie bspw. die Infrastrukturausstattung dominieren. Unzweifelhaft ist allerdings, dass auf Sicht der „ökonomisch“ orientierten Akteure StaR nicht an den von Ihnen identifizierten Problemen ansetzt. Integration, endogene Entwicklung, Umwelt, Partnerschaft,

Dezentralität werden nicht als ein Lösungsbeitrag der sozio-ökonomischen Probleme in den neuen Ländern angesehen. Im Rahmen der Halbzeitbewertung des GFKs ist dies deutlich zu Tage getreten.

Koalition der Veränderung: Zur Zeit scheint im Bereich der EU-Strukturfonds einzig die EU-Kommission als Machtpromotor einen mit StaR vergleichbaren Steuerungsansatz zu verfolgen. Auf der Ebene des Bundes und der Länder sind Machtpromotoren, die sich an einer Implementation von StaR aktuell interessiert zeigen, nicht zu erkennen. Eine Koalition der Veränderung zur Implementation von StaR im Bereich der EU-Strukturfonds ist nicht zu erkennen.

Vision: Für den Bereich der EU-Strukturfonds bzw. der regionalen Wirtschaftsförderung ist keine mit StaR in Zusammenhang stehende Vision bekannt, die auf der Förderung von Netzwerken, Innovation und Dezentralität basiert. Einzig im Zusammenhang mit InnoRegio könnte in Ansätzen von einer derartigen Vision gesprochen werden, die aber auch nur einem relativ kleinen Kreis bekannt ist.

Win-Win-Situationen: Viele Untersuchungen haben gezeigt, dass durchaus positive Wechselwirkungen zwischen einer umweltverträglichen und der ökonomischen Entwicklung organisiert werden können. Allerdings nehmen zur Zeit Umweltakteure im Zusammenhang mit den EU-Strukturfonds kaum einen direkten Nutzen einer Integration von Umweltaspekten in die regionale Wirtschaftsförderung wahr. Umgekehrt gilt dies entsprechend für die „Wirtschaftsakteure“.

Erfolge: InnoRegio kann aus ökonomischer Sicht wohl als ein mit StaR vergleichbarer Erfolg interpretiert werden. Allerdings wird die Übertragbarkeit in die Mainstreamprogramme der EU-Strukturfonds angezweifelt. Über die Effekte des Modellvorhabens der Förderung von Regionalmanagern und regionaler Entwicklungskonzepte im Rahmen der GRW ist relativ wenig bekannt. Aus Umweltsicht sind keine positiven vergleichbaren Beispiele im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung bekannt.

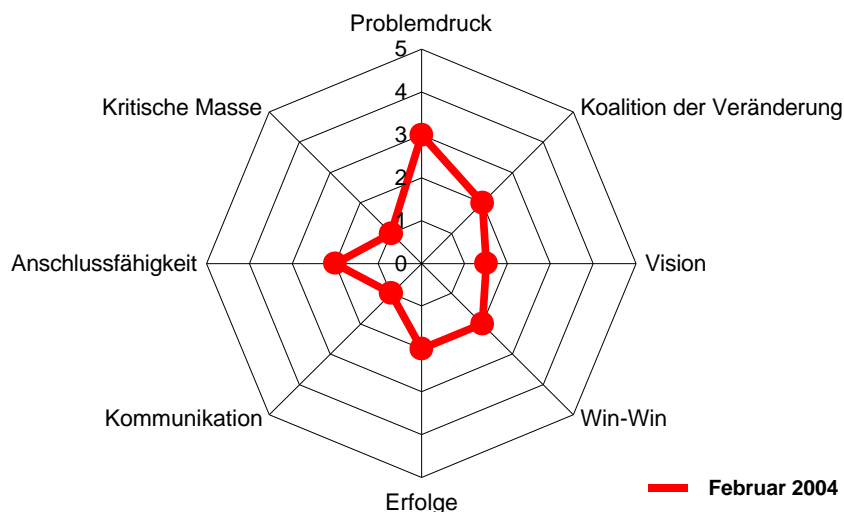
Kommunikation: Da keine Vision und keine Veränderungskalition in Richtung StaR im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung vorhanden ist, findet auch keine entsprechende Kommunikation statt.

Anschlussfähigkeit: Wenngleich in einigen Bundesländern durchaus eine Regionalisierung der Strukturpolitik betrieben wird, so scheint die Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Umwelt nicht besonders ausgeprägt zu sein. Auch scheinen die Voraussetzungen einer funktionierenden Kommunikation zwischen Umwelt- und Wirtschaftsakteuren nicht besonders günstig zu sein (geringer Fachbezug, keine gemeinsame Sprache usw.).

Kritische Masse: Eine kritische Masse für eine Implementation von StaR in die EU-Strukturfonds ist weder auf Seiten der Umwelt- noch auf Seiten der Wirtschaftsakteure vorhanden.

Setzt man diese Einschätzung grafisch um, so ergibt sich daraus folgendes Bild für die aktuellen Ausgangsbedingungen der Implementation von StaR in die EU-Strukturfonds.

Übersicht 21: Ausgangsbedingungen einer Implementation von StaR in die EU-Strukturfonds



1=trifft nicht zu 2=trifft weniger zu 3=trifft teilweise zu 4=trifft mehrheitlich zu 5=trifft voll und ganz zu

Quelle: eigene Darstellung

Deutlich wird aus dieser grafischen Einschätzung, dass die Mehrheit der betrachteten Erfolgsfaktoren als mittelmäßig bis schwach ausgeprägt eingeschätzt wird. Insgesamt werden somit die aktuellen Ausgangsbedingungen für eine Implementation von StaR in die EU-Strukturfonds als nicht günstig eingeschätzt.

8.5.2 Ausgangsbedingungen im Bereich der ländlichen Entwicklung

Für die Implementation von StaR in die Mainstreamprogramme der ländlichen Entwicklung werden die Ausgangsbedingungen aktuell folgendermaßen eingeschätzt:

Problemdruck: Einhergehend mit der abnehmenden ökonomischen Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors droht den Landwirtschaftsressorts ein Bedeutungs- und Funktionsverlust. Sie suchen neue Aufgabenfelder und Legitimation. Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes sind Artenschwund, Verlust von Biotopen und Flächenverbrauch zentrale Problembereiche und erfordern integrierte und flächendeckende Lösungsansätze. Der sozio-ökonomische Problemdruck variiert stark von ländlicher Region zu ländlicher Region.

Koalition der Veränderung: Auf der europäischen wie auch der Bundesebene machen sich die Machtpromotoren für eine integrierte, umweltverträgliche ländliche Entwicklung

stark. Soweit dies beurteilt werden kann, sind auf diesen Ebenen auch die entsprechenden Fachpromotoren eingebunden. Auf der Ebene der Bundesländer und der Regionen stellt sich das Bild sehr differenziert dar. In einigen Bundesländern und Regionen existieren starke Koalitionen der Veränderung.

Vision: Die europäische Vision einer integrierten ländlichen Entwicklung wurde auf der europäischen Konferenz zur ländlichen Entwicklung in Cork im November 1996 „geboren“ und besitzt, wie auf der zweiten europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg Ende 2003 deutlich wurde, weiterhin Gültigkeit. Seinen konkreten Ausdruck findet diese Vision bspw. in der Gemeinschaftsinitiative LEADER oder Regionen Aktiv. Die Vision ist sowohl vorstellbar, erwünscht, durchführbar, fokussiert, flexibel und vermittelbar und erfüllt damit die zentralen Anforderungen einer effektiven Vision.

Win-Win-Situation: Immer mehr Akteure des landwirtschaftlichen Sektors wie auch des Umweltbereiches erkennen, dass eine Durchsetzung der eigenen Interessen in Zukunft nur dann gelingen wird, wenn die Interessen der jeweils anderen Seite berücksichtigt werden.

Erfolge: Sowohl auf der europäischen Ebene (LEADER), der Bundesebene (Regionen Aktiv) wie auch in einigen Bundesländern (LSE, Plenum ...) existieren vorzeigbare Erfolge einer integrierten ländlichen Entwicklung, die mit dem Steuerungsansatz von StaR vergleichbar sind.

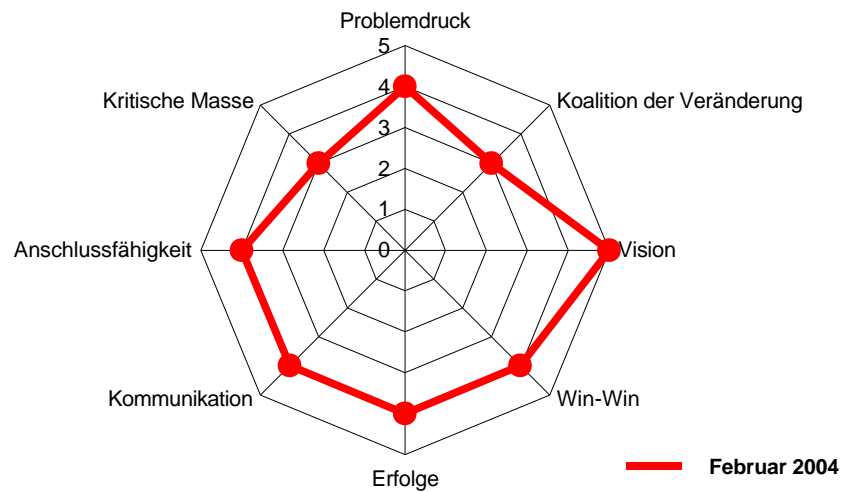
Kommunikation: Die Vision einer integrierten oder nachhaltigen ländlichen Entwicklung wird seit Jahren kommuniziert und ist inzwischen hinlänglich bekannt. Insbesondere durch die Vernetzung vorhandener Initiativen ist inzwischen ein relativ starkes sektorübergreifendes Kommunikationsnetz entstanden.

Anschlussfähigkeit: Die Anschlussfähigkeit von StaR ist durch die Reformbeschlüsse der GAK wesentlich verbessert worden. Mit den Beschlüssen ist der Steuerungsansatz bereits als Möglichkeit in die Mainstreamprogramme implementiert worden. Wenngleich die Voraussetzungen der Kommunikation bspw. zwischen Landwirten und Naturschützern nicht als optimal bezeichnet werden können, so konnten in den letzten Jahren vielfach doch Brücken geschlagen werden.

Kritische Masse: Nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl von LEADER Gruppen (über 180 in Deutschland) sowie der überwältigenden Resonanz auf Regionen Aktiv (200 Regionen haben sich beworben) wird sowohl auf Seiten des Umwelt- und Naturschutzes wie auch auf Seiten der Landwirtschaft von einer ausreichend großen kritischen Masse für den Beginn eines Veränderungsprozesses ausgegangen.

Setzt man diese Einschätzung grafisch um, so ergibt sich daraus folgendes Bild für die aktuellen Ausgangsbedingungen der Implementation von StaR in die ländliche Entwicklung.

Übersicht 22: Ausgangsbedingungen einer Implementation von StaR in die ländliche Entwicklung



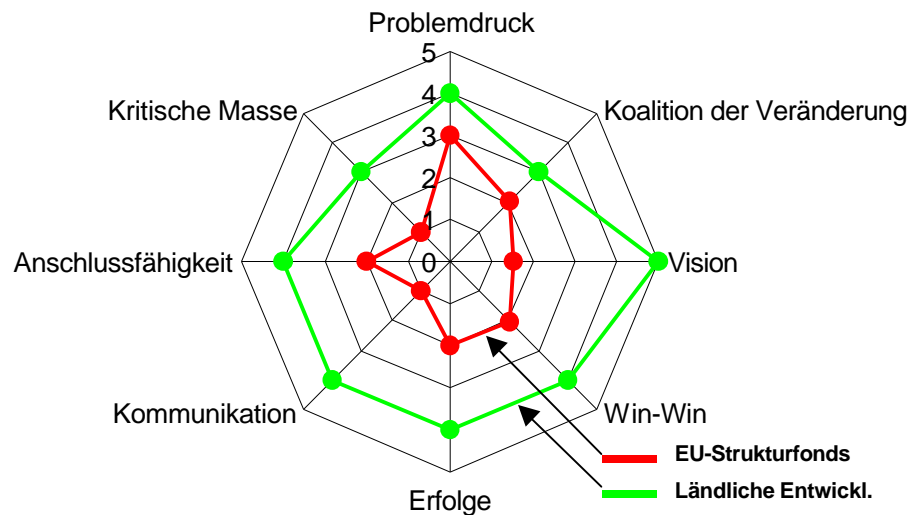
1=trifft nicht zu 2=trifft weniger zu 3=trifft teilweise zu 4=trifft mehrheitlich zu 5=trifft voll und ganz zu

Quelle: eigene Darstellung

Deutlich wird aus dieser grafischen Einschätzung, dass die Ausprägung der Mehrheit der betrachteten Erfolgsfaktoren für eine Implementation von StaR in die ländliche Entwicklung als gut bis sehr gut eingeschätzt wird. Insgesamt werden somit die aktuellen Ausgangsbedingungen für eine Implementation als günstig eingeschätzt.

8.5.3 Schlussfolgerungen

Übersicht 23: Vergleich der Ausgangsbedingungen für die Implementation von StaR im Bereich der Strukturfonds sowie der ländlichen Entwicklung



1=trifft nicht zu 2=trifft weniger zu 3=trifft teilweise zu 4=trifft mehrheitlich zu 5=trifft voll und ganz zu

Quelle: eigene Darstellung

Aus dem direkten (grafischen) Vergleich wird noch deutlicher, dass die Ausgangsbedingungen für eine Implementation von StaR in die Mainstreamprogramme im Bereich der ländlichen Entwicklung wesentlich günstiger als im Bereich der EU-Strukturfonds eingeschätzt werden.

Wenngleich sich aus dieser Einschätzung keine Erfolgsgarantie ableiten lässt, wird dennoch eine kurz- bis mittelfristige Fokussierung der Implementation von StaR auf den Bereich der ländlichen Entwicklung empfohlen. Dabei darf diese Empfehlung nicht in dem Sinne missverstanden werden, dass eine Implementation im Bereich der EU-Strukturfonds ausgeschlossen wird. Vielmehr erscheint eine Fokussierung der Implementation von StaR auf die ländliche Entwicklung vor dem Hintergrund der knappen im Umweltbereich verfügbaren Ressourcen sowie der Überschaubarkeit des Veränderungsprozesses sinnvoll.

Vielmehr könnte eine erfolgreiche Implementation von StaR im Bereich der ländlichen Entwicklung Modellfunktion für eine mittel- bis langfristige Implementation in anderen Bereiche wie bspw. einer integrierten Stadtentwicklung und der regionalen Wirtschaftsförderung besitzen und zur Nachahmung anregen.

Darüber hinaus besteht weiterhin die Notwendigkeit, sich aus Umweltsicht mit den Strukturfonds auseinander zu setzen. Zum einen, da eine nachhaltige ländliche Entwicklung, die über die Förderung der Landwirtschaft und der Umwelt hinaus geht nur dann gelingen wird, wenn die Fördermöglichkeiten die der EFRE sowie der ESF im

Bereich der EU-Strukturfonds bietet, integriert werden. Zum anderen erscheint es weiterhin (unabhängig von der Implementation von StaR) notwendig, die umfangreichen Mittel der Strukturfonds als Finanzierungsquelle für „Umweltprojekte“ zu nutzen und negative Umweltwirkungen der Strukturfondsinterventionen soweit wie möglich zu vermeiden. Im Vordergrund steht dann im Bereich der Strukturfonds allerdings nicht die Implementation von StaR.

9. Schlussbemerkung

Die Identifizierung von Bedingungen und geeigneten Methoden und Instrumenten der Organisation und Finanzierung einer nachhaltigen Regionalentwicklung ist in einem Erfahrungs- und Lernprozess begriffen. Im Rahmen der vorgestellten Forschungsvorhaben wurden anhand der Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung wesentliche Bausteine der **regionalen** nachhaltigen Entwicklung identifiziert. Darauf aufbauend wurden Steuerungsinstrumente identifiziert und zu einem kohärenten Steuerungsansatz zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung – StaR – zusammengeführt. Im Zentrum des Steuerungsansatzes steht die geeignete Mischung von hierarchischen Steuerungselementen mit marktlichen Anreizen sowie kooperative Formen einer Kontextsteuerung.

Ein wesentlicher Baustein der Methodik ist die Mobilisierung endogener Entwicklungs- und Selbsthilfepotenziale sowie die Integration ökonomischer, sozialer, ökologischer und kultureller Aspekte von Entwicklung. Neue Akteure (z.B. Umweltakteure) sind in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen und neue Formen der Beteiligung und Entscheidungsfindung (z.B. regionale Partnerschaften) zu fördern. Der Grad und die Qualität der Berücksichtigung von Umweltbelangen sind dabei primär von der Rahmensteuerung sowie von den Kapazitäten und Kompetenzen der Umweltakteure auf den verschiedenen beteiligten Ebenen abhängig.

Erste Erfahrungen aus der praktischen Anwendung von StaR bzw. der Steuerungselemente konnten bereits gesammelt werden. Die Erfahrungen im Bereich der (Selbst-) Steuerung durch die Nutzung von Controllinginstrumenten und der Übertragung der Ressourcenverantwortung in die Region, die im Rahmen einiger Entwicklungsprogramme (EU-Gemeinschaftsinitiativen, „Regionen Aktiv“) bereits umgesetzt werden, spielen dabei eine zukunftsweisende Rolle.

Positive Ansatzpunkte für die zukünftige Implementation von StaR in die Mainstreamprogramme bietet insbesondere die aktuelle Weiterentwicklung der Politik für den ländlichen Raum auf der europäischen Ebene sowie in Deutschland.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Adam, Brigitte (2001): Eingangsstatement – Spuren eines Wettbewerbes. In: BBR (2001c): Netzwerk Regionen der Zukunft. Ergebnisse des Modellvorhabens. <http://zukunftsregionen.de/ergebnisse/auftakt.htm>. abgerufen am 28.05.2001.
- Adams, J. John (2003): Successful Change. Paying attention to the intangibles. OD Practitioner. Vol. 35, No 4.
- Baldock, David; Janet Dwyer, Philip Lowe, Jan-Erik Petersen, Neil Ward (2001): The nature of rural development: Towards a sustainable integrated rural policy in Europe. London.
- Benz, Arthur; Dietrich Fürst; Heiderose Kilper; Dieter Rehfeld (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Bergmann, E. (1998): Nachhaltige Entwicklung und Raumordnung. In: Bausteine einer nachhaltigen Raumentwicklung. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Forschungen Heft 88. Bonn.
- Bernard, Ryelandt (1993): Bericht über die Zusammenarbeit der EG mit den in der Entwicklung tätigen Nichtregierungsorganisation. In: Wiener Institut für Entwicklungsfragen und Zusammenarbeit (VIDC) (1993): Kooperation der europäischen Gemeinschaften mit den NGOs bei der Entwicklungszusammenarbeit. Report Series 2/3. Wien.
- Bernath, Karin; Martin Haug, Franz Ziegler (1996): Projektmanagement. Eine Orientierungshilfe für Projekte im sozialen Bereich. Luzern.
- Böcher, Michael; Max Krott (2001): Naturschutzstrategie. Strategien für Regionalentwicklungsprozesse. Teilprojekt politikwissenschaftliche ex-ante-Analyse zur Entwicklung und Implementierung eines Beratungs- und Managementmodells zur Integration von Naturschutzaspekten in Prozesse einer nachhaltigen Regionalentwicklung. F+E Vorhaben. Göttingen.
- Brendle, Uwe (1999): Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. Ergebnisse aus dem F+E Vorhaben 80801141 des Bundesamtes für Naturschutz „Akzeptanzsteigerung im Naturschutz: Ermittlung von erfolgreichen und zukunftsweisenden naturschutzpolitischen Musterlösungen sowie Konfliktlösungs- und Vermittlungsstrategien. In: Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.). Bonn Bad-Godesberg.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2001b): Regionen der Zukunft. Aufgaben der Regionen. <http://www.zukunftsregionen.de/informationen/main.html>. abgerufen am 02.01.2001.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2001a): Regionen der Zukunft. Informationen zum Wettbewerb. <http://www.zukunftsregionen.de/informationen/main.html>. abgerufen am 02.01.2001.

- Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969. BGBl. I S. 1284. Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 1997. BGBl. I S. 3251.
- Bundesministerium der Finanzen (2000): Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung. Dokumentation 3/2000. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2001a): InfoRegio Wettbewerb Detailinformationen. <http://www.innoregio.de/wettbewerb/>. abgerufen am 12.03.2001.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2001b) InfoRegio Förderrichtlinien. <http://www.innoregio.de/wettbewerb/foerderrichtlinien.html>. abgerufen am 12.03.2001
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2001): Regionen Aktiv. Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb. Bonn.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2003): BMVEL-Information vom 19. Dezember 2003. Berlin
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2000): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Veröffentlichung des 29. Rahmenplans. Bekanntmachung vom 20. März 2000 mit Änderungen vom 21. Juni und 4. August 2000. Berlin.
- Bundesregierung (2003): Eckpunkte der Bundesregierung für die Politik für ländliche Räume (2. Säule der GAP) nach 2006. Berlin.
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DGEval) (2001): Standards für die Evaluation. Köln.
- Elbe, Sebastian; Hilmar von Münchhausen; Dirk Schubert (2001): Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Ein methodischer Ansatz für die Vergabe von Mitteln insbesondere aus der Regionalförderung. In: BMU (Hrsg.): Umwelt Nr. 5/2001. Bonn.
- EU-Kommission (1998c): Von Leitlinien zu Maßnahmen. Die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung. Hintergrundbericht. Brüssel
- Europäische Kommission (1998a): Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates betreffend den Europäischen Sozialfonds. Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über Strukturmaßnahmen im Fischereisektor. Von der Kommission vorgelegt. KOM (1998) 131 endgültig. 18.03.1998. Brüssel.
- Europäische Kommission (1998b): Lokales Kapital für soziale Zwecke. Pilotprojekte gemäß Artikel 6 der ESF-Verordnung. Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen. Brüssel.

- Europäische Kommission (1998d): Gemeinschaftspolitiken zur Förderung der Beschäftigung. Mitteilung der Kommission. Brüssel.
- Europäische Kommission (1999): Reform der Strukturfonds 2000-2006. Eine vergleichende Analyse. Stand Juni 1999. Brüssel.
- Europäische Kommission (1999a): Die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit den Kohäsionsfonds. Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000-2006. Mitteilung der Kommission vom 01.07.1999. Amtsblatt Nr. C 267 vom 22. September 1999. Brüssel.
- Europäische Kommission (1999b): Leitfaden für die territorialen Beschäftigungspakte 2000-2006. Leitfaden. Dokument der Kommissionsdienststellen November 1999. Brüssel.
- Europäische Kommission (1999c): Reform der Strukturfonds 2000-2006. Eine vergleichende Analyse. Stand Juni 1999. Brüssel.
- Europäische Kommission (1999d): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Festlegung der Leitlinien für Programme im Rahmen von Gemeinschaftsinitiativen (PGI), für die die Mitgliedstaaten Vorschläge für eine Unterstützung im Zuge der Initiative EQUAL einreichen können. Entwurf 13.10.1999. KOM 476 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (1999e): Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993. Final report. Brüssel.
- Europäische Kommission (1999f): Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993. Executive Summary. Brüssel.
- Europäische Kommission (1999h): Entschließung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999. http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/empl99/guide_de.htm. abgerufen am 20.06.2001.
- Europäische Kommission (1999i): EG-Strukturfonds. Territoriale Beschäftigungspakte. Inforegio Mitteilungsblatt 08.11.1999 DE. Brüssel. S. 1.
- Europäische Kommission (2000) LEADER+. Leitlinien für die Ex-ante-Bewertung von Programmen. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000): Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 8. Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000): Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 1. Vademecum für die Pläne und Programmplanungsdokumente im Rahmen der Strukturfonds. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000): Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 3. Indikatoren für die Begleitung und Bewertung. Eine indikative Methode. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die

- Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). KOM (2000) 946 endg.). Amtsblatt Nr. C 139 vom 18.05.2000. S. 0005ff.
- Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen ländlichen Raums (Interreg III). Amtsblatt Nr. C 143 vom 23.05.2000.S. 0006ff.
- Europäische Kommission (2000): Vademecum für die Pläne und Programmplanungsdokumente im Rahmen der Strukturfonds. Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 1. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000a): Die Beschäftigung vor Ort fördern. Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM (2000) 196 endgültig. 07.04.2000. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000b): Vademecum für die Pläne und Programmplanungsdokumente im Rahmen der Strukturfonds. Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 1. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000c): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+). KOM (2000) 946 endg.). Amtsblatt Nr. C 139 vom 18.05.2000. S. 0005ff.
- Europäische Kommission (2000d): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtrandgebiete zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung (Urban II). Amtsblatt Nr. C 141 vom 19.05.2000. S. 0008ff.
- Europäische Kommission (2000e): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen ländlichen Raums (Interreg III). Amtsblatt Nr. C 143 vom 23.05.2000. S. 0006ff.
- Europäische Kommission (2000f): Die Strukturfonds richtig einsetzen: Eine Herausforderung für die Entwicklung der Union. Inforegio. Generaldirektion Regionalpolitik. Mitteilungsblatt Mai 2000. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000g): Innovative Maßnahmen im Zeitraum 2000-2006. In: Europäische Union Regionalpolitik. Inforegio news. Mitteilungsblatt Nr. 77 August 2000. Brüssel.

- Europäische Kommission (2000h): Sonderbericht Nr. 7/2000 zum Internationalen Fonds für Irland und dem Sonderprogramm zur Förderung von Frieden und Versöhnung in Nordirland und den Grenzbezirken Irlands 1995-1999, zusammen mit den Antworten der Kommission. Amtsblatt Nr. C 146 vom 25.05.2000. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000i): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Festlegung der Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL über die transnationale Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt. Amtsblatt Nr. C 127 vom 05.05.2000. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000j): Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2000. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999g): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Angenommen beim informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam Mai 1999. Luxemburg.
- Europäische Kommission. Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Zeitraum 2000-2006 mit der Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft. Brüssel.
- Europäische Kommission; Generaldirektion Haushalt (1997): Evaluierung der ausgabenwirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission über den dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“. KOM/2004/107 vom 18. Februar 2004. Brüssel
- Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission „Unsere Gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007 – 2013. KOM/2004/101 vom 10. Februar 2004. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission „Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt“. KOM/2004/60 vom 11. Februar 2004. Brüssel.
- Europäische Kommission. Generaldirektion AGRI (2003): Schlussfolgerungen der zweiten Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg. MEMO/03/236 vom 21. November 2003. Brüssel.
- Europäisches Parlament (1999): Europäischer Sozialfonds. Perspektiven für die Zukunft - ESF 2000-2006. Kurzdarstellungen. http://www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/de/4_8_2.htm. Letzte Aktualisierung: 1. Juni 1999.
- European Commission. Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit 02 (2000): European Assistance for Employment and Human Resources. A Brief to

- the ESF for Future Member States. Manuscript completed in March 2000. Belgium.
- Fürst, Dietrich (1996): Regionalentwicklung: von staatlicher Intervention zu regionaler Selbststeuerung. In: Planung und Kommunikation. Selle, Klaus. Bauverlag.
- Fürst, Dietrich (1999): Weiche Kooperationsstrukturen - eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen? In: BBR Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10. Bonn.
- Fürst, Dietrich (2001): Regional governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neo-liberaler Marktwirtschaft. Hannover
- GEFRA (2003): Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000 – 2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Berlin.
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 1999 (GV. NW. S. 386).
- Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel 1 und Ziel 1-Übergangsunterstützung in Deutschland (GFK)
- Genosko, Joachim (1999): Netzwerke in der Regionalpolitik. Marburg.
- Glaser, B.; A. Strauss (1967): The discovery of grounded research. strategies for qualitative research. New York.
- Horvath und Partner (Hrsg.) (2000): Neues Verwaltungsmanagement. Grundlagen, Methoden und Anwendungsbeispiele. Losebl.-Ausgabe 9/00 C6.15 Düsseldorf. S. 11.
- Hübler et al. (1999): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Endbericht des UBA Forschungsvorhabens des Instituts für Management in der Umweltplanung der TU Berlin. Berlin.
- Hummerbrunner, R; R. Lukesch; L. Baumfeld (2001): Entwicklung von systemischen Instrumenten für die Regionalentwicklung. Zwischenbericht. Graz.
- Ifo Institut (1997): Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern. Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Dresden
- Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e.V. (ISW) (2000): EU-Strukturpolitik 2000-2006: Perspektiven für die Partnerschaft. Dokumentation zur Eröffnungsveranstaltung am 28. Juni 2000 in Berlin. Eine Seminarreihe der Wirtschafts- und Sozialpartner in Deutschland. Leipzig.
- INVENT GmbH (2000): Systemische Entwicklung regionaler Wirtschaften. Überprüfung der Leistungsfähigkeit der neueren Systemtheorie am Beispiel der Industrieregion Obersteiermark.

- Jänicke, M (1997): Umweltinnovationen aus der Sicht der Policy-Analyse: vom instrumentellen zum strategischen Ansatz der Umweltpolitik. Berlin.
- Kaufmann, Franz-Xaver; Bernd Rosewitz (1983): Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen. S. 34. In: Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen. S. 25-50
- Kistenmacher, Hans; Kirsten Mangels (2000): Regionalmanagement als Motor für eine nachhaltige Entwicklung. In: Raumordnung und Raumforschung (RuR) 2-3/2000. S. 89-102.
- Kistenmacher, Hans; Uta Dickertmann (1999): Bilanz Regionalmanagement. Das Beispiel TwiSt im Landkreis Rottal-Inn. Ergebnisse einer Evaluierung. In: Bayerisches Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (Hrsg.). München.
- Kotter, John P. (1996): Leading Change. Boston
- Köckritz, Sieghardt; Günter Ermisch; Norbert Dittrich (1997): Bundeshaushaltsordnung. Kommentar. München. Stand 01.07.1997
- Kraus, Georg; Reinhold Westermann (1997): Projektmanagement mit System. Organisation, Methoden, Steuerung. Wiesbaden.
- Küpper, Hans-Ulrich; Jürgen Weber (1997): Taschenlexikon Controlling. Stuttgart.
- Litke, Hans-Dieter (1991): Projektmanagement. Methoden, Techniken, Verhaltensweisen. München.
- Loranca, Santiago (1999): ESF Article 6 Pilot Action On Local Social Capital. Vortrag auf der Territorial Employment Pacts Dissemination Conference Brüssel am 8. und 9. November 1999. DG Employment and Social Affairs. Brüssel.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Opladen.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen.
- MicroPolis (2000): Local Social Capital ESF Article 6. Präsentation der ersten Ergebnisse der von MicroPolis geförderten Projekte. Stand 20.09.00. Berlin.
- Müller, Bernhard (2001): Regionen der Zukunft – mehr als nur ein Label? Stand, Herausforderungen und Perspektiven eines Netzwerkes. Handout zum Vortrages zur Auftaktveranstaltung „Netzwerk Regionen der Zukunft“ am 26. März 2001 in Kassel
- Notifizierter Ausschreibungstext Wettbewerb „Regionen Aktiv“ Land gestaltet Zukunft. www.modellregionen.de. abgerufen am 15.06.2002.
- Schablitzki et al. (1999): Nachhaltige Raumentwicklung auf regionaler Ebene, Befunde und Perspektiven. In: Nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung - die regionale Perspektive. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung Heft 7. Bonn.

- Schroedter, Elisabeth (1999): Globalzuschuss. Ein Instrument für eine integrierte eigenständige Regionalpolitik. In: www.elisabeth-schroedter.de/f-04-99.html
- Schwanitz, Rolf (1999): InnoRegio – Innovative Impulse für die Region. Pressemitteilung des BMBF vom 21.04.1999.
- Spehl, H. (1994): Nachhaltige Regionalentwicklung, Ansatzpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in der Region Trier. NARET-Diskussionspapier Nr. 3. Trier.
- Strauss, A; J. Corbin (1990): Basics of Qualitative Research. Grounded Theory. Procedures and Techniques. CA: Sage. Newbury Park.
- Svoboda, Werner Robert (1988): Vollzugsdefizite im Umweltschutz. Überblick über die Implementationsforschung. Wien
- Thom, Prof. Dr. Norbert (1998): Management des Wandels. Grundlegende Erkenntnisse und ausgewählte Aspekte der neuen Herausforderung. Bern
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.06.1999. S. 80-102. Brüssel.
- Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 26.06.1999. S. 1-42. Brüssel.
- Verordnung (EG) Nr. 1263/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161 vom 26.06.1999. S. 54-56. Brüssel.
- Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juli 2000 mit den Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierten Operationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 193 vom 29.07.2000. S. 39-48. Brüssel.
- Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 213 vom 13.08.1999. S. 5-8. Brüssel.
- Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63 vom 03.03.2001. S. 21-43. Brüssel.
- Verordnung (EG) Nr. 448/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich des Verfahrens für die Vornahme von Finanzkorrekturen bei Strukturfondsinterventionen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 64 vom 06.03.2001. S. 13-15. Brüssel.

Verordnung (EG) Nr. 783/ 1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 213 vom 13.08.1999. S. 1-4. Brüssel.

Weber; Banthien (1999): Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Das Beispiel des Wettbewerbs Regionen der Zukunft. In: BBR Informationen zur Raumentwicklung Heft 7. Bonn.

Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates – Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt a.M. S. 335.

Wirtschaftsministerkonferenz 1997: Sachstandsbericht der Wirtschaftsministerkonferenz zur Regionalisierung der Strukturpolitik. September 1997.

Witte, E. (1973): Organisation für Innovationsentscheidungen. Göttingen

www.kgst.de. abgerufen am 15.01.2002.

www.modellregionen.de. abgerufen am 10.05.2002

www.zukunftsregionen.de; abgerufen am 23.02.2002

Anhang: Interviewleitfaden

Leitfaden für die Interviews in den Modellregionen „Regionen Aktiv“
Schwerpunkt Organisationsstrukturen: Projektauswahl und Selbstbewertung

Ziel der Interviews ist es, einen Überblick über die von den Regionen mit ihren Organisations- und Entscheidungsstrukturen gemachten Erfahrungen zu erhalten, um

- die Projektauswahl insgesamt und insbesondere die Integration von Umweltbelangen;
- Wechselwirkungen zwischen Entscheidungsstrukturen und Inhalten;
- Wahrnehmung und Anwendung der Selbstbewertung als Instrument der Steuerung und
- die weitere inhaltliche Ausrichtung des Prozesses zu beleuchten.

Interviewpartner sollen die „wesentlichen Akteure“ einer Region sein:

Regionalmanagement, Abwicklungspartner, Regionale Partnerschaft (Vorstand Verein etc.)

Geplantes Vorgehen

- Kurze Vorstellung der Interviewpartner / Kurze Vorstellung meiner Person
 - ? Funktion bei Regionen Aktiv
 - ? Seit wann dabei
 - ? Ziel des Interviews (s.o.)
 - ? Erwartungen der Interviewpartner
- Entwicklung/Besprechung Organigramm Projektauswahl als Ausgangspunkt, um die Strukturen der gesamten Partnerschaft zu beleuchten
 - ? Welche Ziele liegen dem Auswahlsystems zugrunde – inhaltlich (Was steht im Zentrum? Gewichtung Ökologie, Ökonomie? Projekte dazu)
 - ? Wer hat das System entwickelt?
 - ? Frage nach den Zuständigkeiten
 - ? Mit den Interviewpartnern soll anhand des Organigramms der Entscheidungsstrukturen der Projektauswahl (bzw. regionalen Partnerschaft) die Vor- und Nachteile diskutiert werden.
 - ? Wie und wann wird von wem beraten?
 - ? Wie läuft die Abstimmung mit dem Abwicklungspartner?
 - ? Wer entscheidet was, wer überprüft etc. / Kompetenzen klar geregelt?
 - ? Probleme in der Partnerschaft (personen- oder strukturell verursacht)
 - ? Eigene Einschätzung, ob das System funktioniert

- ? Frage nach den Kriterien
- ? Welche Auswahlkriterien liegen der Projektauswahl zugrunde?
- ? Ökologische Belange integriert?
- ? Welches sind die Akteure im Bereich Umwelt in der Region?
- ? Eigene Einschätzung, ob die Kriterien sinnvoll sind
- ? Evaluation des Auswahlsystems
 - ? Überhaupt vorgesehen?
 - ? Wenn ja, wie? Zuständigkeiten und Kriterien
 - ? Eigene Einschätzung, ob es sinnvoll ist
- Selbstbewertung der Modellregion
 - ? Erste Konzepte? Inhalte (Output/Outcome) und Prozess (Entscheidungsstrukturen, Partnerschaft) und deren Wechselwirkungen?
 - ? Wer entwickelt das System, wer hat welche Zuständigkeiten?
 - ? Eigene Einschätzung, ob das sinnvoll ist
- Einschätzung des Fortschritts der Modellregion im Wettbewerb
 - ? Wo wollte man am Ende des Jahres stehen – wo steht man? (Anspruch und Wirklichkeit – wurden ziele geändert?)
 - ? Was will man im nächsten Jahr erreichen?
 - ? Derzeitige und zukünftige Schlüsselprojekte – für die Öffentlichkeitsarbeit
- Zusammenarbeit mit weiteren (benachbarten) Regionen? thematisch/grundsätzlich
 - ? Agrarumwelt (koordiniert Ostfriesland)
 - ? Regionalvermarktung (Initiative von Hohenlohe)
- Erwartungen/Wünsche an die Begleitung durch die Geschäftsstelle Regionen Aktiv