

# Ergebnisse der Begleitforschung Regionen Aktiv in der Diskussion



## Das Konzept der Begleitforschung und der Steuerungsansatz von Regionen Aktiv

SPRINT

*Sebastian Elbe*



# Gliederung

## »» Umfangreich

- » Hintergrund I: Regionen Aktiv  
siehe auch [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de) sowie aktuelle Broschüre!
- » Hintergrund II: Begleitforschung 2004 bis 2006  
siehe auch [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de)
- » Die Steuerung von öffentlichen Förderprogrammen
- » Der Steuerungsansatz Regionen Aktiv
- » Rahmenbedingungen für das Erreichte
- » Das entscheidende
- » Empfehlungen



# Hintergrund I: Regionen Aktiv

## ►► Modellvorhaben des BMELV



► **Ziel:**  
 Modell- /  
 Demonstrationsvorhaben  
 für ländliche Entwicklung

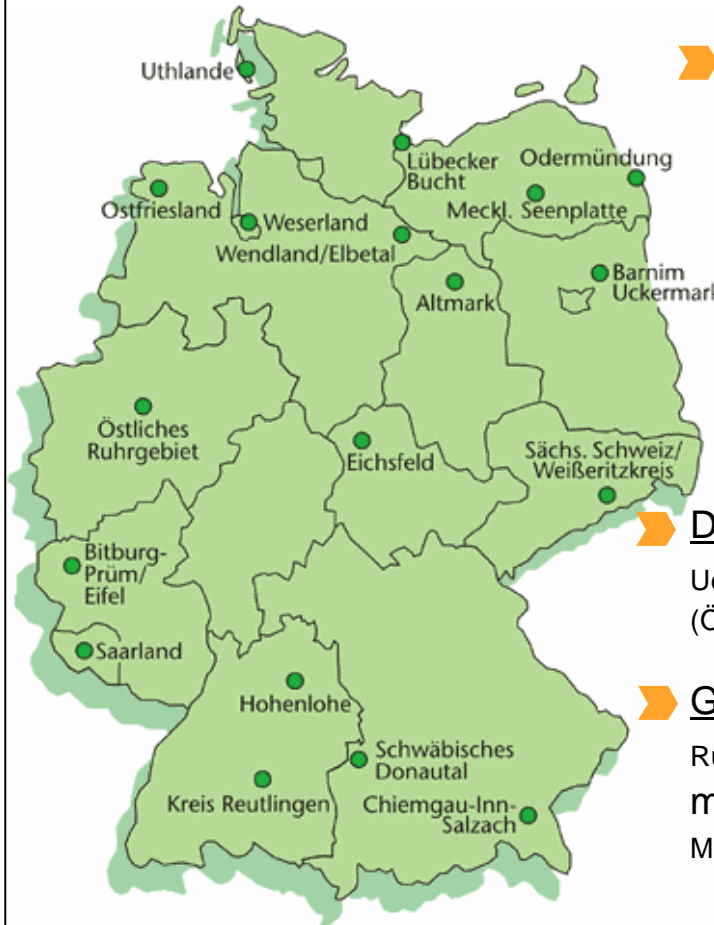
Pilotprojekt in der  
 Nachhaltigkeitsstrategie

► **Mittel:**  
 ca. 50 Mio. € Bundesmittel  
 2002 - 2005

► **Regionen:**  
 18 Regionen in D

# Hintergrund I: Regionen Aktiv

## »» „technische Daten“ der Modellregionen



» **Bevölkerung:** von weniger als 100.000 (Bitburg-Prüm, Wendland, Barnim-Uckermark, Uthlande) bis über 1 Mio. (Östliches Ruhrgebiet, Saarland)

» **Dichte:** von 30 Personen (Barnim-Uckermark) bis 1.200 Personen/km<sup>2</sup> (Östliches Ruhrgebiet)

» **Größe:** von weniger als 1.000 (Östliches Ruhrgebiet, Schwäbische Alb, Uthlande) bis mehr als 5.000 km<sup>2</sup> (Altmark, Ostfriesland, Mecklenburgische Seenplatte)

# Hintergrund I: Regionen Aktiv

## »» Politischer Druck durch ...

- » ... WTO: Liberalisierung der Märkte (subsidize of prices has to decline / blue Box, green box)
- » ... EU-Erweiterung: weniger Geld, Umweltprobleme ...
- » ... Agenda 2000: Halbzeitbewertung GAP: Stärkung der Förderung des ländl. Raums
- » ... BSE, Maul- und Klauenseuche
- » ... Bundestagswahlen 2002



# Hintergrund I: Regionen Aktiv

## »» Vier Hauptziele



- » Stärkung des ländlichen Raums und Schaffung neuer Einkommensquellen
- » Umwelt- und naturverträgliche Landwirtschaft
- » Verbraucherorientierung
- » Stärkung der Stadt-Land Beziehungen

# Hintergrund I: Regionen Aktiv

## Ablauf Phase 1



2001  
Land gestaltet Zukunft



**Start Stufe 1**  
10. Sept.

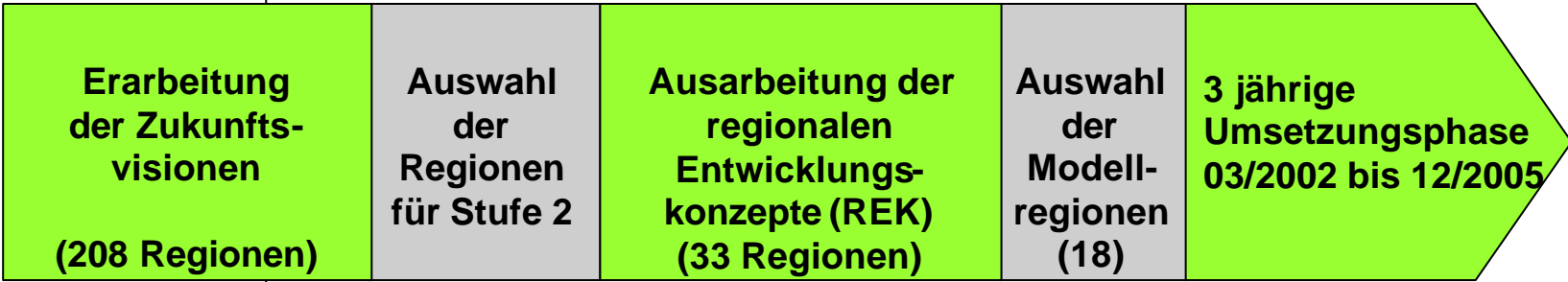
**Abgabe Visionen**  
14. Nov.

**Start Stufe 2**  
Dez. 2001

**Abgabe REK's**  
28. Feb.

**Start Stufe 3**  
20. März

**Ende Phase 1**  
31.12.05



# Hintergrund I: Regionen Aktiv

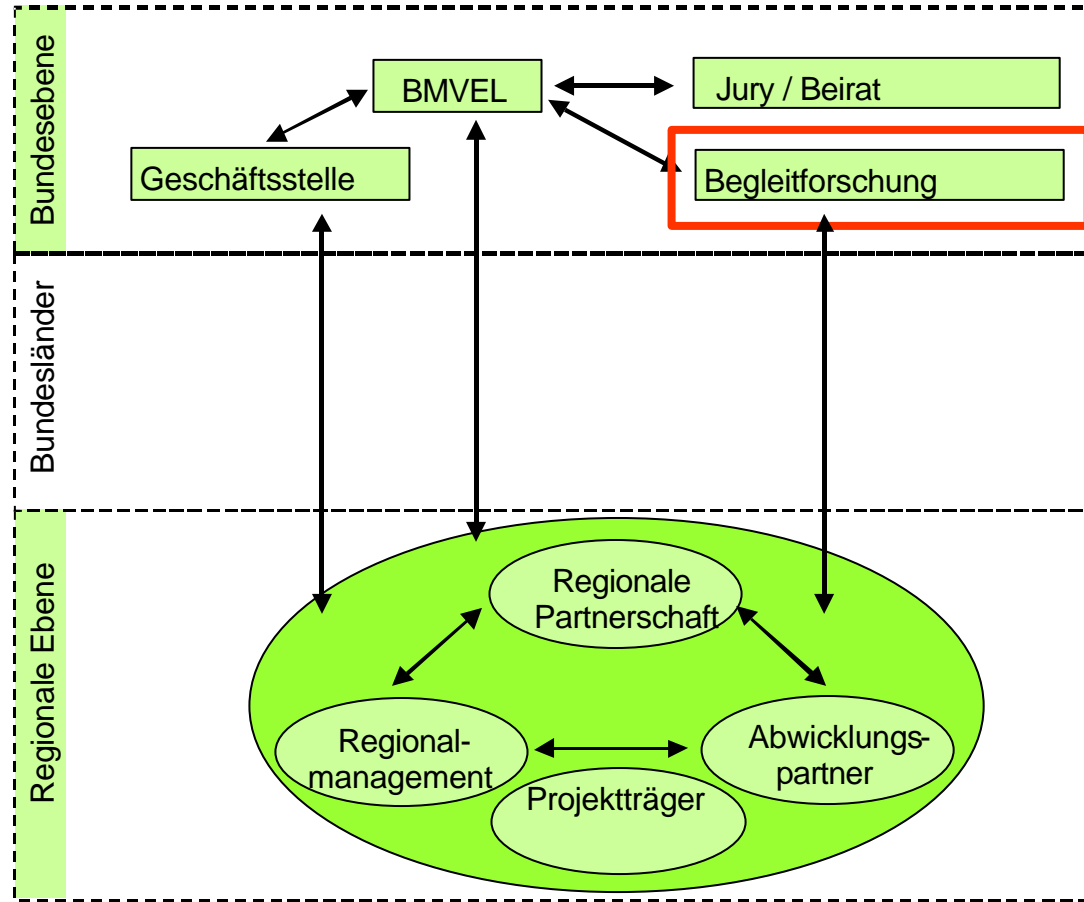
## »» Förderspektrum für Projekte



- » Regionalmanagement: z.B. Konzeption von Projekten  
z.B. Organisation der Partnerschaft
- » Bildung und Beratung: z.B. spezielle Weiterbildungsangebote  
z.B. Studien, Konzepte, Evaluierung
- » Regionalisierte Agrarumweltprogramme
- » Betriebliche Investitionen: z.B. Einrichtungen zur Veredelung  
und Vermarktung von naturschutz-  
gerecht erzeugten Produkten
- » Strukturelle Investitionen: z.B. dörfliche Dienstleistungszentren  
z.B. Einrichtungen zur Information  
über Landschaft und Kultur

# Hintergrund I: Regionen Aktiv

## » Governance Strukturen



## Hintergrund II: Begleitforschung 2004-2006

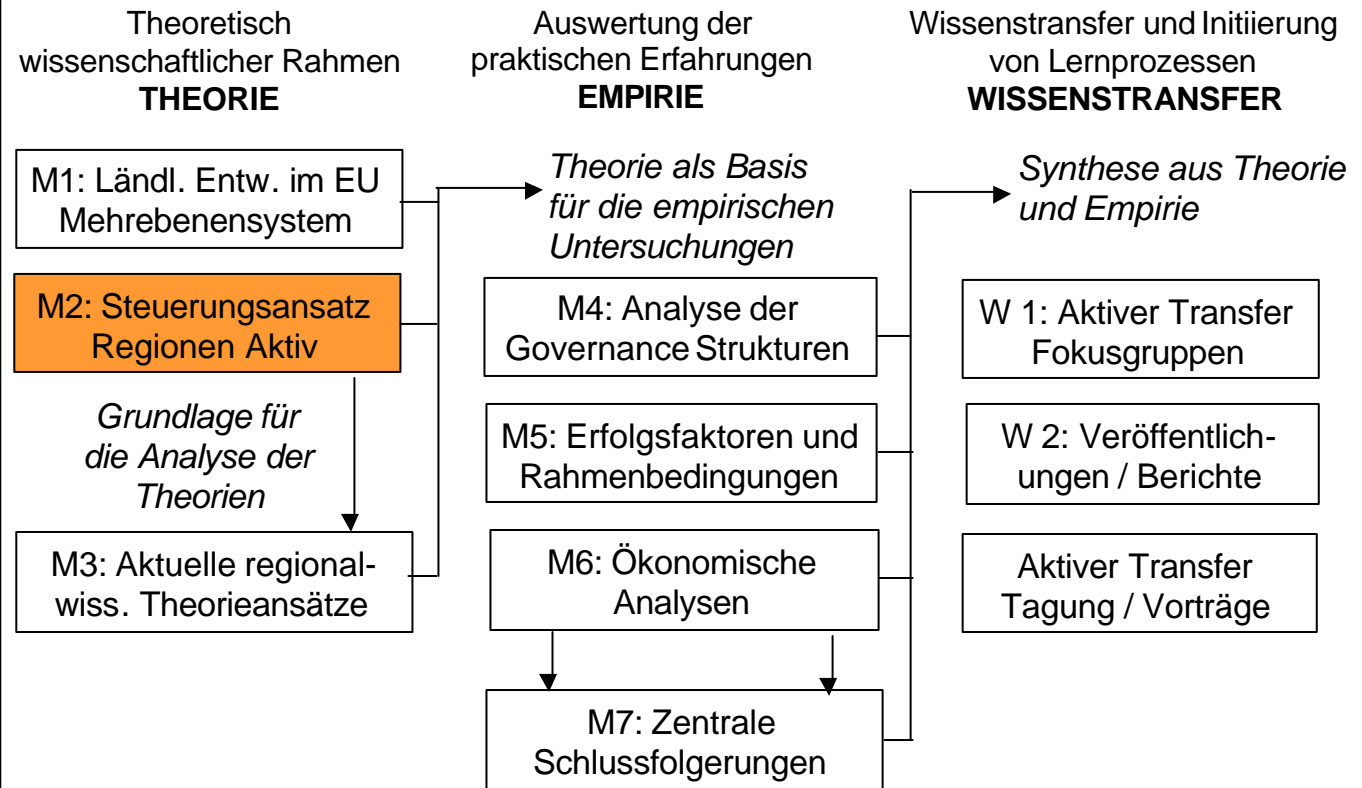
### »» Die drei Ziele

- » **Verbesserung der Steuerung des Gesamtwettbewerbs RA** durch zeitnahe und kontinuierliche Information bzw. Handlungsvorschläge an die Programmebene
- » **Positionierung des Steuerungsansatzes** von Regionen Aktiv in der (regional-) wissenschaftlichen Diskussion
- » **Handlungsvorschläge** für die zielgerichtete Entwicklung **zukünftiger Politiken** zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums



# Hintergrund II: Begleitforschung 2004-2006

## Struktur und Inhalte



# Steuerung von öffentlichen Förderprogrammen

## »» immer noch zu häufig ...

- » Windhundprinzip:  
Mittelabfluss als Qualitätskriterium
- » Konsumtiv statt produktiv
- » Gießkannenprinzip: horizontale  
Förderung vs. Gebietskulisse
- » Sektoral orientierte Förderung

# Steuerung von öffentlichen Förderprogrammen

## ➤➤ Die Chancen, dass es scheitert stehen 3:1

- **Mitnahmeeffekt** (keine / kaum Veränderung)
- **Strohfeuer** (kurze (heftige) Veränderung)
- **Blockade** (Impuls wird gar nicht aufgenommen)
- **Veränderung** (Impuls wird (unterschiedlich) „verarbeitet“)

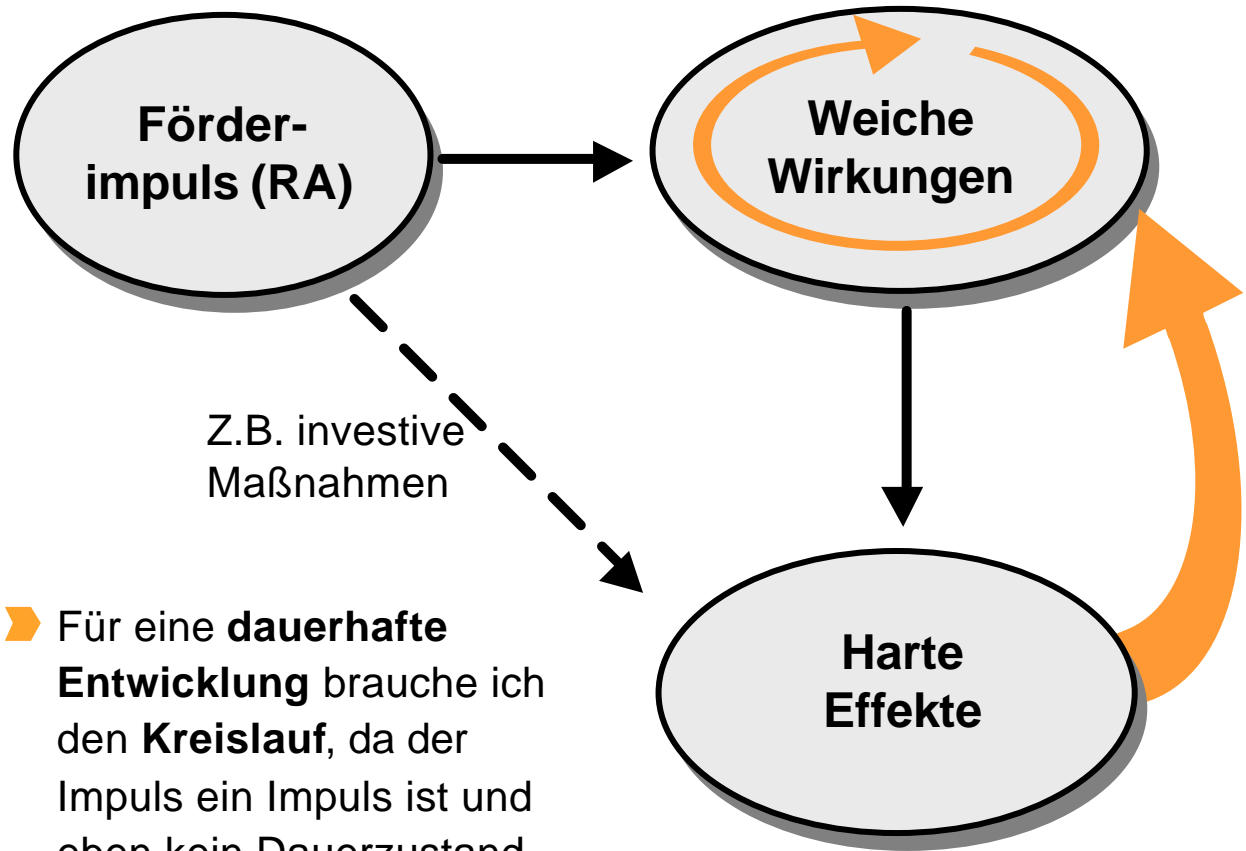
# Steuerung von öffentlichen Förderprogrammen

## »» Die Chancen, dass es scheitert stehen 3:1

- » Steuerung ist eine zentrale Notwendigkeit, weil öffentliche Förderprogramme die finanzielle Umsetzung politisch-normativer Ziele darstellen, die aus Steuermitteln finanziert werden.
  
- » Trend weg
  - » von der Definition der Finanzierungsinstrumente (Inputsteuerung) und offenen Zielen
  - » hin zur Definition von Zielen und offenen Umsetzungsinstrumenten

# Steuerung von öffentlichen Förderprogrammen

»» Wie es aussehen sollte ...



» Für eine **dauerhafte Entwicklung** brauche ich den **Kreislauf**, da der Impuls ein Impuls ist und eben kein Dauerzustand

## Regionen Aktiv: harte Effekte

### » in VZA und €

#### » Arbeitsplätze

1.464 insgesamt (ca. 81 pro Region)

701 erhalten / 763 neu (583 neu unbefristet)

Vergleich: LEADER II Ex Post: 100 VZA pro Region vermutet

#### » Folgeinvestitionen insgesamt

57 Mio. € private (3,1 Mio. € pro Region)

26 Mio. € öffentliche (1,4 Mio. € pro Region)

83 Mio. € insgesamt (4,6 Mio. € pro Region)

(=1,77€ pro 1€RA zzgl. 0,48€Ko-Finanzierung bei der direkten Projektumsetzung)

# Der Steuerungsansatz Regionen Aktiv

## »» Rahmenbedingungen für das Erreichte

» Regionalität

» Partnerschaft

» Integration

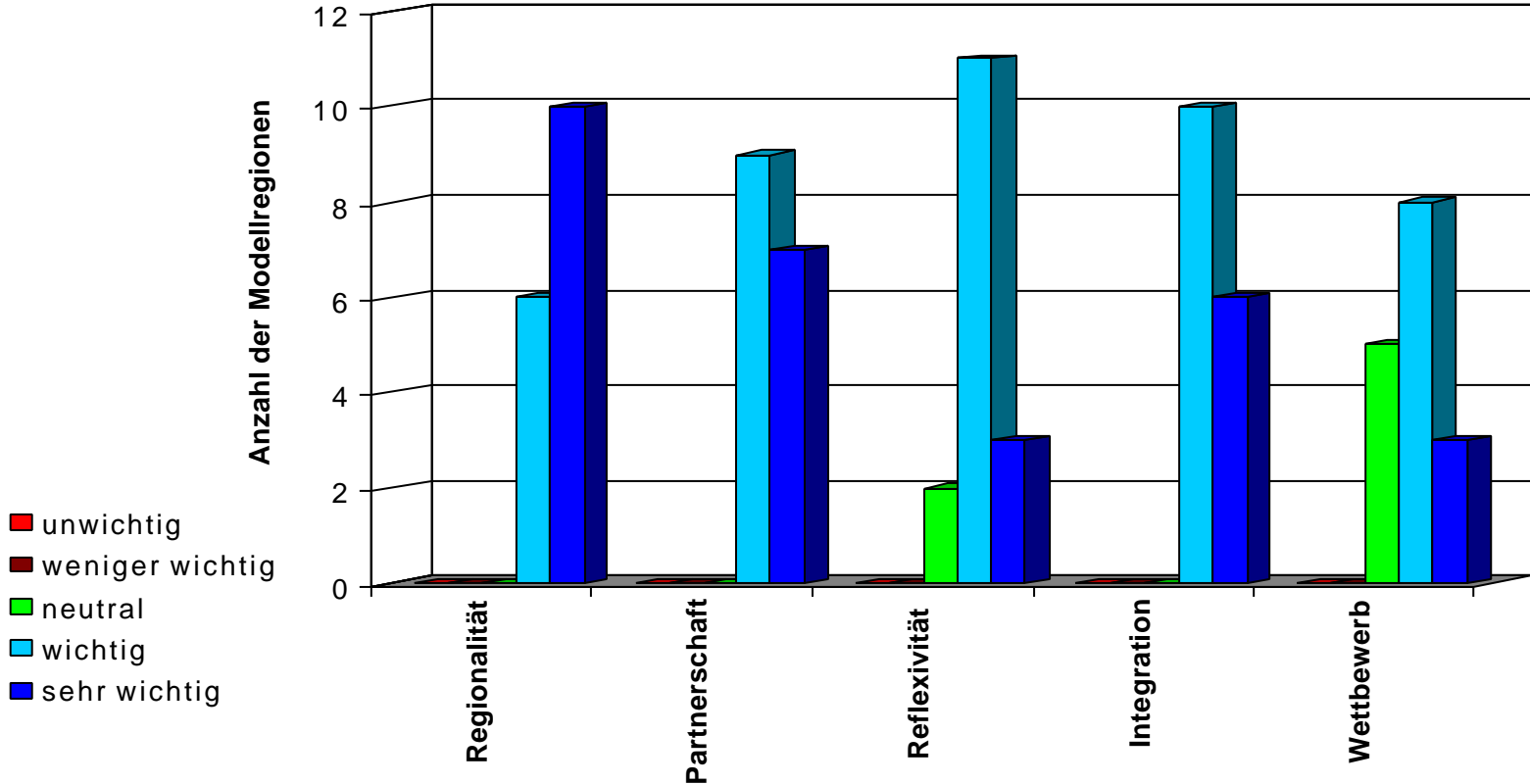
» Reflexivität

» Wettbewerb

# Rahmenbedingungen für das Erreichte

## Die 5 Prinzipien des Steuerungsansatzes

Wie wichtig sind die einzelnen Regionen Aktiv Prinzipien für die Entwicklung in Ihrer Region?



# Rahmenbedingungen für das Erreichte

» Das Zusammenwirken der Prinzipien ist entscheidend

	Regionalität	Partnerschaft	Reflexivität	Integration
Partnerschaft	0,683	x	x	x
Reflexivität	0,320	0,581	x	x
Integration	0,600	0,618	0,378	x
Wettbewerb	0,232	0,520	0,505	0,139

» Wie wurden die Prinzipien umgesetzt?

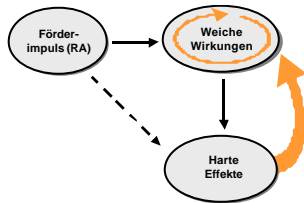
# Rahmenbedingungen für das Erreichte

## »» Instrumente zur Umsetzung der Prinzipien

- » Regionalität
  - ( ) „freie“ Regionsabgrenzung
  - ( ) REK, regionale Projektauswahl
  - ( ) Regionales Budget
  - ( ) Abwicklungspartner vor Ort
- » Partnerschaft
  - ( ) horizontal und vertikal auf und zwischen der Programm- und der Umsetzungsebene
  - ( ) Regionalmanagement
- » Integration
  - ( ) der Prozesse, Inhalte und über die Zeit (Verstetigung)
- » Reflexivität
  - ( ) zentrale / dezentrale Qualifizierung
  - ( ) Steuerung über Ziele
  - ( ) Steuerung über Evaluation
- » Wettbewerb
  - ( ) um die besten REK
  - ( ) um den besten Fortschritt
  - ( ) um die besten Projekte

## Rahmenbedingungen für das Erreichte

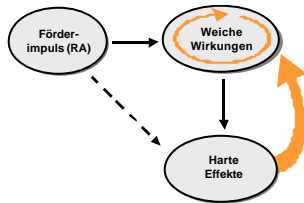
### » gäbe es eine lineare Wirkungskette ...



- » **Beteiligung regionaler Akteure** führt zur Aneignung des Prozesses durch die Akteure. Es entstehen neue Verknüpfungen und Kooperationen. Die Akteure erkennen dabei ihre gegenseitige Bedeutung und Verantwortung für die Region.
- » Grundlage ist ein besseres **Verständnis** der eigenen Ausgangslage. Diese ist zwar in der Regel latent bekannt, durch den breiten Meinungsbildungsprozess erfolgt eine Bewusstseinsbildung für bestimmte Themen. Handlungsfelder werden entwickelt.
- » **Regionen Aktiv** hat Grundlagen gelegt durch:
  - » Vorgabe der sektorübergreifenden Regionalen Partnerschaft
  - » finanzielle Förderung von Regionalmanagement und weiteren externen Unterstützungsstrukturen

## Rahmenbedingungen für das Erreichte

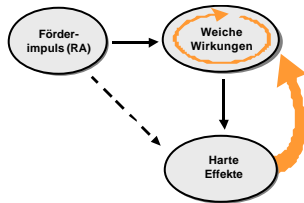
### » gäbe es eine lineare Wirkungskette ...



- » Durch **Kooperationen** wird eine kritische Masse erreicht und der Austausch von Informationen sichergestellt: „win-win“- Partnerschaften anstelle von Konkurrenz.
- » Die Förderung der Kooperation durch RA führt zu einer Steigerung des **Organisationsgrades** in der Region. Durch den verbesserten Informationsfluss entstehen Produkte.
- » **Regionen Aktiv** hat Grundlagen gelegt durch:
  - » Finanzierung der Vernetzung (s.o.),
  - » Machbarkeitsstudien aber eben auch durch deren Umsetzung über die Förderung von Anfangsinvestitionen und der Unterstützung bspw. bei der Gründung von GmbH (Indikator f. Marktorientierung)
  - » investitionsvorbereitende Planungen
  - » Absicherung von Risiko-Entscheidungen

## Rahmenbedingungen für das Erreichte

### » gäbe es eine lineare Wirkungskette ...



### » Die neuen Produkte entstehen auf der Basis von **Know-How**, **Informationen** und **neuen Verfahren**

- Reaktivierung von vorhandenem aber vergessenem Wissen
- Schließung von Wissenslücken durch praktische Erprobung
- Generierung von neuem Wissen durch FuE
- importiertes Wissen

An die Produkte wird dabei an hoher Qualitätsanspruch gelegt.

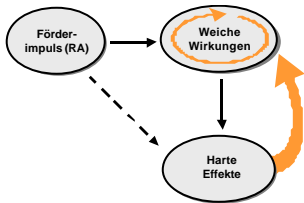
### » Über neue Produkte und Know-How steigt die **Identifikation** der Akteure mit der Region: Die Akteure sind (wieder) stolz auf Ihre Region (Innenwirkung). Die Region erfährt aber auch nach aussen hin eine Imagesteigerung. Eine stärkere Beteiligung der Akteure ist die Folge.

### » **Regionen Aktiv** hat Grundlagen gelegt durch:

- » Finanzen (Regionales Budget) **und** Festlegung von Rahmenbedingungen (z.B. integrierter Ansatz, RP, AP vor Ort ...)

## Rahmenbedingungen für das Erreichte

### » gäbe es eine lineare Wirkungskette ...



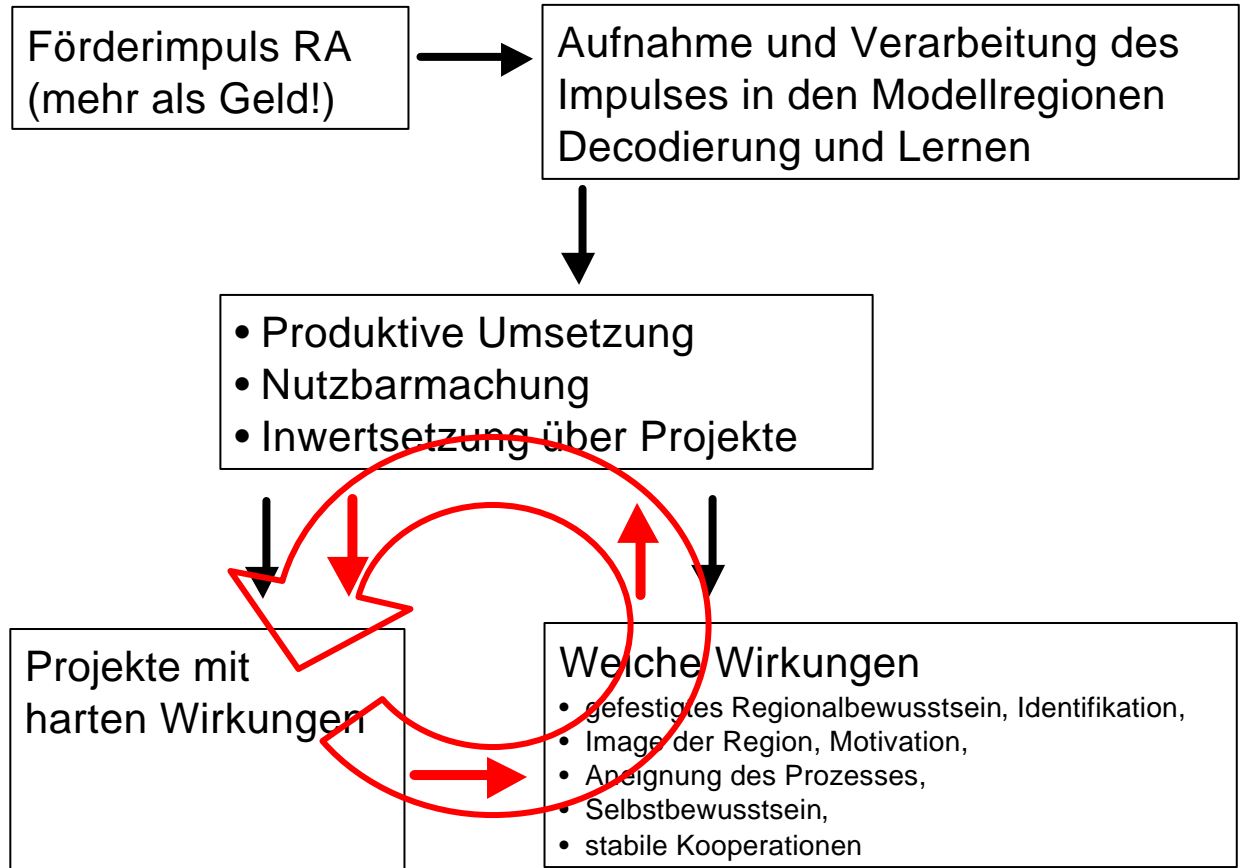
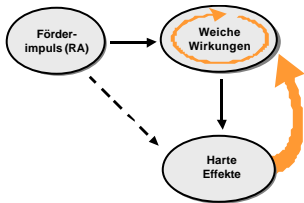
- » Schlüssel sind die (neuen) **Qualitätsprodukte** und deren Orientierung am Markt. Verbindungen und Wechselwirkungen:
  - die Imagesteigerung ist vor allem im Bereich der Regionalvermarktung wertschöpfungsrelevant
  - die Produkte werden entlang regionaler Wertschöpfungsketten produziert (regionale Dienstleister, Hersteller etc.):

„Der Ansatz der Verlagerung der Wertschöpfung in die Region ist dabei das beste Beispiel für die Nutzung endogener Ressourcen“

- » Durch die Ansatz der Wertschöpfungsketten werden **neue Akteure** aus dem Bereich **Wirtschaft und FuE** eingebunden. Der aus den Produkten resultierende ökonomische Nutzen für die Unternehmen führt dann umgekehrt auch zu vermehrter Übernahme von Verantwortung für die Region seitens der Unternehmen

# Rahmenbedingungen für das Erreichte

» gäbe es eine lineare Wirkungskette ...



## Prinzipien hin oder her ...

### »» Was lernen wir daraus? Was war das entscheidende?

- » Die konsequente Verlagerung der „vier Anker“ (Zusammenhänge!) der Steuerung und Verantwortung sowie der damit verbundenen Pflichten in die Region
- » **prozessual**  
⇒ mit der Regionalen Partnerschaft als zentralem Entscheidungsorgan und dem hauptamtlichen RM
- » **inhaltlich**  
⇒ mit der regionalen Projektauswahl
- » **finanziell**  
⇒ mit dem Regionalen Budget zur Förderung von Projekten
- » **administrativ**  
⇒ mit dem Abwicklungspartner vor Ort, zur Prüfung der finanziell-technischen Anforderungen

# Prozessuale Entscheidungskompetenz

## » Regionale Partnerschaft und Regionalmanagement

- » Welchen Stellenwert hat eine Regionale Partnerschaft, wenn das Engagement nicht zu Veränderungen führt?

*"Erstmalig war es möglich, dass die Selbstbestimmung und Selbstverwaltung, aber natürlich auch die Eigenverantwortung in den Händen der Entscheidungsträger und Akteure einer Region lag. Regionen Aktiv ist dadurch attraktiver als ein Top down-Prozess“  
(Abschlussbericht Teil 1, Odermündung, S. 5).*

### » Gefahren

Degradierung der Regionalen Partnerschaft („Kein Geld - kein Einfluss“) und des RM zum Programmmanagement (*Akut bei ELER!*)

## Inhaltliche Entscheidungskompetenz

### »» Steuerung über Ziele/Evaluation, Projektauswahl

- » Welchen Stellenwert hat die regionale Projektauswahl, wenn die Inhalte der Projekte durch den „goldenen Zügel“ der bestehenden Infrastruktur an Förderprogrammen bestimmt werden?

*"Der Projektentwickler und Förderantragsteller erscheint bei "Regionen Aktiv" als innovativer, unterstützenswürdiger Akteur, nicht als Subventionsritter oder gar als Abzocker von Staatsknete"  
(Abschlussbericht Teil 1, Östliches Ruhrgebiet, S.5).*

### » Gefahren

Degradierung der Steuerung über Ziele/Evaluation zur reinen Pflichtaufgabe. Weiterhin (Einzel-) Projektsteuerung der Programmebene über den finanziellen und administrativen Weg

## Finanzielle Entscheidungskompetenz

### » Regionales Budget zur Umsetzung des REK

- » Welchen Stellenwert hat ein REK, wenn keine Mittel zur Umsetzung zur Verfügung stehen?

*"Insgesamt war das regionale Budget von zentraler Bedeutung. Es fördert die Entscheidungskompetenz fundamental und stärkt die Innovationskraft der Projektträger, aber auch den Rechtfertigungsdruck, da das Netzwerk und das Regionalmanagement wie eine soziale Kontrolle wirkten"*  
(*Östliches Ruhrgebiet, S. 7*).

### » Gefahren

„goldener Zügel“ durch geringes Regionales Budget und/oder Abhängigkeit von einer oder wenigen Finanzquellen

# Administrative Entscheidungskompetenz

## »» Abwicklungspartner vor Ort

- » Welchen Stellenwert hat ein Regionales Budget, wenn die technische Abwicklung (de-)zentral außerhalb der Region erfolgt, um die Entwicklungsprozesse in der Region von oben mit steuern zu können?

*"Vorteile bestehen einerseits in der "Nähe" des Abwicklungspartners und den sich daraus ergebenden kurzen Wegen, sowie in der Möglichkeit, zeitnahe Entscheidungen herbeizuführen. Regionale Kenntnis und zeitnahe Prüfungen führen i.d.R. auch zu einer schnellen Identifizierung von Problemen und helfen Projektträgern bei der Suche nach Lösungen.*

*(Abschlussbericht Teil 1, Altmark, S. 8).*

## » Gefahren

Administration als verlängerter Arm der Programmebene zur inhaltlichen (Einzel-) Projektsteuerung. Be- und Verhinderung von Ideen statt Nutzung des Ermessensspielraums.

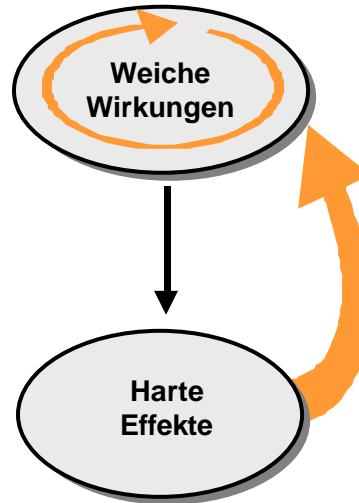
## Vier Anker der Steuerung und Verantwortung

### »» Das Wichtigste

- » Verlagerung der vier Anker ist oberflächlich betrachtet eher technisch (Regionales Budget, AP vor Ort, Projektauswahl)
- » Es werden aber sehr viele positive emotionale Reaktionen damit ausgelöst: Steigerung des Selbstwertgefühls, Motivation, Verantwortungsbewusstsein, Gestaltungswille etc., also das, was es für eine engagierte und aktive regionale Entwicklung braucht - die dann zu harten Wirkungen führt
- » ABER: Integrierte Ansätze sind **anspruchsvoll** und **voraussetzungsreich**. Für diese Herausforderungen muss ich die Menschen in den Regionen gewinnen.
- » Integrierte Ansätze benötigen **Zeit**. Sie sind aber auch dauerhafter und ermöglichen die notwendige Aktivierung der Akteure und damit die **Aneignung des Prozesses** in der Region

## Vier Anker der Steuerung und Verantwortung

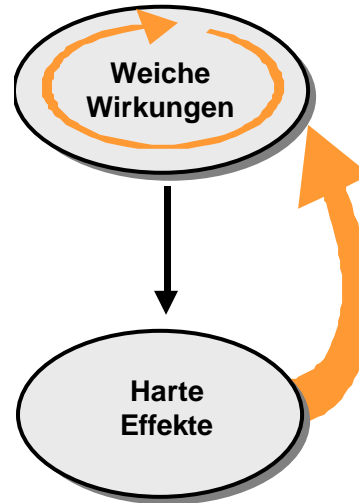
### »» Das Wichtigste



- » Integrierte Ansätze sind eine Ergänzung und kein Ersatz der Regelförderung.
- » Die Gewichtung zwischen der (horizontalen) Regelförderung und integrierten Ansätzen muss weiter zu Gunsten integrierter verschoben werden.

## Vier Anker der Steuerung und Verantwortung

» fast unendliche Themenvielfalt - ein paar Stichworte



- » ( ) Ko-Finanzierung, Anrechnung von Eigenleistung
- ( ) Wo enden die Möglichkeiten des Ehrenamts?
- ( ) Individuelle Kosten und gesamtgesellschaftlicher Nutzen
- ( ) Legitimation der Partnerschaft als Entscheidungsorgan
- ( ) Steuerung über Ziele und Evaluation
- ( ) ...

## Empfehlungen

### »» die übergreifenden Aspekte

- » Räumliche Abgrenzung der Region den Regionen überlassen!  
Kritische Masse ist themenabhängig - nicht willkürlich
- » Ressortübergreifende Abstimmung der Ministerien!  
Die aktuelle Praxis der Verlagerung der Abstimmung/Integration in die Regionen, ist in Teilen eine unangemessene Anforderung.
- » Weiterhin Anreize durch Wettbewerb setzen! Öffentliche Förderung ist kein leistungsfreier Raum: Es ist die Frage des „Wie“ nicht des „Ob“. ABER: „Verlierer“ qualifizieren, nicht ausgrenzen sowie klare Trennung der Begleit- von den Vergabestrukturen.
- » Inhaltliches Spektrum ermöglichen! Beispielsweise den bereits einengenden Programmrahmen der EU nicht weiter durch Landesvorgaben einschränken. Sektorale Mittel sind zu vermeiden!
- » Systematische Qualifizierung/Vernetzung! Die Regionen müssen in die Lage versetzt werden, die Kompetenzen auch wahrzunehmen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



SPRINT(GbR)  
Sebastian Elbe  
Luisenstraße 16  
64283 Darmstadt

Tel.: 06151 66 77 801  
Fax: 069 791217168  
email: [elbe@sprintconsult.de](mailto:elbe@sprintconsult.de)  
Internet: [www.sprintconsult.de](http://www.sprintconsult.de)



weitere Informationen  
zur Begleitforschung: [www.regionenaktiv.de](http://www.regionenaktiv.de)  
zur Regionen Aktiv insgesamt: [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de)