

**english version**

## **Supporting Integrated Approaches: A Driving Force for Sustainable Development**

<b>1. Introduction</b>	<b>3</b>
<b>2. Integrated Approaches in Funding Programmes: "Active Regions – Shaping Rural Futures"</b>	<b>5</b>
<b>3. Deriving Principles used for Steering Integrated Approaches</b>	<b>6</b>
<b>4. Analysis of the Principles</b>	<b>7</b>
<b>5. The crucial point: consistently transferring steering accountability to the regions themselves</b>	<b>20</b>
<b>6. Funktional Chains and their Prerequisites</b>	<b>22</b>
<b>7. What will the future bring?</b>	<b>24</b>

**deutsche Version**

## **Förderung integrierter Ansätze: Eine treibende Kraft für eine nachhaltige Entwicklung**

<b>1. Einführung</b>	<b>25</b>
<b>2. Integrierte Ansätze in der Förderung: Das Bundesmodellvorhaben Regionen Aktiv</b>	<b>27</b>
<b>3. Ableitung von Prinzipien der Steuerung integrierter Ansätze</b>	<b>28</b>
<b>4. Analyse der Prinzipien</b>	<b>29</b>
<b>5. Das Entscheidende: Die konsequente Verlagerung von Steuerung und Verantwortung in die Regionen</b>	<b>39</b>
<b>6. Wirkungsketten und ihre Voraussetzungen</b>	<b>41</b>
<b>7. Was bringt die Zukunft?</b>	<b>43</b>

## **Supporting Integrated Approaches: A Driving Force for Sustainable Development**

*by Dr. Sebastian Elbe*

Government funding programmes can be described as a form of enacting policies through funding and are employed to achieve set political and normative goals, such as Sustainable Development, which affect the whole of society. The complexity of such goals can be tackled by integrating **contents** (ecology, economy and social issues), **processes** (both government and non-government actors) and **temporal aspects** (intergenerational justice), thus using **integrated approaches**.

In order to find out how successful integrated approaches are in helping to achieve these goals, an analysis of a specific government funding programme was carried out involving a wide range of analysis criteria and methods, making it possible to present policy-makers with a both broad and detailed portfolio of recommendations for future government funding programmes. The recommendations in particular focus on the importance of transferring the ability to make decisions (which goes hand in hand with a certain amount of power) to local networks and partnerships as well as on the key challenges this presents when taking the need to steer such programmes into consideration.

## **Förderung integrierter Ansätze: Eine treibende Kraft für eine nachhaltige Entwicklung**

*von Dr. Sebastian Elbe*

Öffentliche Förderprogramme sind in Finanzen gegossene Politik. Sie dienen der Erreichung von politisch-normativ formulierten Zielen wie der Nachhaltigen Entwicklung. **Integrierte Ansätze** sollen dabei helfen, diesem gesamtgesellschaftlichen Ziel näher zu kommen. Durch die Integration von **Inhalten** (Ökologie, Ökonomie, Soziales), **Prozessen** (staatliche und nicht staatliche Akteure) und **zeitlichen Aspekten** (Generationengerechtigkeit) soll der Komplexität dieses Auftrags begegnet werden.

Inwieweit solche integrierten Ansätze erfolgreich gelingen können, wurde anhand eines öffentlichen Förderprogramms untersucht. Durch eine große inhaltliche Breite in den Fragestellungen und der Methodenwahl konnten ebenso facettenreiche wie detaillierte Empfehlungen an die Politik für die Ausgestaltung zukünftiger öffentlicher Förderprogramme formuliert werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen (und damit von Macht) auf Netzwerke und Partnerschaften vor Ort und die sich hieraus ergebenden Herausforderungen an die Steuerung.

# Supporting Integrated Approaches: A Driving Force for Sustainable Development<sup>1</sup>

## 1. Introduction

Government funding programmes can be described as a form of enacting policies through funding and are employed to achieve set political and normative goals such as, for example, “Sustainable Development”, by dealing with existing problems or by sounding out new directions to take. Sustainable Development has been a buzzword for more than two decades now and has always remained one such “**new direction**” whose progress cannot be forecast. What is known however, is that in order for Sustainable Development to be implemented successfully, a three-tiered integrated approach should be employed involving **contents**, integrating ecology, economics and social issues, **process**, integrating government and non-government actors and **temporal**, ensuring that changes are long-term.

Agenda 21 lays out the negotiation processes that should take place between the authorities (the government) and non-government actors (especially at local and regional level) and describes how these processes should be carried out<sup>2</sup>. In order to ensure that this kind of cooperation, which involves consensus building and implementation processes, runs smoothly, new structures, known as **governance structures**, are required. These structures are based on processes which come with many conditions. When implemented, these give rise to many questions concerning, for example, the capacities required as well as the legitimisation of the actors to be involved and of the decision making processes to be implemented. Scientific research can only contribute in a limited way to the discourse on social goals. It can contribute by working on and preparing the basic knowledge required in order to be able to make decisions on which goals should be set and also by, as is the case in this paper, investigating and developing instruments through which the goals can be met.

Using “Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft”, a model project government funding programme, as an example, this paper will analyse the way integrated approaches are implemented in government funding programmes and will examine the ways such programmes work at regional level whilst making suggestions as to how they could be improved in the future. This will be carried out with the following two main objectives in mind:

---

<sup>1</sup> The following text is a (hopefully understandable) summary of my dissertation „Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme“ – The Prerequisites of a successful steering of integrated approaches (ISBN 978-3-8322-6561-8).

<sup>2</sup> see. BMU 1993. Agenda 21: Section III of Agenda 21 „Strengthening the role of major groups“ (Paragraphs 23 - 32) deals with the necessity of involving relevant social groups.

- ⇒ To analyse how single **principles** of steering integrated approaches work and to explore what kind of effects they have upon each other.
- ⇒ To identify what kind of **problems** and **additional benefits** arise both from these principles alone and in combination with each other in order to be able to formulate a **recommended course of action** to guarantee that they can be successfully applied to **future funding programmes**.

Chapter 2 serves as a short introduction to the “Regionen Aktiv” model project. Chapter 3 presents the steering principles required for integrated approaches and chapter 4 presents the results of the theoretical and empirical analysis of the principles as well as the recommended course of action to guarantee that these can be applied to regular funding programmes. This recommended course of action, presented in the paper as a ‘**framework of set recommendations**’ represents the main result of the investigation. It contains criteria, to be used in primary evaluations of future funding programmes, which provide information about the quality of the conditions set within the funding programme.

The framework of set recommendations comprises both the programme level (funder) and the regional level (fundee). The regional level is divided into ‘new’ and ‘experienced’ regions in order to be able take the different specifications stated according to the regions’ level of experience into consideration.

As a second result, the paper examines aspects and findings of a comprehensive nature. The main focus of these results is to find out what kind of **skills and responsibilities** are required in order to be able to implement the steering principles for integrated approaches (chapter 5) and **which chains of effect and requirements** are connected to this. Chapter 7 provides a look towards the future.

## 2. Integrated Approaches in Funding Programmes: "Active Regions – Shaping Rural Futures"

„Active Regions – Shaping Rural Futures“, was initiated in 2001 by the German Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection as a model project for a nationwide competition. It also formed part of Germany’s Sustainability Strategy, featuring as a pilot project. The organisers were looking for regions who, using integrative approaches, would serve as examples in striving to meet the following **targets**: consumer orientation, environmentally compatible farming, boosting rural areas and creating new sources of income and strengthening the relationship between towns and the countryside. In order to do this, the actors in the different regions were required to form **regional partnerships** and put together a **Regional Development Plan** (RDP) based on the specific strengths, weaknesses and potential of their particular region. 18 regions were selected and the government provided a sum of 50 million Euro from 2002 to 2005 for the regions to implement their “Regional Development Plan“.

The steering approach applied to “Regionen Aktiv” is based both on providing **financial incentives** and on a **philosophy of support** (for example through creating regional partnerships and a Regional Development Plan). The regions have to comply with overriding objectives and are offered incentives (funding and a philosophy of support) to do so. This is a fundamental part of the concept of government funding as laid out in this paper (enacting policies through funding). Government funding aims at influencing the behaviour of those receiving the funding (external steering) but also needs to be steered itself (internal steering).

The next chapter will focus on the particular integrated approach applied to “Regionen Aktiv” and how it was to be steered. It will furthermore discuss the guiding principles of such an approach and will describe how these principles were implemented in “Regionen Aktiv”.

### 3. Deriving Principles used for Steering Integrated Approaches

By evaluating reports on funding programmes which use an integrated approach as well as secondary literature on the subject it was possible to identify five main principles used to steer integrated approaches (described below):

- **Regionality:** The regions themselves become the focal point at which action takes place
- **Partnership:** Government and non-government actors cooperate using networks and by forming partnerships with each other (vertical and horizontal governance): The steering of the approach occurs through this.
- **Reflexivity:** The new challenges presented by the steering approach require a high level of qualification and networking skills, and that steering itself take place through the formulation of targets and (self)-evaluation.
- **Integration:** A three-tiered integration is required (contents, process, temporal). This can only be implemented specifically for each region due to the various regions' varying prerequisites and starting positions, it cannot be implemented using a top-down approach.
- **Competition:** Initiating competition between regions through performance incentives can contribute to finding „good“ or even „best practice“ solutions.

These five principles were developed within the “Regionen Aktiv” model project using specific instruments (see diagram). The following chapter will explore the theoretical framework of the principles and instruments used and will discuss the practical experience gained during the model project, providing recommendations for future funding programmes.

## Principles of Integrated Approaches and the Instruments used to apply them to “Active Regions”

Principle	Specific instruments used for implementation during Active Regions
<b>Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regional identity and <b>demarcation of regions</b></li> <li>▪ <b>Regional Development Plan</b> as a basis for action</li> <li>▪ Regional <b>project selection</b></li> <li>▪ <b>Regional budgets</b></li> <li>▪ <b>Local executing partner</b></li> </ul>
<b>Partnership</b>	Partnerships at programme level <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Horizontal: Jury, Advisory Board</li> <li>▪ Vertical: Ministry (Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection), Federal States, Model Regions</li> </ul> Partnerships at implementation level (the model regions) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Horizontal: <b>Regional Partnership</b></li> <li>▪ Vertical: Model Regions, Federal States</li> <li>▪ Regional Management</li> </ul>
<b>Reflexivity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Qualification</b> of the actors</li> <li>▪ <b>Steering by means of goals</b></li> <li>▪ <b>Steering by means of evaluation</b></li> </ul>
<b>Integration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integration of <b>processes</b></li> <li>▪ Integration of <b>contents</b></li> <li>▪ Integration over <b>time</b> (long-term stabilisation)</li> </ul>
<b>Competition</b>	initiated at programme level <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ to secure the best <b>ideas</b>: (selection of the Model Regions)</li> <li>▪ to obtain optimum <b>progress</b> ( performance reserve)</li> </ul> Initiated at implementation level <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ to secure the best <b>projects</b></li> </ul>

## 4. Analysis of the Principles

In 2005, a survey was conducted asking all the model regions their opinion on the principles and the instruments used to implement them. Below is a graph of the overall results for all five principles<sup>3</sup>. The “regional” principle met with the most approval (80.6%)<sup>4</sup>, making it the most significant factor. This highlights the importance of transferring the ability to make decisions to the regions themselves. The partnership and integration principles both only rank slightly lower than the partnership principle at 76.4% and 75% respectively. What stands out is that all regions classed the three principles mentioned above as very important or important. The reflexivity principle comes in fourth place with 68.1% and competition comes in last

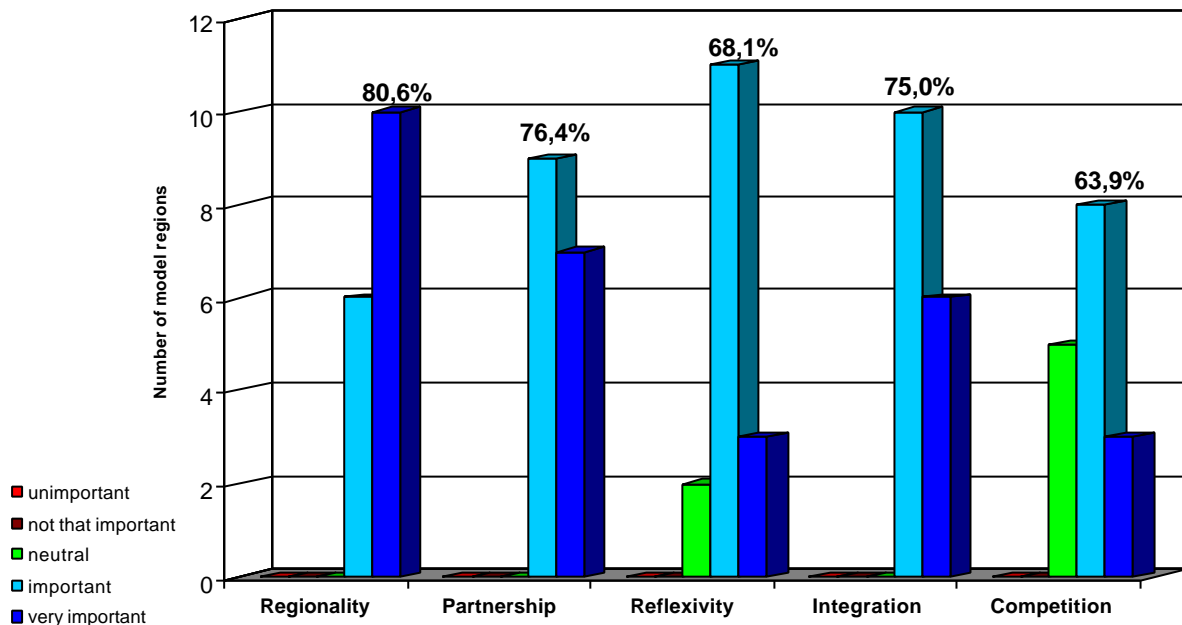
<sup>3</sup> The survey was carried out regarding all of the five principles and their implementation instruments. Due to lack of space, the results cannot be presented in more detail in this paper.

<sup>4</sup> The degree to which the regions approved of the principles was calculated as follows: Points were given to the different items on the evaluation scale: unimportant = 0 points, not that important = 2.5 points, neutral = 5 points, important = 7.5 points and very important = 10 points. The amount of times an item was stated was multiplied by the amount of points awarded to that item and the result was then converted into a percentage.

at 63%, which is however, in no way a low number. The results collected from model regions confirm that both instruments and principles are the correct ones to use.

### Overall importance of the 5 principles of the steering approach

N.B.: Only 16 out of 18 model regions replied to the survey concerning the principles.  
The percentages = The degree to which the regions approve of the principles



Source: Elbe 2007

#### 4.1. The Regional Principle

The regional principle and its implementation instruments were deemed to be by far the most important by the model regions. When asked about their way of defining themselves and the way they differ from other regions, the regions stated a feeling of boosting the **self-image** of regional actors, an increase in a feeling of **awareness of their identity** as a region and a feeling of “togetherness” as the most visible effects of this principle.

The regions consider the **increase in scope for action within the regions** themselves to be very valuable and state that the most significant impacts of this increase are that actors are much more **motivated** to take part in the whole process, **volunteers** come to the fore and that the fact that they have more personal responsibility due to decisions made as part of the support programme leads to the actors' gaining more **self-confidence**. The actors' feeling of **responsibility** and the fact that they are more motivated makes them more resilient and ready to put in more work.

The move to transfer the ability to make decisions to the particular regions was based on the **Regional Development Plan**. The plan made it possible to analyse the strengths, weaknesses and potential of a region during the application phase of the competition and made it possible for all involved to work on **contents from a common basis**. Many regions presented a regional development plan and the idea was therefore widely accepted. It also acted as an instrument for reaching consensus, helped the regions **to form their own identity** and became a guiding concept. It formed the basis for decision making and for action to be taken and was to be used as tool for coordination, documentation and controlling.

The regions committed themselves to their respective Regional Development Plan from the start because it formed the basis for the selection process of the regions, and they remained bound to it during the implementation phase because it was in continuous adaptation and because it formed the basis of the project selection process and served as a yardstick by which the regions were able to measure their success.

Regional development takes place through the implementation of projects. The regions established that the regional budget had a strong positive influence on the implementation process. It (fundamentally) **boosted the ability to make decisions at regional level** and also increased **personal responsibility** and the pressure on the regions to justify their decisions. It was also possible to fund projects which would otherwise not have been eligible for support (such as cross-sector funding and funding which would have to go beyond administrative boundaries).

The regional budget's role as an incentive was both praised and criticised. If it is channelled into the right areas, then it can bring about very positive changes for the region ( see "transfer of the ability to make decisions"). However, there is also the danger of some regions thinking that they can just help themselves and that they are fully entitled to it, and that it can lead to the budget being used to fund projects that are not very relevant to the region.

The regions judged the advantages of the regional budget being managed by the **executing partner** in the region itself as follows: everything is done in the local vicinity, the partner knows the region and personal contact is made possible. The fact that everything was carried out in the local area made it possible for **processing times to be shorter** and for **decisions to be made or trials to be carried out in time**. These then made it possible for goals to be achieved faster, which led to the actors' being more motivated. The fact that nobody could pass the buck made it difficult to put the blame on an unknown person somewhere along the line: Everyone was responsible for the outcomes. The regions saw a disadvantage in the regional budget being managed by an executing partner in the region itself in that the executing partner had to gain a lot of knowledge and become qualified within a very short period of time (especially whilst still in training) whilst not receiving enough support from the programme level.

## Recommendations/Checklist for the Regionality Principle

Hierarchical Framework at Programme Level	Regional Level
<p><b>Initiation of regionalised programme funding</b> in order to implement an integrated approach</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is there adequate pressure to make up regions whilst ensuring the flexibility of regional boundaries?</li> <li>▪ Are the four anchors of steering and responsibility being transferred to the regions? Are the regions to dispose of regional budgets, the ability to choose projects and of a local executing partner? (for the fourth anchor see Partnership)</li> <li>▪ Are the funds being allocated according to the level of implementation in the regions?</li> <li>▪ Are the funds being made available to the regions according to the respective regions' performance ability? Is the funding being administered on a diminishing scale?</li> <li>▪ Are the funds being made available as "free" federal funds, which are not bound to any particular sector?</li> <li>▪ Are different forms of funding being developed in order to ensure that projects can be financed ahead of their being carried out and to ensure that finances can come out of the regions as well (for example regional funds?)</li> </ul>	<p>Basic <b>willingness and potential</b> to initiate and implement regional development processes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Has the programme been designed in such a way that new regions are programme oriented, so that their RDPs and their implementation are focussed on the funding programme dealt with here?</li> <li>▪ Are the regions able to, as they gain more experience, develop a strategic orientation, so that activities that are running parallel to each other can be fused and so that funds other than the ones provided for within the programme can be used?</li> <li>▪ Do new regions on the programme start with an organisational core within the region and then develop further activities, e.g. using topic-specific concepts? (this is important for the demarcation of region, the contents of the RDP and for the Regional Partnership)</li> <li>▪ Is the fact taken into consideration that in new regions, project selection serves to activate projects and that in new regions, less funds are at first available for the implementation of projects, even though the proportion of government funds available is higher in comparison to experienced regions? Here, project selection is more selective and the need for funds as well as regional and private financing measures is higher.</li> </ul>

## 4.2. The Partnership Principle

The most important authority responsible for the implementation of the process within the region was the regional partnership (RP). The model regions were proud of the fact that **new actors and “smaller” partners** were often asked to participate and that they received support. Awareness of the notion that **cooperation is necessary** increased within the regions and the regional partnership therefore developed into an instance which had the potential to **solve conflicts** and reconcile interests, which, in turn, made it possible for heterogeneous actors in one or in different fields of action to work together. It was possible to develop the Regional Partnership, which served both as a platform for swapping experiences and as a highly competent council, into a project executing organisation for regional development.

In this way, it was possible to create new potential courses of action and structures between two groups who had previously acted independently to one another and this in turn made the whole development process **more acceptable** to the community, spurred on the **transfer of knowledge** and promoted **networks** amongst different actors. The regions also claim that making decisions in partnerships in the respective regions led to funds being used more precisely.

More negative however, was the fact that discussions and voting processes took longer, especially for volunteers, and that, due to the fact that “Regionen Aktiv” isn’t the only development project in many regions, the actors began to feel overworked, which resulted in actors from the volunteer sector being underrepresented in the different councils organised by the model regions.

## Recommendations/Checklist for the Partnership Principle

Hierarchical Framework at Programme Level	Regional Level
<p><b>Make regional partnerships a requirement and implement the partnerships at programme level.</b></p> <p>At regional level:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is the state actors' power to make decisions limited to a maximum of 50% of all votes in the Deciding Council?</li> <li>▪ Have the groups of actors who absolutely have to be involved been identified?</li> </ul> <p>In the case of a vertical partnership (between the regions and the authorities at programme level):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Does an institutionalised council exist which takes care of negotiations and arrangements, for example regarding goals and contributions to goals, or the pre-conditions for implementation between the two levels?</li> </ul> <p>At programme level (horizontal partnership):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Does a horizontal partnership exist at programme level (e.g. involvement of relevant social actors in accompanying the programme and providing consulting services?) and does it co-steer the implementation of the programme?</li> <li>▪ Are programme contents being inter-coordinated with other programmes (see programme integration and overall integration concerning all programmes)?</li> </ul>	<p><b>Basic willingness to decide on and implement processes and contents relating to regional development through the use of partnership structures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Are the partnerships and the way in which their organisation and decision making structures are designed "open", meaning are they accessible and clear to individuals and institutions?</li> <li>▪ Is the programme designed to ensure that new partnerships are at first, only slightly included in regional structures (parallel activities, see above)?</li> <li>▪ Are regional partnerships being integrated into regional structures as they gain more experience?</li> <li>▪ Are regional partnerships and the regional management designed according to the size and the orientation of the respective regions? (See above: funding administered on a diminishing scale).</li> <li>▪ Are the actors which are, at the beginning of the process, normally under-represented (e.g. businesses) more involved as they gain more experience? (e.g. using supply/value chains, or through an increase in regional co-financing measures (funding administered on a diminishing scale))</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Are there endeavours to ensure that the partnerships are of the highest quality possible and that this quality is being achieved? ⇒ From "information" via "consultation" and "discussion and consensus building" to "making common decisions and sharings risks"</li> </ul>	

### 4.3. The Reflexivity Principle

The **steering process by means of goals** is seen by the actors as being particularly useful in helping to focus and to specify the overall development process and in reaching consensus over a clear work plan. Keeping the goals in mind made it possible to **structure and prioritise particular steps, clarified** the processes, **facilitated project selection** and made it possible to evaluate development. The specifications laid out by the authorities at programme level as part of both the mid-term evaluation, which took place in 2003 and the progress report written in 2004 stipulated a necessary adjustment of goals, which meant that the actors had to reflect about what kind of common goals they wanted to set and had reach a consensus. This was a learning process for the actors and led to their (significantly) **enhancing their knowledge** and to their becoming more **professional** in their approach.

The actors stated that being able to reflect on what had been already been achieved was an advantage of **“steering by means of evaluation”**. The evaluation made the regions’ strengths and weaknesses clear to the actors and brought about a **common sense of realisation that these strengths and weaknesses actually exist**. It furthermore led to what had already been achieved being appreciated and valued more and was overall considered to be positive. The discussions that took place internally amongst the actors brought them together and spurred on the learning process. The discussions brought about changes in the way the actors were working (course correction), improvements in the **quality of the process** and meant that the position of regional partnerships in the programme could be emphasised. The evaluation further made it possible for any action taken to be examined and ensured that the development process was **steered in a qualified and positive way**.

The high amount of time required to carry out the evaluation was deemed to be negative and the methods used and the way the authorities at programme level dealt with the results of the evaluation (for example publishing them) were also criticised.

## Recommendations/Checklist for the Reflexivity Principle

Hierarchical Framework at Programme Level	Regional Level
<p><b>Guaranteeing networking and qualification:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Are centralised and de-centralised networking and qualification measures being funded and do these measures take the degree of implementation of the programme and the different level of qualifications pertaining to the different regions into consideration?</li> <li>▪ Are the regions being given a basic sum to be used solely for the de-centralised networking and qualifying activities they carry out as well for the creation of regional goal and evaluation systems?</li> <li>▪ Are the new regions in particular being given enough time to, for example, carrying out a qualification phase?</li> </ul>	<p>Basic <b>willingness</b> to embark on a <b>learning process</b> and to enhance the central qualification and networking opportunities with individual qualification measures and implementation of the knowledge acquired through these opportunities.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is the fact that new regions should focus on gaining topic-specific knowledge in terms of professional and methodological competence being given priority?</li> <li>▪ Are more experienced regions, as their level of qualification increases, now focussing on acquiring different kinds of skills, such as social competence and strategies for resolving conflicts, so that they can integrate new partnership structures into their existing regional structures and thus involve actors who were previously not part of these structures (see above)?</li> </ul>
<p><b>Introducing steering by means of goals and evaluation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Are clear parameters being set out for the introduction and implementation of goal and evaluation systems specific to the region (ranging from technical systems (SMART) to the regions' goal contribution?)</li> <li>▪ In the case of something not being implemented, do the regions get offered incentives <u>as well as</u> being sanctioned?</li> <li>▪ Are the funds planned for creating and implementing the goal and evaluation systems being put at the disposal of the regions solely to this end?</li> <li>▪ Are the goals being operationalised at programme level?</li> <li>▪ Is the programme being accompanied and assessed by a central external scientific/academic instance?</li> <li>▪ Is there a clear distinction made between consulting the regions and assessing the regions?</li> </ul>	<p>Basic willingness to recognise and <b>use the steering process by means of goals and evaluation</b> as a steering instrument for regional development.</p>
Dr. Sebastian Elbe	elbe@sprintconsult.de

<b>Hierarchical Framework at Programme Level</b>	<b>Regional Level</b>
	<p data-bbox="783 282 1166 315"><b>Steering by means of goals</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="783 331 1369 566">▪ Are the processual benefits resulting from discussions aimed at setting goals, which took place analogous to the actors' designing their Regional Development Plan, seen as a fundamental contribution to helping the actors accept and commit themselves to the goals set?</li> <li data-bbox="783 573 1369 633">▪ Are new regions being allowed to implement emerging strategies?</li> <li data-bbox="783 640 1369 768">▪ Do the more experienced regions have operationalised targets? Are they only allowed to implement emerging strategies in new subject areas?</li> <li data-bbox="783 775 1369 1070">▪ Can an overall increase be observed in the operationalising of goals, in the regions' defining their main contribution to the goals of the programme, and in their commitment to the goals depending on their time-scale (short, long or medium term) and on the degree to which the regions have implemented them (new regions ⇒ experienced regions)?</li> <li data-bbox="783 1077 1369 1366">▪ In experienced regions, is the operationalisation of goals taking place analogous to the regions' designing their Regional Development Plan? (In the RDP, the main goals are set out in a more qualitative and verbally argumentative way, whilst the goals for topic-specific concepts are defined precisely (and include a goal contribution))</li> </ul>

## Recommendations/Checklist for the Reflexivity Principle

Hierarchical Framework at Programme Level	Regional Level
	<p><b>Steering by means of evaluation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Are new regions focussing on creating a regional evaluation system and on evaluating the processes themselves? Are specifically regional aspects given priority?</li> <li>▪ Is the need for qualification being recognised in the regions?</li> <li>▪ In experienced regions with an established evaluation system, can it be noted that the focus moves away from “self-evaluation” towards getting hold of an external evaluator and from processes to contents?</li> <li>▪ In the case of experienced regions, are overall aspects and not just aspects specific to the region being evaluated (for example a goal contribution to the overall programme)</li> </ul>

### 4.4 The Integration Principle

According to the model regions, the fact that an **integrated approach** was to be used made it possible for new inter and not merely, as was the case previously, intra-sectorial alliances to form and projects to take place at the interface between farming, environmental protection and tourism and producers and marketers. The fact that projects were carried out through networks, and the fact that integrated projects and/or projects that overlapped various spheres of activity were encouraged created links in and across various fields of activity and led to various **synergies** being created. The integrated approach led to a **transfer of knowledge** amongst actors, made processes clear and made it easier for processes to be accepted because more was known about the actors' varying interests and about the way they affect each other. This forms the basis for **common responsibility**.

The model regions found the amount of effort put in to participating, voting, coordinating and looking after the projects (for example: making the benefits of the projects public) too high. However, this negative feeling was counterbalanced by the fact that a number of synergies, new networks and forms of cooperation were created.

## Recommendations/Checklist for the Integration Principle

Hierarchical Framework at Programme Level	Regional Level
<p><b>Optimum: Comprehensive integration spanning all programmes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Do the different functional departments at programme level work together in horizontal partnerships, so that common support programmes can be put in place and funding can amalgamated?</li> </ul> <p><b>Minimum: programme integration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Do the programmes put in place by functional departments not only fund their own particular sectoral contents but also other measures that go beyond their sector? (e.g. can part of the funds - independently of their origins - be used in notified measures pertaining to other programmes or can they be used according to the de minimis rule?)</li> </ul> <p><b>Worst-case-scenario: integration of concepts</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Are the fundees at regional level being asked to provide integrated concepts (their Regional Development Plans), whilst remaining responsible for the funding of their integrated projects using funds made available to them by existing, sector-oriented funding programmes?</li> </ul>	<p>Basic <b>willingness</b> to use an <b>integrated approach</b> when dealing with processes and contents concerning regional development.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is the fact that new regions embarking on the programme are normally in some way biased (with the organisational core focussing on one particular group of actors, or concentrating on one particular sector or task, eg. the environment or agriculture) being taken into consideration?</li> <li>▪ Can an increase in the degree of integration be ensured, meaning that the variety of actors and topics increases, in order to be able to recognise the strengths and weaknesses in a region (see actor involvement above)?</li> <li>▪ Can it be ensured that this process of recognition (high degree of integration) can be used during the course of the implementation of the programme or in experienced regions to help make decisions on which topics can best be dealt with, taking the amount of internal and external resources available and the hierarchical framework into consideration?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Are there endeavours to ensure that the voting processes are of the highest quality possible and that this quality is being achieved? ⇒ From “information” via “discussion” and “coordination” to “integration”?</li> </ul>	

## 4.5 The Competition Principle

The model regions stated that the **competition** principle had a positive influence on the **creativity** and **innovative potential** of the actors involved as well as having a motivating effect on the creation of the Regional Development Plans. The time pressure during the selection process forced the actors to reach a consensus more rapidly. At the same time, the competition principle forced the regions to analyse and make use of the approaches being taken by other regions. The fact that the model regions were comparing themselves to each other **heightened their motivation**.

Out of all the elements of competition, the one that was rated the most by the model regions was the selection process. The **time pressure** put on the regions brought all of the actors involved together and **forced them to reach a consensus**. However, this meant that potential **conflicts** had to be **postponed** until the implementation phase. Being selected as a model region confirmed to the regions that **what they were doing was right** and led to the regions and their actors gaining more **self-confidence** and being **more motivated**. Being selected as a model region was also **great publicity** for the region itself.

The regions listed the advantages of the performance reserve being allocated on the basis of the mid-term evaluation which took place in 2003 as well as the advanced report in 2004 as that it enabled them to take note of and reflect much more upon what had already been achieved and how they were working, and that it integrated the knowledge they had acquired during the project.

The regions listed the negative aspects as being the methods applied, the amount of effort required and the way the authorities at programme level dealt with the results.

## Recommendations/Checklist for the Competition Principle

Hierarchical Framework at Programme Level	Regional Level
<p><b>Low market barriers and tiered procedure:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is the selection process tiered, ensuring that the differences between new and experienced regions are taken into consideration?</li> <li>▪ Is there a difference made between specific competitions with one particular theme (arena-specific) and competitions concerning the regions as a whole?</li> <li>▪ Are competitions being “continuously” carried out (are there both more selection periods, giving losing regions the opportunity to qualify and incentives during the implementation phase, which aim at positive competition)?</li> <li>▪ Are the selection processes fair and the rules clearly set out?</li> <li>▪ Are central and de-centralised opportunities for further qualification funded? (see reflection above)</li> <li>▪ Are the regions who were not selected still in some way involved in the implementation process?</li> </ul>	<p>Basic <b>willingness</b> on the part of the regional actors to <b>engage in competition</b> with other regions and therefore to be compared to them.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Is the fact that new regions have more of chance of success when taking part in project related and topic-specific (arena-specific) competitions taken into consideration?</li> <li>▪ Can it be ensured that experienced regions realise that they also have the opportunity to take part in competitions involving the whole region (concerning overall development or the region’s strategic approach; a goal contribution to the goals of the programme; see steering using goals above), as well as merely in specific competitions?</li> </ul>

## 5. The crucial point: consistently transferring accountability to the regions themselves

The findings discussed in this paper concerning the five principles of the steering approach and their implementation instruments reveal that the innovative and crucial point of the approach itself is that it consistently transfers the “**four anchors**” of steering and responsibility and the obligations that come with them to the regions themselves.

These four anchors comprise:

- ⇒ **In relation to contents:** The regional project selection carried out by the Regional Partnership
- ⇒ **In relation to processes:** The Regional Partnership as the main decision-making body in the region and the Regional Management Body as the region’s main service provider.
- ⇒ **In relation to finances:** The Regional Budget used to fund regional (integrated) projects.
- ⇒ **In relation to administration:** The local executing partner should examine the financial and technical demands made upon the region.

These four anchors can be linked to the three kinds of skills required in politics from the point of view of administrative science: decision-making competence, administrative competence and funding competence. Decision-making competence should be divided into process-oriented and content-oriented components in order to demonstrate that these (governance) structures contribute to the successful implementation of integrated approaches in a two-fold manner.

These four anchors represent the **pivotal points** at which the **development of a region can be influenced**. At the heart of the matter, it is all about the **distribution of power**. If one of the four anchors is not or is only partly transferred to the regional level from the authorities at programme level, and if it is used (in a covert manner) as an **opportunity to exercise influence** over the region, then this can give rise to **many negative side effects** in the region. In an extreme situation, such as a top-down and only feigned transfer of the steering principles and of responsibility to the regions, this can mean that the regions are degraded to the point of becoming mere servants or the executive body of a higher-ranking administrative unit.

When analysing the principles it becomes clear that the **actors have to be systematically given the means** to apply and use the new opportunities and areas of responsibility made available to them, so that they do not become overwhelmed. The authorities at programme level should ensure this is not the case by providing opportunities for learning and to create networks. The regional actors should also be able to adopt the process for the long-term. The process should not be taken as a matter of course, a temporary state of affairs or as a initiative meant to spur on rivalry.

The need for an appropriate **hierarchical framework** ('shadows of hierarchy') has been confirmed to be necessary and effective in introducing the necessary binding character to regional development processes. For example, it would either not have been possible or it would have been only just possible to implement the steering approach by means of goals and evaluation at regional level if there had been no specifications as to how it was supposed to be carried out.

The hierarchical framework should not, however, be confused with top-down steering approaches, it is used to define the **necessary funding philosophy** (mentioned above) behind a particular programme.

Both the surveys carried out and the secondary literature used to conduct the evaluation of the steering approach employed in "Regionen Aktiv" have shown that **transferring the "four anchors" to the regions themselves is the correct method to apply**. The model regions' comments on the subject clearly demonstrate that while on the surface, **transferring the decision-making competence** to the regions themselves may appear to be a **mere technical and formal move** (the regions dispose of their own budget, they have a local executing partner, they are allowed to select projects themselves), the actors in the region perceive it to be much more of **an emotional experience** as they feel it increases their **self-esteem, motivation** and **sense of responsibility** towards the region, which is exactly what successful regional development requires. These positive emotions however also come hand in hand with negative ones, for example feelings of frustration when the negative aspects of competition come to the fore. It is crucial to have an understanding of the interactions exemplified above in order to identify the requirements for the principles and their instruments.

## 6. Funktional Chains and their Prerequisites

How should a funding incentive be designed in order for it to be able to support an integrated approach? What kind of prerequisites must a region have in order to be able to use the funding initiative to activate and exploit regional potential? The diagram below demonstrates how one such funding incentive can be taken up and processed and shows the prerequisites necessary for a region to receive such a funding incentive as well as the interactions caused by the incentive in the regions.

### Incorporating and processing an incentive for integrated approaches

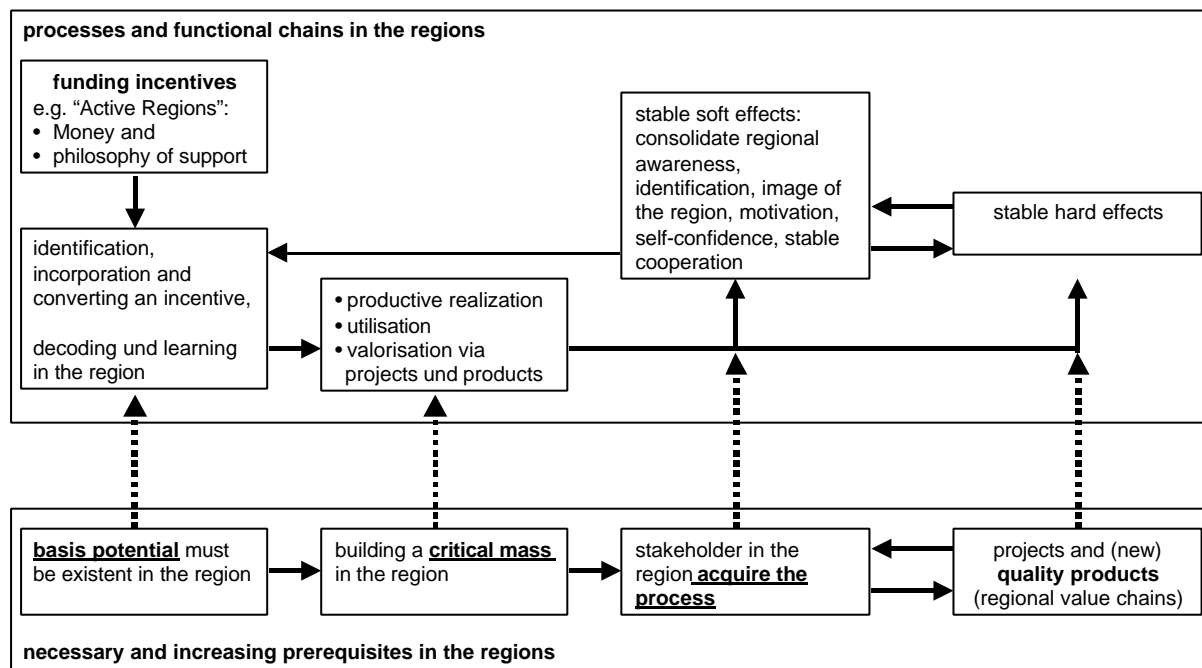


illustration: Elbe 2006

The diagram clearly demonstrates that integrated approaches cannot be applied to every region. In order for a funding incentive to be carried out, a region needs to have a certain amount of **basic potential**, which should be visible at two levels (which should be connected to each other): the region should have some kind of "**physical**" **basic potential** which can be transformed into marketable products, whereby "physical" is used in a very broad sense and can also mean services; basically everything a region could potentially sell as a product. The region should also show that it has some kind of **potential in human resources and in its institutions**, for example the potential actors involved should demonstrate that they have the right kind of skills, qualifications, the will to cooperate, social capital and the right kind of intellectual approach to the incentive. The marketing process and the physical potential of a region can only be activated by if the region disposes of sufficient human resource and institutional potential.

If the regions show basic potential, and if this potential is activated by means of a funding incentive, then it is possible for the actors to create new relationships and ways of cooperating by working together. This leads to an increase in organisation and in the inflow of information, and, after a while, a “**critical mass**” is achieved, at which point the structures can be exploited and turned into projects and products.

Even if the basic potential is there and the “critical mass” described above can be achieved, if the actors and institutions do not **adopt the process** as their own, then the only thing that will happen is that the regions will work through the funding incentive and stop when the funding period or the programme ends, instead of, if the regions really “adopt” the process, continuing and improving the activities put in place through the funding incentive after the actual funding period has ended.

Projects and products can act as a sign of (early) success for the region and can help convince actors to join in and contribute more time and effort to the programme. In order to ensure that actors coming from external business can be fully involved in the programme, it is crucial that the products generated by the region be oriented to the local value/supply chain. The region’s image, which is extremely important for marketing and tourism, can also be improved if the region generates **quality products**. The economic benefits for regional businesses resulting from product sales is crucial in getting businesses to cooperate in the programme and also leads to the businesses taking on increased responsibility for the region. These chains of effect demonstrate one of the main benefits of integrated approaches; the way synergies are created. Achieving synergies, like integrated approaches as a whole, is more time-consuming and **is a more complex process than sectoral funding**. If a region, however, succeeds in achieving the three steps of the process ( basic potential ⇒ “critical mass” ⇒ “adoption of the process”), then **the whole process stands a chance of being more durable**. This can, however, only happen on the condition that the regions do not consider the funding incentive to be temporary and very specific, but rather see it as a building block or (in the case of new regions) as a starting point for long-lasting regional development processes.

## 7. What will the future bring?

Model projects can make a fundamental contribution to the further development of regular funding programmes (Governance by Diffusion<sup>5</sup>) by testing, collecting and diffusing “best practice” approaches. However, innovations coming from the regular funding system can encounter system-related and structural restrictions. As Einstein once said on the subject: "We can't solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them."

In order to be able to transfer principles and instruments tried and tested in model projects to regular funding projects (mainstreaming) one has to be aware of any effects and the way these interplay with each other. Model projects and regular funding projects are two different systems which each have a different *modus operandi*. They cannot be simply additively supplemented, they have to be related to each other and be synchronised. The framework of set recommendations set up using the principles for steering integrated approaches forms a basis for this. If the ideas coming from the model projects are merely **copied** and not **transferred** to regular funding projects, then it can very easily happen that single elements are used out of context and that significant chains of effects are broken up.

Current developments in the field of funding programmes for regional funding show that problems arising from the transfer of elements of integrated approaches into regular funding projects will not, in the near future, be able to be solved internally through changes in the existing system.

If however, integrated approaches are deemed to be necessary in implementing sustainable development, and regular funding (especially the horizontal, non area specific form which aims at the transfer of income) has up until now, not been able to contribute to activating and making the most of regional potential and to making sure that the actors really adopt the process, then it can be said that a rather negatively seen social condition can become a significant or even crucial incentive for change: by this I mean the fact that government funds are running out. This will, in my opinion, heighten the pressure on programmes solely aiming at income transfer and lead to people starting to question the fact that everybody assumes that “it has always proved to work”.

The idea of exposing the deficits of regular funding projects whilst offering alternatives (as tested in the Governance by Diffusion model project) could make it possible for funding programmes to change direction: programmes that were once part of model projects could become regular programmes and could contribute to making the additive (and the hitherto existing) rule an exception. Perhaps one requires less money in order to achieve more.

---

<sup>5</sup> See: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 2004: 520.

# Förderung integrierter Ansätze: Eine treibende Kraft für eine nachhaltige Entwicklung<sup>6</sup>

## 1. Einführung

Öffentliche Förderprogramme sind in Finanzen gegossene Politik. Sie sollen die von der Politik normativ formulierten Ziele erreichen, indem Probleme beseitigt oder neue Wege ausprobiert werden. „Nachhaltige Entwicklung“ ist ein solches normatives gesamtgesellschaftliches Ziel. Die inzwischen mehr als zwei Jahrzehnte andauernde Diskussion zeigt insgesamt, Nachhaltige Entwicklung **bleibt ein neuer Weg**, dessen Verlauf vorab nicht definiert werden kann. Seine Umsetzung bedarf einer Integration auf drei Ebenen: **Inhaltlich** durch die Integration von Ökologie, Ökonomie und Sozialem, **prozessual** durch die Integration der verschiedenen staatlichen und nicht staatlichen Akteure und **zeitlich** durch eine langfristige Ausrichtung.

Die Agenda 21 beschreibt den zur Umsetzung notwendigen Aushandlungsprozess zwischen staatlichen Autoritäten (Government) und zivilgesellschaftlichen Akteuren insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene und erteilt einen entsprechenden Gestaltungsauftrag.<sup>7</sup> Diese notwendige Zusammenarbeit in Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen benötigt neue Strukturen, die als **Governance-Strukturen** bezeichnet werden. Sie basieren auf äußerst voraussetzungsvollen Prozessen, die in der Umsetzung die Frage nach den Kapazitäten und der Legitimation der zu beteiligenden Akteure und der Entscheidungsverfahren aufwerfen.

Wissenschaft kann bei der Diskussion um gesellschaftliche Ziele nur einen eingeschränkten Beitrag leisten: Zum einen durch die Erarbeitung von Grundlagenwissen als Entscheidungshilfe bei der Zielfindung und zum anderen, wie in der vorliegenden Arbeit, durch die Suche und Entwicklung von geeigneten Instrumenten zur Erreichung dieser Ziele.

In Auseinandersetzung mit öffentlichen Förderprogrammen zur Umsetzung des o.a. integrierten Ansatzes wird am Beispiel des Modellvorhabens „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ untersucht, wie entsprechende Förderprogramme auf der regionalen Ebene funktionieren und zukünftig ausgestaltet werden sollten. Zentral sind dabei zwei Ziele:

---

<sup>6</sup> Der folgende Text ist eine (hoffentlich verständliche) Zusammenfassung meiner Dissertation mit dem Titel „Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme. Untersucht am Beispiel des Modellvorhabens Regionen Aktiv (ISBN 978-3-8322-6561-8).

<sup>7</sup> vgl. BMU 1993. Agenda 21: Der Teil III der Agenda 21 „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“ (Artikel 23 bis 32) beinhaltet den Anspruch der Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen.

- ⇒ Zu Untersuchen, wie einzelne **Prinzipien** der Steuerung integrierter Ansätze funktionieren und welche **Wechselwirkungen** bestehen.
- ⇒ Aufzuzeigen, welche **Probleme** und welchen **Mehrwert** diese Prinzipien sowie deren Kombination erzeugen, um hierauf aufbauend **Handlungsempfehlungen zur Übertragung** dieser Prinzipien in die **zukünftige Förderung** zu entwickeln.

Nach einer kurzen Einführung in das Modellvorhaben Regionen Aktiv (Kapitel 2) werden dazu zunächst die Steuerungsprinzipien für integrierte Ansätze kurz zusammengefasst (Kapitel 3). Im Anschluss werden Ergebnisse der theoretischen und empirischen Analyse der einzelnen Prinzipien sowie die sich daraus ergebenden Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Übertragung in die Regelförderung dargestellt (Kapitel 4). Diese in Form eines **Prüfrahmens aufgearbeiteten Handlungsempfehlungen** stellen ein zentrales Ergebnis der Arbeit dar. Er beinhaltet Kriterien zur ersten Bewertung entsprechender zukünftiger Programme, die Auskunft über die Qualität der mit dem Förderprogramm gesetzten Rahmenbedingungen geben.

Der Prüfrahmen umfasst die Programmebene (als „Mittelgeber“) einerseits und die regionale Ebene (als „Mittelpfänger“), die in „neue“ und „erfahrene“ Regionen zu unterscheiden ist, um so bezogen auf die Erfahrungsstufen der Regionen unterschiedliche Anforderungen berücksichtigen zu können.

Als zweites zentrales Ergebnis werden übergreifende Aspekte und Erkenntnisse herausgearbeitet. Im Mittelpunkt steht hier die Frage, welche **Kompetenzen und Verantwortlichkeiten** für eine Umsetzung der Prinzipien der Steuerung integrierter Ansätze notwendig sind (Kapitel 5) und welche **Wirkungsketten und Voraussetzungen** damit verbunden sind (Kapitel 6). Den Abschluss bildet ein Blick in die Zukunft (Kapitel 7).

## 2. Integrierte Ansätze in der Förderung: Das Bundesmodellvorhaben Regionen Aktiv

Das Modellvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ wurde im Jahr 2001 durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) als bundesweiter Wettbewerb initiiert und war gleichzeitig Pilotprojekt im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Gesucht wurden Regionen, die durch integrierte Ansätze die **vier Ziele** Verbraucherorientierung, natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung, Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen sowie Stärkung der Stadt-Land Beziehungen modellhaft umsetzen. Dazu sollten sich die Akteure in den Regionen zu einer **Regionalen Partnerschaft** zusammenfinden und ein auf den spezifischen Stärken, Schwächen und Potenziale ihrer Region basierendes integriertes **Regionalentwicklungs-konzept** (REK) verfassen. Für die Umsetzung der REKs der im Wettbewerbsverfahren ausgewählten 18 Modellregionen stellte das Ministerium im Zeitraum von 2002 bis 2005 insgesamt gut 50 Millionen Euro zur Verfügung.

Der hinter Regionen Aktiv stehende Steuerungsansatz basiert sowohl auf **finanziellen Anreizen** als auch auf einer **Förderphilosophie** (z.B. Regionale Partnerschaft, REK). Die Verpflichtung der Regionen auf übergeordnete Zielvorstellungen und der dafür zugeteilte Anreiz in Form eines Förderimpulses (Finanzen und Förderphilosophie) ist zentral für das diesem Beitrag zu Grunde liegende Verständnis von öffentlicher Förderung („in Finanzen gegossene Politik“): Sie zielt auf Verhaltensbeeinflussung der Steuerungsadressaten (externe Steuerung) und muss ihrerseits gesteuert werden (interne Steuerung).

Im nächsten Kapitel wird es nun darum gehen, was genau ein integrierter Ansatz ist, der hier gesteuert werden soll. Auf welchen übergeordneten Grundsätzen, d.h. Prinzipien basiert ein solcher Ansatz und wie wurden diese Prinzipien bei Regionen Aktiv umgesetzt?

### 3. Ableitung von Prinzipien der Steuerung integrierter Ansätze

Die Auswertung der Fachliteratur und der bereits durchgeführten oder in der Durchführung befindlichen Förderansätze mit integriertem Anspruch lassen eine Identifikation der folgenden fünf Prinzipien zu:

- Prinzip **Regionalität**: die regionale Ebene rückt als Handlungsebene in den Vordergrund;
- Prinzip **Partnerschaft**: die Steuerung findet durch die Zusammenarbeit unterschiedlicher staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in Netzwerken und Partnerschaften statt (vertikale und horizontale Governance);
- Prinzip **Reflexivität**: die neuen Anforderungen der Steuerung bedingen ein hohes Maß an Qualifizierung, Vernetzung und einer Steuerung über Ziele und (Selbst-)Evaluation;
- Prinzip **Integration**: benötigt wird eine dreifache Integration (Inhalte, Prozesse, Zeit), die aufgrund der unterschiedlichen Ausgangs- und Rahmenbedingungen nur regionsspezifisch und nicht Top-down umgesetzt werden kann;
- Prinzip **Wettbewerb**: die Stimulierung von Konkurrenz durch Leistungsanreize kann zur Förderung von „good“ oder „best practice“ Lösungen beitragen.

Die Ausgestaltung dieser fünf Prinzipien erfolgte bei Regionen Aktiv durch bestimmte Umsetzungsinstrumente (s.Abb.). Der theoretische Rahmen sowie die praktischen Erfahrungen aus dem Modellvorhaben zu Prinzipien und Instrumenten und die sich daraus ergebenden Handlungsempfehlungen für die Förderpraxis werden im folgenden Kapitel genauer untersucht.

#### Prinzipien integrierter Ansätze und die Instrumente der Umsetzung bei Regionen Aktiv

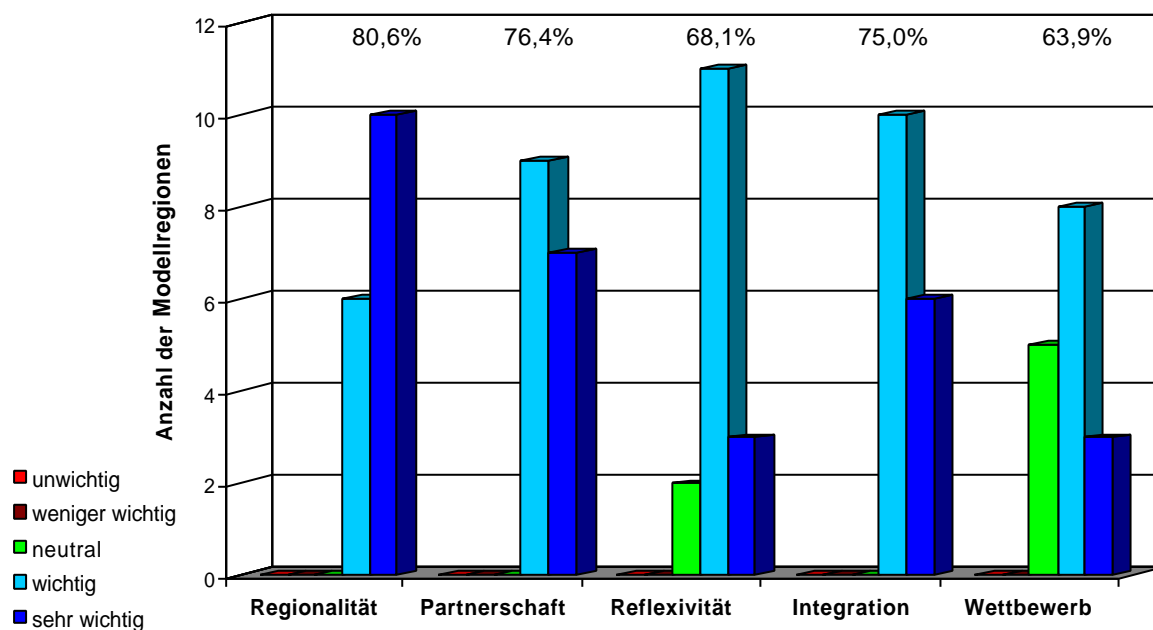
Prinzip	Konkrete Umsetzungsinstrumente bei Regionen Aktiv
<b>Regionalität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regionale Identität und <b>Regionsabgrenzung</b></li> <li>▪ <b>Regionales Entwicklungskonzept</b> als Handlungsgrundlage</li> <li>▪ Regionale <b>Projektauswahl</b></li> <li>▪ <b>Regionale Budgets</b></li> <li>▪ <b>Abwicklungspartner vor Ort</b></li> </ul>
<b>Partnerschaft</b>	Partnerschaften auf Programmebene <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Horizontal: Jury, Beirat</li> <li>▪ Vertikal: BMELV, Bundesländer, Modellregionen</li> </ul> Partnerschaften auf Umsetzungsebene (Modellregionen) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Horizontal: <b>Regionale Partnerschaft</b></li> <li>▪ Vertikal: Modellregionen, Bundesländer</li> <li>▪ Regionalmanagement</li> </ul>
<b>Reflexivität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Qualifizierung</b> der Akteure</li> <li>▪ <b>Steuerung über Ziele</b></li> <li>▪ <b>Steuerung über Evaluation</b></li> </ul>
<b>Integration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integration der <b>Prozesse</b></li> <li>▪ Integration der <b>Inhalte</b></li> <li>▪ Integration über die <b>Zeit</b> (Verstetigung)</li> </ul>
<b>Wettbewerb</b>	durch die Programmebene ... <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ... um die besten <b>Konzepte</b> (Auswahl der Modellregionen)</li> <li>▪ ... um den besten <b>Fortschritt</b> (leistungsgebundene Reserve)</li> </ul> durch die Umsetzungsebene ... <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ... um die besten <b>Projekte</b></li> </ul>

## 4. Analyse der Prinzipien

Ende 2005 wurden alle Modellregionen in Bezug auf eine Einschätzung der Prinzipien und Umsetzungsinstrumente schriftlich befragt. Betrachtet man die Bewertungen der Modellregionen über die fünf Prinzipien insgesamt, so ergibt sich das folgende Bild (siehe Abb.<sup>8</sup>): Den höchsten Zustimmungsfaktor<sup>9</sup> und damit die höchste Wichtigkeit erhält das Prinzip Regionalität (80,6%). Damit wird die Bedeutung der Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die regionale Ebene unterstrichen. Nur etwas geringer schneiden die Prinzipien Partnerschaft und Integration ab (76,4% bzw. 75%). Auffällig ist, dass alle Regionen diese drei Prinzipien in die Klassifizierungen sehr wichtig oder wichtig eingestuft haben. An vierter Stelle folgt das Prinzip Reflexivität (68,1%), sowie an letzter Stelle, aber immer noch mit einer Zustimmung von über 63%, das Prinzip Wettbewerb. Die Erfahrungen des Modellvorhabens bestätigen damit insgesamt die gewählten Prinzipien und Instrumente.

### Wichtigkeit der fünf Prinzipien des Steuerungsansatzes insgesamt

Hinweis: Auf der Ebene der Prinzipien haben nur 16 von 18 Modellregionen geantwortet.  
Prozentwerte = Zustimmungsfaktor.



Quelle: Elbe 2007

<sup>8</sup> Die Abfragen wurden für alle fünf Prinzipien und deren Umsetzungsinstrumente durchgeführt. Auf eine detaillierte Darstellung wird aus Platzgründen in diesem Beitrag verzichtet.

<sup>9</sup> Die Berechnung des Zustimmungsfaktors erfolgte folgendermaßen: Der Bewertungsskala unwichtig bis sehr wichtig wurden Punktwerte zugeordnet: unwichtig = 0 Punkte, weniger wichtig = 2,5 Punkte, neutral = 5 Punkte, wichtig = 7,5 Punkte und sehr wichtig = 10 Punkte. Die Anzahl der Nennungen wurde mit den Punkten multipliziert und in Prozent umgerechnet.

## 4.1. Prinzip Regionalität

Das **Prinzip Regionalität** und dessen Umsetzungsinstrumente erhalten mit Abstand die höchste Wichtigkeit in den Einschätzungen der Modellregionen. Im Bereich der Selbstdefinition der regionalen Abgrenzung betreffen die von den Modellregionen beschriebenen Auswirkungen vor allem die Festigung des **Selbstverständnisses** der regionalen Akteure, die Erhöhung des **Identitäts- bzw. Regionalbewusstseins** und die Steigerung des „Wir-Gefühls“.

Der **Zugewinn regionaler Handlungsspielräume** durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen wird als hoch eingeschätzt. Die wesentlichen Auswirkungen sind die höhere **Motivation** der Akteure für eine Beteiligung am Prozess, die **Aktivierung des Ehrenamts** und die Eigenverantwortlichkeit durch Beeinflussung von Förderentscheidungen, die zu einem höheren **Selbstbewusstsein** beitragen. Die **Verantwortung** und höhere Motivation machten die Akteure belastbarer für den erhöhten Aufwand.

Grundlage für die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen war **das Regionale Entwicklungskonzept** (REK). Die Erstellung des REK ermöglichte in der Bewerbungsphase von Regionen Aktiv die Analyse der Stärken, Schwächen und Potenziale der eigenen Region und führte zu einer **gemeinsamen inhaltlichen Basis** aller am Prozess Beteiligten. Durch die breite Beteiligung erfuhr das REK eine hohe Akzeptanz, fungierte als Konsensinstrument, hatte **identitätsstiftende Wirkung** und übernahm Leitbildfunktion. Das REK war zentrale Entscheidungs- und Handlungsgrundlage und übernahm Koordinations-, Dokumentations- und Kontrollfunktionen.

Verbindlichkeit erlangte das REK zu Beginn dadurch, dass es die Grundlage bei der Auswahl der Modellregionen im Wettbewerbsverfahren darstellte, in der Umsetzungsphase zum einen durch den durchlaufenen Erstellungsprozess und zum anderen dadurch, dass es Grundlage für die Projektauswahl sowie Messlatte für den eigenen Erfolg war.

Regionalentwicklung findet über die Umsetzung von Projekten statt. Die Regionen stellen hierzu fest, dass das **regionale Budget** den Umsetzungsprozess insgesamt sehr stark positiv beeinflusst hat. Es hat die **Entscheidungskompetenz der regionalen Ebene (fundamental) gefördert**, aber auch die **Eigenverantwortung** und den Rechtfertigungsdruck erhöht. Die Förderung ansonsten förderunfähiger Projekte (z.B. sektorübergreifende und administrative Grenzen überschreitende Förderung) wurde ermöglicht.

Positiv und negativ zugleich wurde die Funktion des regionalen Budgets als Anreizinstrument bewertet: Richtig kanalisiert kann es zu sehr positiven Veränderungen für die Region führen (siehe „Verlagerung von Entscheidungskompetenzen“). Auf der anderen Seite drohen immer Selbstbedienungs- oder Abschöpfungsmentalität, Anspruchsdenken und die Förderung von Projekten mit wenig regionaler Bedeutung.

Die größten Vorteile durch die Abwicklung des regionalen Budgets durch den **Abwicklungspartner vor Ort** werden von den Modellregionen in der räumlichen Nähe, den regionalen Kenntnissen und den direkten (persönlichen) Kontakten gesehen. Die räumliche Nähe erlaubte **kurze Bearbeitungszeiten** und **zeitnahe Entscheidungen** bzw. Prüfungen, die ihrerseits die Grundlage für **schnelle Erfolge** darstellten und zu einer **höheren Motivation** führten. Die fehlenden Zwischeninstanzen verkürzten die Genehmigung und verhinderten das Verschieben des „schwarzen Peters“: Man war selbst verantwortlich.

Nachteilig war/ist vor allem der hohe Qualifizierungs- und Informationsbedarf des Abwicklungspartners (hauptsächlich in der Einarbeitungszeit) bei gleichzeitig zu geringer Unterstützung seitens der Programmebene.

### Handlungsempfehlungen/Prüfrahmen Prinzip Regionalität

Hierarchierahmen der Programmebene	Regionale Ebene
<p><b>Initiierung einer regionalisierten Programmförderung</b> zur Umsetzung eines integrierten Ansatzes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wird ein angemessener Zeitdruck zur Bildung von Regionen aufgebaut bei gleichzeitiger Flexibilität der Regionsabgrenzung?</li> <li>▪ Werden die vier Anker der Steuerung und Verantwortung in die Regionen verlagert? Werden die Regionen über regionale Budgets, die Kompetenz zur Auswahl von Projekten und einen Abwicklungspartner vor Ort verfügen? (⇒ Vierter Anker siehe Partnerschaft)</li> <li>▪ Erfolgt die Bereitstellung der Fördermittel entsprechend des Umsetzungsstandes in den Regionen?</li> <li>▪ Werden die Förderquoten je nach Leistungsfähigkeit der Regionen differenziert? Erfolgt eine degressive Staffelung der Finanzierung?</li> <li>▪ Stehen die Mittel sektorun<del>ge</del>gebunden als „freie“ Bundesmittel zur Verfügung</li> <li>▪ Werden Finanzierungsformen ermöglicht, die zum einen die Vorfinanzierung von Projekten und zum anderen Mittelrückfluss aus regionalen Projekten in die Region ermöglichen (z.B. Regionalfonds)?</li> </ul>	<p>Grundsätzliche <b>Bereitschaft und Potenzial</b>, um Prozesse zur regionalen Entwicklung zu initiieren und umzusetzen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ist vorgesehen, dass neue Regionen programmorientiert sind, d.h. zunächst das REK und dessen Umsetzung auf das hier betrachtete Förderprogramm konzentrieren?</li> <li>▪ Erfolgt mit zunehmender Erfahrung eine strategische Ausrichtung, so dass die teilweise parallelen Aktivitäten fusioniert und für die Umsetzung des REK Finanzierungsmöglichkeiten abseits des hier betrachteten Förderprogramms genutzt werden?</li> <li>▪ Ist vorgesehen, dass neue Regionen zunächst mit einem organisatorischen Kern in der Region beginnen (relevant sowohl für die Regionsabgrenzung, die Inhalte des REK als auch für die Regionale Partnerschaft) und sich dann bspw. über themenspezifische Konzepte weiterführende Aktivitäten entfalten?</li> <li>▪ Wird berücksichtigt, dass bei neuen Regionen die Projektauswahl der Aktivierung von Projekten dient und für die Umsetzung von Projekten zunächst weniger Mittel jedoch mit höherem Förderanteil an öffentlichen Mitteln zur Verfügung stehen als für erfahrene Regionen, bei denen die Projektauswahl eher selektierend und der Fördermittelbedarf sowie die regionale und private Finanzierung höher ist?</li> </ul>

## 4.2. Prinzip Partnerschaft

Zentrales Gremium zur Umsetzung des Prozesses in der Region war die **Regionale Partnerschaft** (RP). Aus Sicht der Modellregionen ist daran besonders, dass häufig **neue Akteure und „kleinere“ Partner** gewonnen und gefördert wurden, die sonst weniger in der Öffentlichkeit stehen. Die Erkenntnis zur **Notwendigkeit von Kooperation** ist in den Regionen insgesamt gewachsen, so dass sich die RP zu einem Ort des Interessenausgleichs mit hohem **Konfliktlösungspotenzial** entwickelt hat, an dem die inhaltliche Kooperation zwischen heterogenen Akteuren in einem und zwischen den Handlungsfeldern möglich wurde. Die RP als Plattform für den Austausch und als starkes fachkompetentes Gremium konnte als Träger für die regionale Entwicklung aufgebaut werden. Hierdurch werden neue Handlungsoptionen und Strukturen zwischen bisher getrennt agierenden Gruppen ermöglicht, was die **Akzeptanz des Entwicklungsprozesses stärkt** und den **Wissenstransfer** und die **Vernetzung** zwischen den Akteuren vorantreibt. Nach Aussage der Regionen führte die partnerschaftliche Entscheidung vor Ort auch zu einem gezielten Mitteleinsatz.

Nachteilig wirkte sich der hohe zeitliche (Mehr-) Aufwand für die Diskussion und Abstimmungen vor allem für das Ehrenamt aus. Da Regionen Aktiv in vielen Regionen nicht die einzige Initiative ist, stellten sich Ermüdungserscheinungen bei den Akteuren ein. Die Folge war, dass das Ehrenamt teilweise in den Gremien der Modellregionen unterrepräsentiert war.

**Handlungsempfehlungen/Prüfrahmen Prinzip Partnerschaft**

Hierarchierahmen der Programmebene	Regionale Ebene
<p><b>Regionale Partnerschaft einfordern und Partnerschaft auf Programmebene umsetzen</b></p> <p>Regionale Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wird die Entscheidungsmacht der öffentlichen Akteure auf maximal 50% der Stimmen im Entscheidungsgremium beschränkt?</li> <li>▪ Werden die mindestens zu beteiligenden Akteursgruppen benannt?</li> </ul> <p>Zwischen der regionalen und der Programmebene (vertikale Partnerschaft):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gibt es ein institutionalisiertes Gremium für die Verhandlung und Vereinbarung bspw. der Ziele/Zielbeiträge oder der Rahmenbedingungen der Umsetzung zwischen den beiden Ebenen?</li> </ul> <p>Auf Programmebene (horizontale Partnerschaft):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gibt es eine horizontale Partnerschaft auf Programmebene (bspw. Einbindung der relevanten gesellschaftlichen Akteure zur Begleitung und Beratung des Programms), die die Implementation des Programms (mit-) steuert?</li> <li>▪ Werden die Inhalte des Programms mit anderen Programmen abgestimmt (siehe Programmintegration oder programmübergreifende Integration.)?</li> </ul>	<p>Grundsätzliche <b>Bereitschaft</b>, die Prozesse und Inhalte der regionalen Entwicklung <b>durch partnerschaftliche Strukturen zu entscheiden und umzusetzen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sind die Partnerschaften bzw. deren Organisations- und Entscheidungsstrukturen offen, d.h. für Einzelpersonen und Institutionen zugänglich sowie transparent?</li> <li>▪ Ist vorgesehen, dass neue Partnerschaften zunächst schwach in die regionalen Strukturen eingebunden sein können (parallele Aktivitäten, s.o.)?</li> <li>▪ Findet mit zunehmender Erfahrung der Regionalen Partnerschaft eine Integration in die regionalen Strukturen statt?</li> <li>▪ Werden die Regionale Partnerschaft und das Regionalmanagement entsprechend der inhaltlichen Ausrichtung und Größe der Region ausgestaltet?</li> <li>▪ Werden mit zunehmendem Fortschritt die in der Regel zu Beginn unterrepräsentierten Akteursgruppen (wie z.B. Unternehmen) eingebunden? (Bspw. über den Ansatz der Wertschöpfungsketten oder durch eine steigende regionale Kofinanzierung; siehe degressive Staffelung oben).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wird eine möglichst hohe Qualitätsstufe von Partnerschaft angestrebt und erreicht ⇒ von „Information“ über „Konsultation“ sowie „Diskussion und Konsensbildung“ bis hin zu „gemeinsam Entscheidungen treffen und Risiko teilen“?</li> </ul>	

### 4.3. Prinzip Reflexivität

Die **Steuerung über Ziele** wurde als hilfreich insbesondere für Fokussierung und Konkretisierung des Gesamtentwicklungsprozesses und für die Vereinbarung eines klaren Arbeitsprogramms angesehen. Die Ziele dienten dabei der **Strukturierung und Priorisierung von Arbeitsschritten**, schafften **Transparenz**, erleichterten die **Projektauswahl** und ermöglichten eine Bewertung der Entwicklung. Die Vorgaben der Programmebene im Rahmen der Halbzeitbewertung 2003 und des Fortschrittsberichts 2004 lösten einen notwendigen **Prozess der Zielanpassung** aus. Es musste **über gemeinsame Ziele nachgedacht** und eine Einigung herbeigeführt werden. Der hierbei durchlaufene **Lernprozess** führte zu einem (erheblichen) **Wissenszuwachs** und einer **Professionalisierung** der Akteure.

Bei der **Steuerung über Evaluation** wird die Auseinandersetzung mit dem bisher Erreichten (Reflexion) als positiv benannt. Die Evaluation schaffte dabei eine **gemeinsame Wahrnehmung/Transparenz der eigenen Stärken und Schwächen**, führte zu einer Wertschätzung des bisher Erreichten und wurde insgesamt als gewinnbringend eingestuft. Die internen Diskussionen brachten die Akteure immer wieder zusammen und lösten **Lernprozesse** aus. Daraus resultierten bspw. Änderungen in der Arbeitsweise (Kurskorrekturen), Verbesserungen in der **Qualität des Prozesses** oder eine stärkere Positionierung der Regionalen Partnerschaft. Das Handeln wurde überprüfbar und die Diskussionen und Entwicklungsprozesse deutlich **qualifiziert und positiv gesteuert**.

Nachteilig hat sich der insgesamt hohe Zeitaufwand für die Evaluation ausgewirkt. Weitere Kritikpunkte betrafen vor allem die gewählten Methoden und den Umgang der Programmebene mit den Bewertungsergebnissen (z.B. Veröffentlichung).

## Handlungsempfehlungen/Prüfrahmen Prinzip Reflexivität

Hierarchierahmen der Programmebene	Regionale Ebene
<p><b>Qualifizierung und Vernetzung gewährleisten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Werden zentrale und dezentrale Vernetzungs- und Qualifizierungsmaßnahmen finanziert und nehmen diese Rücksicht auf den Umsetzungsstand des Programms sowie auf den unterschiedlichen Qualifizierungsgrad der Regionen?</li> <li>▪ Wird den Regionen ein Basisbetrag für die dezentralen Aktivitäten der Qualifizierung und Vernetzung sowie für den Aufbau von regionalen Ziel- und Evaluationssystemen zweckgebunden zur Verfügung gestellt?</li> <li>▪ Wird vor allem den neuen Regionen ausreichend Zeit bspw. im Rahmen einer Qualifizierungsphase eingeräumt?</li> </ul>	<p>Grundsätzliche <b>Bereitschaft</b>, sich auf einen <b>Lernprozess einzulassen</b> und die zentralen Qualifizierungs- und Vernetzungsangebote durch eigenständige Qualifizierung und Implementierung des Wissens zu vollenden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wird der Schwerpunkt der Aneignung von thematischem Wissen im Sinne von Fach- und Methodenkompetenz bei neuen Regionen vorrangig berücksichtigt?</li> <li>▪ Findet mit zunehmender Qualifizierung (⇒ erfahrene Regionen) eine Verlagerung der Kompetenzerneuerung hin zu sozialen Kompetenzen und Konfliktlösungsstrategien statt, um die neuen partnerschaftlichen Strukturen in das vorhandene regionale Gefüge zu integrieren und bisher fehlende Akteure einzubinden (s.o.)?</li> </ul>
<p><b>Steuerung über Ziele und Evaluation einführen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erfolgen klare Vorgaben zur Einführung und Umsetzung regionsspezifischer Ziel- und Evaluationssysteme (von technisch (SMART) bis hin zum Zielbeitrag der Region)?</li> <li>▪ Gibt es Anreize <u>und</u> Sanktionen bei nicht Umsetzung?</li> <li>▪ Werden die Mittel für den Aufbau und die Umsetzung der Ziel- und Evaluationssysteme den Regionen zweckgebunden zur Verfügung gestellt?</li> <li>▪ Sind die Ziele auf Programmebene operationalisiert?</li> <li>▪ Gibt es eine zentrale externe (wissenschaftliche) Begleitung und Bewertung des Programms?</li> <li>▪ Gibt es eine klare Trennung von Beratung der Regionen und Bewertung der Regionen?</li> </ul>	<p>Grundsätzliche Bereitschaft, die <b>Steuerung über Ziele und Evaluation als Steuerungsinstrument</b> der regionalen Entwicklung anzuerkennen und <b>zu nutzen</b>.</p> <p><b>Steuerung über Ziele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wird der Prozessnutzen aus den Diskussionen zur Definition der Ziele analog zur Erstellung des REK als wesentlicher Beitrag zur Akzeptanz und Verbindlichkeit der Ziele wahrgenommen?</li> <li>▪ Werden bei neuen Regionen emergente Strategien zugelassen?</li> <li>▪ Sind bei erfahrenen Regionen operationalisierte Ziele vorhanden? Werden emergente Strategien bei diesen Regionen nur noch bei neuen Themenfeldern zugelassen?</li> <li>▪ Gibt es insgesamt eine steigende Operationalisierung der Ziele, der Definition des Zielbeitrags der Region zu den Programmzielen und der Verbindlichkeit der Ziele in Abhängigkeit vom Zeithorizont der Ziele (kurz-, mittel und langfristig) und vom Umsetzungsstand in der Region (neue Region ⇒ erfahrene Region)?</li> <li>▪ Erfolgt die Zieloperationalisierung bei erfahrenen Regionen analog zum Aufbau des REK (Kernziele der REK werden eher qualitativ und verbal argumentativ festgelegt, während die Ziele für themenspezifische Konzepte konkret (mit Zielbeitrag) definiert werden)?</li> </ul>

Hierarchierahmen der Programmebene	Regionale Ebene
	<p><b>Steuerung über Evaluation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liegt der Schwerpunkt bei neuen Regionen im Aufbau der regionalen Evaluationssysteme und der Selbstevaluation der Prozesse? Stehen dabei regionsspezifische Aspekte im Vordergrund?</li> <li>▪ Wird der Qualifizierungsbedarf (an)erkannt?</li> <li>▪ Verlagert sich bei erfahrenen Regionen mit installierten Evaluationssystemen der Schwerpunkt weg von der Selbstevaluation hin zur externen Evaluation und von den Prozessen zu den Inhalten?</li> <li>▪ Werden bei erfahrenen Regionen nicht nur regionsspezifische, sondern auch gesamtregionale Aspekte (z.B. Zielbeitrag zum Gesamtprogramm) evaluiert (siehe Wettbewerb)?</li> </ul>

#### 4.4. Prinzip Integration

Die Forderung eines **integrierten Ansatzes** war laut Modellregionen der Auslöser für neue inter- statt nur intrasektorieller Zusammenschlüsse und Projekte an den Schnittstellen zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus, Erzeuger und Vermarkter. Die **Vernetzung von Projekten**, die Förderung integrierter und/oder handlungsfeldübergreifender Projekte erzeugten Verflechtungen sowohl innerhalb als auch zwischen den Handlungsfeldern und führten so zu **Synergien**. Der integrierte Ansatz führte zu einem **Wissenstransfer** zwischen den Akteuren, schaffte **Transparenz** und **Akzeptanz** durch ein **besseres Verständnis** der Interessenlagen und Wechselwirkungen zwischen den Akteuren und bildet die Basis für eine **gemeinsame Verantwortung**.

Nachteilig wirkte sich der höhere Beteiligungs-, Abstimmungs-, Koordinierungs- und Pflegeaufwand (z.B. Vermittlung des Nutzens) aus, der aber durch die Nutzung von Synergieeffekten und die neuen Netzwerke/Kooperationen mehr als ausgeglichen wurde.

## Handlungsempfehlungen/Prüfraumen Prinzip Integration

Hierarchierahmen der Programmebene	Regionale Ebene
<p><b>Optimum: Programmübergreifende Integration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Findet im Sinne einer horizontalen Partnerschaft auf Programmebene eine Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Fachressorts statt, so dass gemeinsame Förderprogramme aufgelegt und Finanzmittel gebündelt werden?</li> </ul> <p><b>Mindestens Programmintegration:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fördern durch Fachressorts aufgelegte Programme nicht nur die eigenen sektoralen Inhalte, sondern auch darüber hinaus gehende Maßnahmen, d.h. kann ein Teil der Mittel unabhängig von der Herkunft des Geldes in notifizierte Maßnahmen anderer Förderprogramme oder bspw. nach der De-Minimis-Regel eingesetzt werden?</li> </ul> <p><b>Im schlechtesten Fall Konzeptintegration:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Werden die Fördermittelempfänger auf der regionalen Ebene dazu aufgefordert, integrierte Konzepte (REK) vorzulegen, wobei sie selbst dafür verantwortlich sind, die Finanzierung für ihre integrierten Projekte aus den vorhandenen, sektoral orientierten Förderprogrammen zusammenzustellen?</li> </ul>	<p>Grundsätzliche <b>Bereitschaft</b>, die Prozesse und Inhalte der regionalen Entwicklung <b>integriert zu bearbeiten</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wird berücksichtigt, dass neue Regionen in der Regel mit „Schlagseite“ starten, d.h. bedingt durch den organisatorischen Kern mit einem Schwerpunkt auf einer Akteursgruppierung bzw. zunächst eher sektoral oder funktional ausgerichtet sind (bspw. Umwelt oder Landwirtschaft)?</li> <li>Wird sichergestellt, dass der Integrationsgrad steigt, d.h. im Verlauf der Umsetzung die Akteurs- und Themenvielfalt zunimmt, um die Stärken und Schwächen der Region in ihrer Vielfalt zu erkennen (siehe Einbindung der Akteure oben)?</li> <li>Wird sichergestellt, dass im Verlaufe der Umsetzung bzw. bei erfahrenen Regionen dieser Erkennungsprozesse (hoher Integrationsgrad) zur Entscheidungsfindung genutzt wird, welche Themen vor dem Hintergrund der internen und externer Ressourcen sowie des Hierarchierahmens am erfolgreichsten bearbeitet werden können?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Wird eine möglichst hohe Qualitätsstufe der Abstimmung angestrebt und erreicht ⇒ von „Information“ über „Diskussion“ sowie „Koordination“ bis hin zur „Integration“?</li> </ul>	

### 4.5. Prinzip Wettbewerb

Als positive Effekte werden angeführt, dass der **Wettbewerb** die **Kreativität** und **Innovation** der Akteure positiv beeinflusst, **motivationsfördernd** bei der Erstellung des REKs wirkte und der Zeitdruck des Auswahlprozesses die Akteure zur Einigung zwang. Gleichzeitig führte der Wettbewerb zur Wahrnehmung und Rückkoppelung der Entwicklungsansätze anderer Regionen. Darüber hinaus brachte ein Vergleich der Modellregionen untereinander einen **Motivationsschub** mit sich.

Betrachtet man die Einschätzungen der einzelnen Wettbewerbselemente, so wird der Wettbewerb um die Auswahl der Modellregionen am höchsten eingeschätzt. Der **Zeitdruck** der Bewerbung brachte die Akteure auf der einen Seite an einen Tisch und **zwang zur Einigung**. Auf der anderen Seite wurden aber auch **Konflikte** in die Umsetzungsphase **verschoben**. Die Auswahl als Modellregion brachte **Bestätigung des eigenen Handelns**,

führte zu mehr **Selbstbewusstsein** und löste einen **Motivationsschub** aus. Die Auswahl der Region war zudem ein Plus für die **Öffentlichkeitsarbeit**.

Die Vorteile der Vergabe der leistungsgebundenen Reserve auf Grundlage der Halbzeitbewertung 2003 und des Fortschrittsberichts 2004 werden in der stärkeren **Reflexion** und bewussten Wahrnehmung des bisher Erreichten und der eigenen Arbeitsweise sowie in der Vereinheitlichung der Kenntnisse darüber gesehen. Negativ beurteilt wird die angewandte Methodik, der zu hohe Aufwand und der Umgang der Programmebene mit den Ergebnissen.

### Handlungsempfehlungen/Prüfrahmen Prinzip Wettbewerb

Hierarchierahmen der Programmebene	Regionale Ebene
<p><b>Niedrige Marktbarrieren</b> und <b>gestufte Verfahren:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gibt es mehrstufige Auswahlverfahren mit steigenden Anforderungen, so dass die Unterschiede zwischen neuen und erfahrenen Regionen Berücksichtigung finden?</li> <li>▪ Wird unterschieden in themenspezifische (arenenspezifische) und gesamtregionale Wettbewerbe?</li> <li>▪ Werden Wettbewerbe „kontinuierlich“ ausgelobt, d.h. sind sowohl mehrere Auswahlzeitpunkte mit der Chance zur Nachqualifizierung der Verlierer als auch Anreize in der Umsetzungsphase vorhanden, um positive Konkurrenz auszulösen?</li> <li>▪ Sind die Auswahlverfahren fair und transparent geregelt?</li> <li>▪ Wird die zentrale und dezentrale (Weiter-) Qualifizierung finanziert (siehe Reflexion)?</li> <li>▪ Werden die Verlierer der Wettbewerbe in den weiteren Umsetzungsprozess eingebunden?</li> </ul>	<p>Grundsätzliche <b>Bereitschaft</b> der regionalen Akteure, <b>sich auf Wettbewerb</b> und damit auf den Vergleich mit anderen <b>einzulassen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wird berücksichtigt, dass neue Regionen höhere Erfolgsaussichten bei projektbezogenen und thematischen, d.h. arenenspezifischen Wettbewerben haben?</li> <li>▪ Wird sichergestellt, dass erfahrene Regionen neben den arenenspezifischen Wettbewerben die Möglichkeit wahrnehmen, an gesamtregionalen Wettbewerben teilzunehmen (Ebene der Gesamtentwicklung oder des strategischen Ansatzes der Region; Zielbeitrag zu den Programmzielen, siehe Steuerung über Ziele oben)?</li> </ul>

## 5. Das Entscheidende: Die konsequente Verlagerung von Steuerung und Verantwortung in die Regionen

Destilliert man die Erkenntnisse in Bezug auf die fünf Prinzipien und deren Umsetzungsinstrumente heraus, so zeigt sich, dass das wirklich **Neue und Entscheidende des Steuerungsansatz** die **konsequente Verlagerung** von „vier Anker“ der **Steuerung und Verantwortung** sowie der damit verbundenen **Pflichten in die Regionen** ist. Diese vier Anker umfassen:

- ⇒ **Inhaltlich:** Die regionale Projektauswahl durch die Regionale Partnerschaft;
- ⇒ **Prozessual:** Die Regionale Partnerschaft als zentrales Entscheidungsorgan und das hauptamtliche Regionalmanagement als zentraler Dienstleister der Region;
- ⇒ **Finanziell:** Das Regionale Budget zur Förderung von regionalen (integrierten) Projekten;
- ⇒ **Administrativ:** Der Abwicklungspartner vor Ort zur Prüfung der finanziell-technischen Anforderungen.

Diese vier Anker sind anschlussfähig an die in den Verwaltungswissenschaften verwendeten drei Kompetenzarten der Politik: Entscheidungskompetenz, Verwaltungskompetenz und Finanzierungskompetenz. Entscheidungskompetenz ist dabei in eine prozessuale und eine inhaltliche Komponente zu unterteilen, um zu verdeutlichen, dass die (Governance-) Strukturen in doppelter Weise für den Erfolg der Umsetzung integrierter Ansätze Verantwortung tragen.

Diese **vier Anker** sind die **zentralen Stellschrauben zur Beeinflussung der Entwicklung einer Region**. Im Kern geht es um die Frage der **Verteilung von Macht**. Wird ein Anker nicht oder nur teilweise von der übergeordneten Programmebene auf die regionale Ebene übertragen und wird dieser (verdeckt) als **Möglichkeit der Einflussnahme** genutzt, so werden in der Regel **viele negative Nebenwirkungen** in der Region ausgelöst. Im Extremfall bedeutet eine solche Top-down umgesetzte und nur scheinbare Verlagerung der Steuerung und Verantwortung in die Region eine Degradierung zum bloßen Erfüllungsgehilfen oder Exekutivorgan höherrangiger administrativer Einheiten.

Die Analyse der Prinzipien verdeutlicht, dass die **Akteure systematisch dazu befähigt werden** müssen, die neuen Gestaltungsmöglichkeiten und Verantwortungsbereiche anzuwenden und zu nutzen, um eine Überforderung zu vermeiden. Die Programmebene hat dies durch **Vernetzung und Lernen** sicherzustellen. Ebenso ist die Aneignung des Prozesses durch die regionalen Akteure wesentlich. Er darf nicht als Selbstverständlichkeit, temporäres Ereignis oder Konkurrenz-Initiative betrachtet werden.

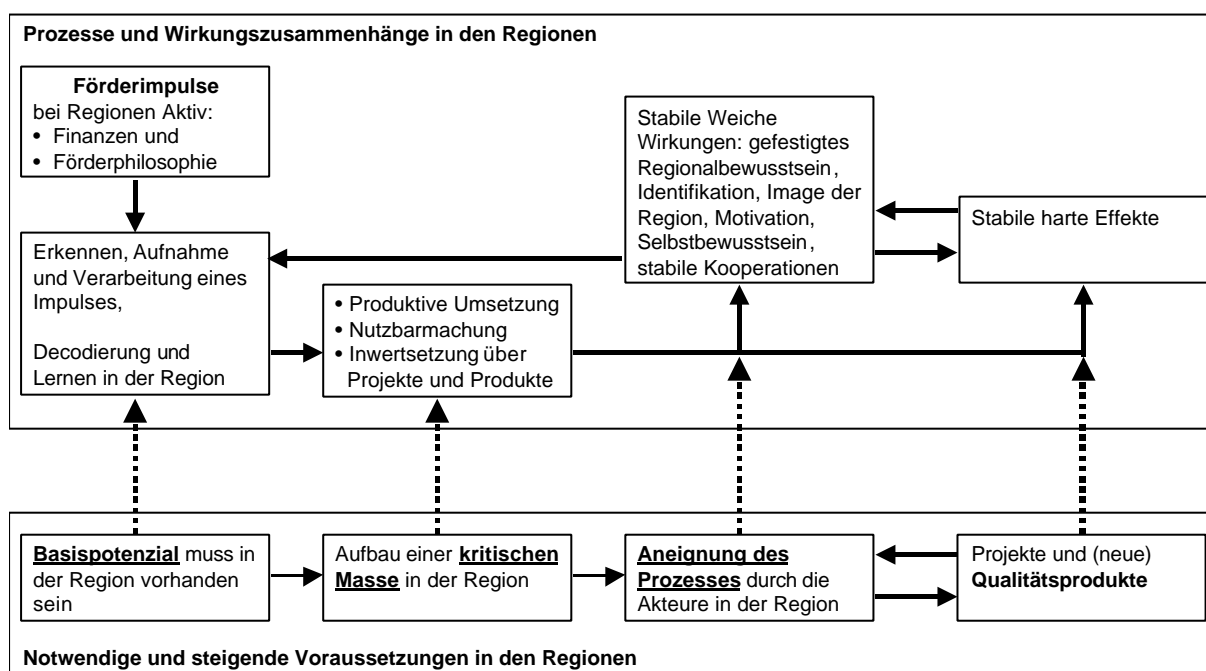
Die Bedeutung eines angemessenen **Hierarchierahmens** („Schatten der Hierarchie“) an verschiedenen Stellen wurde als **notwendig und zielführend**, um die erforderliche **Verbindlichkeit** in die regionalen Entwicklungsprozesse zu bringen, bestätigt. Beispielhaft zu nennen sind die Erfahrungen im Rahmen der Steuerung über Ziele/Evaluation, deren regionale Implementierung nicht oder nur sehr eingeschränkt ohne Vorgaben stattgefunden hätte. Der Hierarchierahmen ist nicht mit einer Top-down Steuerung zu verwechseln. Er definiert vielmehr die angesprochene und für die Förderung integrierter Prozesse notwendige **Förderphilosophie eines Programms**.

Auf Grundlage der Analysen und der für die Bewertung des Steuerungsansatzes von RA vorgenommenen Auswertung der Fachliteratur hat sich gezeigt, dass die **Verlagerung der „vier Anker“ in die Regionen der richtige Weg ist**. Die Einschätzungen der Modellregionen verdeutlichen, dass die **Verlagerung der Entscheidungskompetenzen zwar oberflächlich betrachtet eine eher technische und formale** ist (Regionales Budget, Abwicklungspartner vor Ort, Projektauswahl), jedoch bei den Akteuren in den Regionen **viele emotionale Reaktionen ausgelöst** werden: Eine Steigerung des **Selbstwertgefühls, Motivation, Verantwortungsbewusstsein** und damit das, was eine erfolgreiche Regionalentwicklung braucht. Neben diesen positiven Wirkungen gibt es aber auch negative wie Frustration, bspw. Wenn die Nachteile eines Wettbewerbs überwiegen. Genau diese exemplarisch und schlaglichtartig beschriebenen **Wirkungszusammenhänge** gilt es zu verstehen, um die für die Prinzipien und Instrumenten notwendigen Voraussetzungen erkennen zu können.

## 6. Wirkungsketten und ihre Voraussetzungen

Wie muss ein Förderimpuls konstruiert sein, um einen integrierten Ansatz zu fördern und welche regionalen Ausgangsbedingungen müssen vorhanden sein, um diesen Förderimpuls für die Aktivierung und Inwertsetzung regionaler Potenziale nutzbar zu machen? Die folgende Abbildung zeigt schematisch die Aufnahme und Verarbeitung eines solchen Impulses sowie die hierfür notwendigen Voraussetzungen und ausgelösten Wirkungszusammenhänge in einer Region.

### Aufnahme und Verarbeitung eines Impulses für integrierte Ansätze



Quelle: Elbe 2007

Die Abbildung macht deutlich, integrierte Ansätze sind nicht für jede Region geeignet. Ohne **Basispotenzial** an regionalen Ressourcen kann ein Förderimpuls nicht verarbeitet werden. Dieses Basispotenzial muss auf zwei miteinander verbundenen Ebenen vorhanden sein: Zum einen muss ein „**physisches**“ **Basispotenzial** existieren, das in vermarktungsfähige Produkte transformiert werden kann. „Physisch“ ist hier weit gefasst und beinhaltet bspw. auch Dienstleistungen – alles, was eine Region potenziell als Produkt verkaufen kann. Zum anderen müssen die für diese Transformation notwendigen **personellen bzw. institutionellen Potenziale**, d.h. entsprechende Kompetenzen, Qualifikationen, Kooperationswille, Sozialkapital und geistige Einstellungen bei den Akteuren in den Regionen vorhanden sein. Durch sie können die physischen Potenziale erst aktiviert und über Produkte in Wert gesetzt werden.

Ist ein Basispotenzial vorhanden und wird durch einen Förderimpuls aktiviert, entstehen durch die Zusammenarbeit der Akteure neue Verknüpfungen und Kooperationen. Dies führt zu einer Zunahme des Organisationsgrads und des Informationsflusses, bis eine **kritische Masse** erreicht wird, die es ermöglicht, die entstandenen Strukturen über Projekte und Produkte in Wert zu setzen.

Wenn dieses Basispotenzial vorhanden ist und eine kritische Masse aufgebaut werden kann, findet ohne die **Aneignung des Prozesses** durch die Akteure und Institutionen der Region allerdings lediglich eine Verarbeitung des Förderimpulses statt, die sich zeitlich auf die Durchführungs- bzw. Förderdauer des Programms/Förderimpulses beschränkt. Aneignung des Prozesses durch die Region meint die Fortführung und Verstetigung der Aktivitäten über den Förderimpuls hinaus.

Projekte und Produkte übernehmen die Funktion von guten Beispielen und (frühen) Erfolgen, die neue Akteure von einer Mitarbeit überzeugen können und eine stärkere Beteiligung der Akteure auslösen. Die Orientierung der Produkte auf Qualität entlang regionaler Wertschöpfungsketten ist entscheidend für die Einbindung von ansonsten eher „partnerschaftsfernen“ Akteuren aus der Wirtschaft. Über **Qualitätsprodukte** erfährt die Region zudem nach außen hin eine Imagesteigerung. Vor allem im Bereich der Regionalvermarktung und des Tourismus ist diese Imagesteigerung wertschöpfungsrelevant. Der aus den Produkten resultierende ökonomische Nutzen für Unternehmen ist ein entscheidender Anreiz für deren Mitarbeit und führt im Gegenzug zu vermehrter Übernahme von Verantwortung für die Region.

Die Aktivierung solcher Wirkungsketten lösen den Mehrwert integrierter Ansätze aus: **Synergien**. Das Erzielen von Synergieeffekten benötigt, wie integrierte Ansätze insgesamt, zunächst mehr Zeit und ist **aufwendiger als sektorale Förderungen**. Gelingt es jedoch, die drei Stufen „Basispotenzial“ ⇒ „kritische Masse“ ⇒ „Aneignung des Prozesses“ zu beschreiten, so sind solche **Prozesse wesentlich dauerhafter**. Voraussetzung ist, dass die Regionen den Förderimpuls nicht als punktuell und befristetes Projekt in der Region begreifen, sondern diesen als einen Baustein oder (bei neuen Regionen) als Ausgangspunkt eines dauerhaften regionalen Entwicklungsprozesses verstehen.

## 7. Was bringt die Zukunft?

Modellvorhaben leisten über die Erprobung, Sammlung und Verbreitung von „best practice“ einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Regelförderung (Governance by Diffusion<sup>10</sup>). Innovationen aus dem System der Regelförderung heraus stoßen an systembedingte und strukturelle Grenzen. Einstein sagte dazu sinngemäß: Man kann die aktuellen Probleme nicht mit den Instrumenten lösen, die sie verursacht haben.

Voraussetzung für den Transfer von erprobten Prinzipien und Instrumenten aus Modellvorhaben in die Regelförderung (Mainstreaming) ist die genaue Kenntnis von Wirkungen und Wirkungszusammenhängen. Modellvorhaben und Regelförderung sind zwei verschiedene Systeme mit unterschiedlichen Handlungslogiken, die nicht einfach additiv ergänzt werden können, sondern aufeinander bezogen und synchronisiert werden müssen. Der entlang der Prinzipien zur Steuerung integrierter Ansätze formulierte Prüfraum stellt hierfür eine Grundlage dar. Findet anstelle einer auf Verständnis basierenden **Übertragung** ein bloßes **Kopieren** statt, können leicht einzelne Elemente aus dem Zusammenhang herausgenommen und wichtige Wirkungsketten gebrochen werden.

Die derzeitigen Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Förderprogramme für die Regionalförderung lassen vermuten, dass sich die Probleme der Überführung von Elementen integrierter Ansätze in die Regelförderung in naher Zukunft nicht intern, d.h. durch Veränderungen innerhalb der bestehenden Fördersysteme, lösen lassen.

Wenn aber für die Umsetzung einer Nachhaltigen Entwicklung integrierte Ansätze notwendig sind und die bisherige Regelförderung, insbesondere die horizontale, nicht gebietsbezogene und auf Einkommenstransfer zielende, eben nicht dazu beiträgt, dass regionale Potenziale aktiviert und genutzt werden und die notwendige Aneignung der Entwicklungsprozesse durch die Akteure erfolgt, so kann eine eher negativ belegte gesellschaftliche Rahmenbedingung zu einer wesentlichen oder sogar entscheidenden externen Triebfeder der Veränderung werden: Die knapper werdenden öffentlichen Mittel. Sie werden meines Erachtens den Druck auf die reine Einkommenstransfer-Förderung weiter erhöhen und die bisher mehr behaupteten Effekte, das „es hat sich bewährt“, wird immer stärker hinterfragt werden.

Die Aufdeckung der Defizite in der bisherigen Regelförderung bei gleichzeitigem Anbieten von Alternativen (erprobt in Modellvorhaben; Governance by Diffusion) könnte dann für eine Verschiebung der Förderausrichtung der Förderung sorgen: Ehemalige Modellvorhaben könnten zur Regelförderung werden und die additive und damit die bisherige Regel zur Ausnahme werden lassen. Es braucht vielleicht weniger Geld, um mehr zu erreichen.

---

<sup>10</sup> Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 2004: 520.