

Politischer Leistungswettbewerb zwischen Regionen - Voraussetzungen, Chancen und Grenzen

Benz, Arthur; Böcher, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Benz, A., & Böcher, M. (2012). Politischer Leistungswettbewerb zwischen Regionen - Voraussetzungen, Chancen und Grenzen. In A. Kauffmann, & M. T. W. Rosenfeld (Hrsg.), *Städte und Regionen im Standortwettbewerb: neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik* (S. 71-89). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337473>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Arthur Benz, Michael Böcher

Politischer Leistungswettbewerb zwischen Regionen – Voraussetzungen, Chancen und Grenzen

S. 71 bis 89

Aus:

Albrecht Kaufmann, Martin T.W. Rosenfeld (Hrsg.)

Städte und Regionen im Standortwettbewerb

Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238

Hannover 2012

Arthur Benz, Michael Böcher

Politischer Leistungswettbewerb zwischen Regionen – Voraussetzungen, Chancen und Grenzen

Gliederung

- 1 Politischer Leistungswettbewerb im Kontext von „Regional Governance“
 - 2 Funktionsweise von Leistungswettbewerben
 - 3 Praktische Bedeutung regionaler Leistungswettbewerbe
 - 4 Anwendung von Leistungswettbewerben am Beispiel von „Idee.Natur“
 - 4.1 Hintergrund
 - 4.2 Ablauf
 - 4.3 Spielregeln: Institutionen und Verfahren
 - 4.4 Wirkungen von Idee.Natur und potenzielle Grenzen regionaler Leistungswettbewerbe
 - 5 Schlussfolgerungen
- Literatur

1 Politischer Leistungswettbewerb im Kontext von „Regional Governance“

Der Wettbewerb zwischen Regionen ist inzwischen als grundlegende Rahmenbedingung der Raumentwicklungspolitik anerkannt (vgl. Bergmann, Jakubowski 2001). Im Vordergrund der Diskussion steht dabei vielfach noch der Standortwettbewerb um knappe Faktoren (vgl. Blume 2003). Im europäischen Binnenmarkt sind die Regionen in der Tat dem Wettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte, Studenten und Konsumenten ausgesetzt. Dabei müssen sich einzelne Regionen entsprechend ihren natürlichen, historisch gewachsenen oder geschaffenen Gegebenheiten und ihrer Spezialisierung in unterschiedlichen Marktsegmenten orientieren.

Strukturschwache oder ländliche Regionen scheinen generell in diesem Wettbewerb benachteiligt zu sein (vgl. Moseley 2003). Deswegen fordern Vertreter dieser Räume noch immer, in traditionellen Verfahren des kooperativen Föderalismus und mit finanzieller Förderung unterstützt zu werden. Dabei übersehen sie, dass sie in einem Regionenwettbewerb erheblich profitieren können. Allerdings gilt dies nur, wenn die ohnehin wirkenden Kräfte des Marktes durch politische Steuerung in einem Leistungswettbewerb ergänzt werden (vgl. Elbe 2007: 248 f.). Dieser zielt nicht direkt auf die Attraktion mobiler Faktoren, sondern auf den interregionalen Vergleich von politischen Programmen und Maßnahmen mit dem Ziel, Stärken zu ermitteln und Regionen dazu zu motivieren, bessere Leistungen zu erbringen bzw. Lösungen für die Überwindung

von Schwächen zu finden (vgl. Benz 2004, 2007a).¹ Ein solcher Regionenwettbewerb ist keine vorgegebene Rahmenbedingung, an die sich Regionalpolitiker anpassen müssen, sondern ein Bestandteil von „Regional Governance“, also funktionsfähiger Formen der Steuerung und Koordinierung im föderalen Mehrebenensystem der regionalen Raumentwicklungspolitik.

Solche Leistungswettbewerbe werden inzwischen verstärkt zur kompetitiven Förderung von Regionen eingesetzt (vgl. Benz 2004). Sie dienen dazu, Regionen zu veranlassen, bestimmte politisch gewollte regionalpolitische Ziele (policies) zu verfolgen (vgl. Gerlach 2003: 293; Eickelpasch, Fritsch 2005: 1270). Sie können daher als neues Steuerungsinstrument in der Regionalpolitik bezeichnet werden (vgl. Giessen 2010). In der Praxis bislang beobachtbare regionalpolitische Leistungswettbewerbe haben Pilotcharakter. Sie dienen als Experimente und stellen „Modellvorhaben“ dar, die bestimmte regionalpolitische Strategien zunächst einmal anstoßen, damit diese sich dann langfristig selbst tragen sollen. In der Tendenz lässt sich eine Zunahme von regionalpolitischen Leistungswettbewerben beobachten. Dies trifft nicht zuletzt auf die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume zu. Hier haben Elemente des politischen Leistungswettbewerbs mittlerweile Eingang in die Mainstream-Regionalpolitik gefunden (EU-Strukturpolitik: LEADER-Ansatz) (vgl. Böcher 2008: 378).

Regionale Leistungswettbewerbe funktionieren nicht von selbst, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen. Um ihre Wirkungen feststellen zu können, müssen die Funktionsweise des Wettbewerbs und die spezifischen Funktionsbedingungen geklärt werden. Dies soll im Folgenden zunächst unter Berücksichtigung theoretischer Kenntnisse erfolgen. Im Weiteren werden wir anhand einer empirischen Untersuchung eines Wettbewerbsverfahrens Möglichkeiten und Grenzen dieses Instruments regionalpolitischer Steuerung erörtern. Dabei wollen wir mit dem Beispiel eines gelungenen Leistungswettbewerbes zeigen, dass die erforderlichen Voraussetzungen in der Praxis zu verwirklichen sind. Damit sollen die Grenzen dieses Instruments nicht ignoriert werden. Für die Praxis ist es wichtig zu erkennen, unter welchen Bedingungen Leistungswettbewerbe die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. Diese Bedingungen zu identifizieren, ist Ziel unseres Beitrags.

2 Funktionsweise von Leistungswettbewerben

Wettbewerbe stellen Mechanismen der Handlungskoordination dar, bei denen Akteure aufgrund von Anreizen ihre Handlungen wechselseitig anpassen (vgl. Benz 2007b). Anreize resultieren aus der Aussicht, knappe Güter oder Werte zu gewinnen. Im Standortwettbewerb konkurrieren Regionen um die Attraktion von Unternehmern,

¹Wir bezeichnen diesen Wettbewerb als „Leistungswettbewerb“. Mit Leistung erfassen wir den Gegenstand der Konkurrenz und meinen damit ein Ergebnis, das in Bezug auf bestimmte Aufgaben erzielt wird. Die hier verwendete Bezeichnung wird kritisiert mit der Behauptung, es ginge im Wettbewerb immer um Leistung. Nach unserem Verständnis von Leistung trifft dies nicht zu. Im Schönheitswettbewerb geht es um Schönheit, die jemand hat oder auch nicht, im Marktwettbewerb stehen Gewinne oder Marktanteile im Mittelpunkt, deren Erreichen nicht unbedingt mit Leistung zu tun hat, im Steuerwettbewerb geht es um Steuereinnahmen, deren Höhe von Leistungen der Politik in Gebietskörperschaften, aber auch von anderen Voraussetzungen abhängt, in der Wissenschaft konkurrieren Forscher um Ideen oder Problemlösungen, und zwar unabhängig davon, wie viel Leistung jemand erbringt.

Steuerzahlern, Studenten, Touristen etc., also letztlich um Chancen, die wirtschaftlichen Grundlagen und damit auch die öffentlichen Einnahmen zu steigern (vgl. Bergmann 2000: 226 f.). Im politischen Leistungswettbewerb stehen fiskalische Ressourcen nicht im Vordergrund, vielmehr geht es um die Verwirklichung von Zielen und öffentlichen Leistungen in Politikfeldern (vgl. Meyer, Elbe 2007). Anreize beruhen weniger auf materiellem Gewinn als vielmehr auf der Anerkennung für best practices. Bei regionalen Leistungswettbewerben können übergeordnete Instanzen, also die EU-Kommission oder zuständige Ministerien des Bundes oder der Länder, Prämien ausloben oder Fördergelder anbieten (vgl. Fürst 2010b: 63). Innerhalb der Region sorgt neben den in Aussicht gestellten Auszeichnungen die Neigung, besser sein zu wollen als andere, für die Motivation von zuständigen Akteuren, sich am Wettbewerb zu beteiligen und Leistungen zu steigern (vgl. Fürst 2010a: 108-110). Entscheidend ist dabei die Zustimmung, die Wettbewerbsteilnehmer innerhalb ihrer eigenen Organisation bei Vorgesetzten, Mitgliedern oder Wählern erreichen können. In demokratisch regierten Gebietskörperschaften funktioniert der Leistungswettbewerb, wenn Bürgerinnen und Bürger die Politik ihrer Regierung mit jener anderer Gebietskörperschaften vergleichen und relativ gute Politikergebnisse durch Zustimmung in Wahlen belohnen und schlechte Ergebnisse bestrafen (vgl. Salmon 1987: 32).

Leistungswettbewerbe bewirken nicht, wie andere regionalpolitische Steuerungsmodi, dass nur vorgegebene Ziele erreicht werden. Sie generieren Lernprozesse, deren Ausgang grundsätzlich offen ist. Sie stellen im Sinne von Friedrich Hayek ein „Entdeckungsverfahren“ (vgl. Hayek 1969) dar. Der Wettbewerb sorgt für die spontane Entdeckung neuer Handlungsoptionen und Lösungen und fördert dadurch Innovationen. Damit verbunden ist, dass nicht geplant und berechnet werden kann, was am Ende herauskommt. Wie Hayek betonte, bedeutet Wettbewerb, dass „seine Ergebnisse unvoraussagbar und im ganzen verschieden von jenen sind, die irgend jemand bewusst hätte anstreben können, sowie [...], dass er gewisse Absichten vereitelt und gewisse Erwartungen enttäuscht“ (Hayek 1969: 250). Politische Leistungswettbewerbe können auch für Überraschungen sorgen, wenn sich z. B. nicht intendierte Entwicklungen durch den Wettbewerb einstellen. Initiatoren müssen daher zwischen positiven Entdeckungseffekten und potenziellen Problemen durch Verluste an Planungssicherheit und Steuermöglichkeiten abwägen, wenn sie einen politischen Leistungswettbewerb veranstalten. Als Ergebnis sind jedenfalls Innovationen in Lernprozessen zu erwarten.

Lernprozesse entstehen im Leistungswettbewerb aber nicht automatisch. Darin liegt der entscheidende Unterschied zum Standortwettbewerb, der durch die Eigendynamik von Märkten bewirkt wird. Leistungswettbewerbe sind genuin politische Verfahren, weil sie nur unter der Bedingung funktionieren, dass über folgende Aspekte außerhalb des Wettbewerbs Entscheidungen getroffen werden (vgl. Benz 2007b: 54 ff.): Zunächst müssen erstens Verfahren festgelegt werden, die Regeln der Fairness beinhalten. Dann muss zweitens über Gegenstände, Ziele und Bewertungskriterien entschieden werden. Drittens sind Verfahren der vergleichenden Evaluierung der am Wettbewerb beteiligten Regionen zu bestimmen. Die Auswahl der Wettbewerbsteilnehmer, aber auch der Sieger oder der Ranglisten erfolgt ebenfalls in einem politischen Prozess, dessen Qualität und Ergebnisse durch die beteiligten Akteure und ihre Zusammenarbeit beeinflusst wird.

Ob ein Leistungswettbewerb funktioniert, hängt damit zunächst von Voraussetzungen ab, die auf einer übergeordneten Ebene geschaffen werden müssen. Kritisch ist dabei die Einigung über Ziele und Verfahren. Werden diese von einer eigenständigen Zentralinstanz festgesetzt, sind zwar die Entscheidungsprobleme gering, aber es ist nicht gewährleistet, dass beide von den Regionen, die am Wettbewerb teilnehmen sollen, auch akzeptiert werden. Um Akzeptanz zu erreichen, bietet es sich an, Regionen an der Festlegung von Zielen und Verfahren zu beteiligen. In diesem Fall können aber interregionale Konflikte oder Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ebenen den Start des Wettbewerbs blockieren oder ihn zu einem wenig effektiven Verfahren machen. Die Problematik von Steuerung und Verhandlungen in Mehrebenenstrukturen ist also bei Leistungswettbewerben nicht ausgeräumt (vgl. Benz 2007a). Allerdings ist es leichter, sich auf einen Rahmen für Koordinierung zu einigen als auf Ergebnisse, die in Regionen zu erreichen sind, oder auf Maßstäbe für die Verteilung von Finanzzuweisungen.

Wettbewerbe werden in der Politik und Verwaltung nach wie vor negativ konnotiert, insbesondere weil sie mit Ungleichbehandlung verbunden sind. Erforderlich ist daher, dass das Verfahren grundsätzlich von allen Beteiligten akzeptiert ist und eine Art Wettbewerbskultur die eingespielten Routinen des kooperativen Föderalismus abschwächt. Gleichbehandlung ist dabei durch Chancengleichheit zu ersetzen, Bedarfsgerechtigkeit durch Leistungsgerechtigkeit, Vetomacht in Verhandlungen durch Gestaltungsmacht in Konkurrenz.

Eine solche Wettbewerbskultur entsteht nicht von selbst und auch nicht kurzfristig. Insbesondere im deutschen Föderalismus steht ihr eine lange Tradition von Kooperation, Gleichbehandlung und Subventionieren von strukturschwachen Regionen entgegen (vgl. Scharpf 1999). Doch Leistungswettbewerbe und kooperativer Föderalismus stellen keine Gegensätze dar. Die Festlegung von Zielen und die Verwirklichung von Auswahlverfahren erfordern ein Mindestmaß an geteilten Kompetenzen und Kooperation. Der Leistungsvergleich beruht auf Informationsaustausch zwischen Regionen und Lernen beruht auf der Kommunikation von Erfahrungen und Ideen. Regionen müssen also einerseits autonom ihre Leistungen entwickeln und Innovationen generieren, andererseits aber auch in horizontalen Kommunikationsstrukturen verbunden sein, die kollektives Lernen fördern. Die Schwierigkeit besteht dabei darin, dass Konkurrenten i. d. R. nicht bereit sind zu kooperieren, dass sie nicht willens sind, Informationen über ihre Politik auszutauschen oder sich von anderen beurteilen zu lassen. Um diesen Widerspruch aufzulösen, bedarf es der aktiven Promotoren und Moderatoren, die von den Regionen als unabhängig und kompetent anerkannt sind (vgl. Fürst 2010a: 110).

Neben diesen Rahmenbedingungen auf der übergeordneten Ebene des Leistungswettbewerbs müssen intraregionale Voraussetzungen erfüllt sein. In dieser Hinsicht gibt es zwischen Regionen erhebliche Unterschiede, je nachdem wie sie organisiert sind und je nach sozioökonomischen und natürlichen Gegebenheiten. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob Gebietskörperschaften (Länder, Kreise) konkurrieren oder funktionsspezifische regionale Netzwerke oder Zweckverbände. Dafür sprechen folgende Gründe:

- Erstens müssen Regionen als Wettbewerbsteilnehmer über hinreichende Handlungs- und Lernfähigkeit verfügen. Sie müssen also in der Lage sein, neue Lösungen zu erfinden oder diese umzusetzen.
- Zweitens setzt der Leistungswettbewerb voraus, dass Regionen ihre Leistungen bewerten lassen und ihre Politik transparent machen. Dazu bedarf es der Kapazitäten, Informationen bereitzustellen und zu verarbeiten, aber auch der Bereitschaft, Transparenz herzustellen.
- Drittens löst ein Leistungswettbewerb nur Wirkungen aus, wenn Regionen sich an der Politik anderer Regionen orientieren, ohne Vorbilder ungeprüft zu übernehmen. Erforderlich sind also, wie im Wettbewerb generell, komparative Handlungsorientierungen verbunden mit einer kritischen Haltung gegenüber Beispielen aus anderen Regionen, d. h. mit einer Berücksichtigung von Kontexten der Leistungserzielung. Diese komplexe Handlungsorientierung des kritischen Vergleichs ist in Regionen nicht leicht zu verwirklichen, weil je nach Strukturen entweder die Kritik oder die komparative Orientierung in den Hintergrund rückt.

Strukturen von Regionen variieren erheblich, und dies ist bei der Einschätzung und Durchführung von Leistungsvergleichen zu beachten. Beim gegenwärtigen Stand der Forschung, angesichts des Fehlens systematischer Vergleichsstudien, können wir im Folgenden nur einige Hypothesen formulieren, die mit theoretischen Überlegungen gestützt sind und sich in den wenigen vorliegenden empirischen Untersuchungen als plausibel erwiesen haben (vgl. Meincke 2012; Böcher, Krott 2011):

1. Regionen, die als Gebietskörperschaften organisiert sind (Länder, Landkreise), sind stärker durch intraregionale Parteipolitik geprägt als Regionen, die als Verbände organisiert sind, sei es in Form von regionalen Planungsverbänden oder losen Zusammenschlüssen öffentlicher oder privater Akteure. Der intraregionale Parteienwettbewerb kann einer interregionalen Orientierung entgegenstehen. Regierungen oder Landräte, die auf die Unterstützung von Parteien angewiesen sind, haben eine geringe Neigung, sich dem Leistungswettbewerb zu stellen. Ihre Verwaltungen sind nach aller Erfahrung eher daran interessiert, ihre Leistungen gegen Transparenz zu schützen, als sie vergleichend bewerten zu lassen (Kuhlmann 2003: 125). Verbände und lose Formen von Regional Governance verfolgen dagegen eher „Missionen“, sie versuchen, ihre geringen Kompetenzen durch Initiativen und Innovationen zu kompensieren, und können leichter Konsens für neue Praktiken mobilisieren. Leistungswettbewerbe, die auf einzelne Politikfelder ausgerichtet sind, stehen im Zentrum des Interesses von funktionsspezifischen regionalen Verbänden, während die Politik in Gebietskörperschaften tendenziell an Ressourcengewinnen im Standortwettbewerb interessiert ist. Leistungswettbewerbe funktionieren hier eher als eine Angelegenheit von Fachverwaltungen, wobei dann aber die interne politische Unterstützung als Anreiz fehlt.
2. Hierarchische Strukturen in Regionen, die wir wiederum v. a. in Gebietskörperschaften finden, bieten günstige Voraussetzungen für Handlungsfähigkeit nach außen und damit für Konkurrenzfähigkeit. Innovationen werden eher durch netzwerkartige

Strukturen gefördert, die viele Akteure mit verschiedenen Informationen und Ideen einbeziehen. Netzwerke sind allerdings problematisch, um Innovationen durchzusetzen und Konflikte zu regeln, die mit Innovationen verbunden sein können (Benz, Fürst 2002).

3. Die sozioökonomische Situation stellt Regionen im Wettbewerb vor unterschiedliche Ausgangsbedingungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Leistungswettbewerbe durch den Standortwettbewerb überlagert werden. Regionen, die wirtschaftlich benachteiligt sind, verweisen nicht nur auf Finanzknappheit, die ihrer Leistungsfähigkeit Grenzen setzt, sondern nehmen Leistungswettbewerbe oft auch als Konkurrenz um Ressourcen wahr, in der sie sich in einer ungünstigen Startposition befinden. Neben institutionellen Bedingungen haben daher auch unterschiedliche sozioökonomische Rahmenbedingungen Auswirkungen auf die Funktionsweise und die Effekte eines Leistungswettbewerbs (vgl. Löwis, Wiechmann et al. 2004: 53 ff.).

Beteiligte im Leistungswettbewerb können in diesem Prozess unterschiedlich agieren (vgl. Benz 2009: 186-191). Manche Regionen verhalten sich passiv und hoffen auf Anregungen aus anderen Regionen, andere versuchen sich als Vorreiter zu profilieren. Schneiden Regionen in Leistungsvergleichen schlecht ab, können ihre Vertreter versuchen, daraus Impulse zu gewinnen, um aus Erfahrungen zu lernen, sie können aber auch die Fairness der Verfahren, die Berechtigung der Bewertungen oder die Maßstäbe des Vergleichs in Zweifel ziehen. Repräsentanten in regionalen Entscheidungsorganen oder Kooperationspartnern in der regionalen Entwicklungspolitik können den Leistungswettbewerb ihren Entscheidungen zugrunde legen oder aber ihn ignorieren. Je nach Strategie regionaler Akteure erreicht der Mechanismus seine koordinierende Wirkung oder er verfehlt seinen Zweck. Institutionen, die Leistungswettbewerbe zur Steuerung einsetzen, müssen neben den strukturellen Bedingungen auf den verschiedenen Ebenen auch die strategischen Handlungsmöglichkeiten der involvierten Akteure beachten.

3 Praktische Bedeutung regionaler Leistungswettbewerbe

Leistungswettbewerbe werden, wie im Folgenden erläutert wird, zunehmend praktiziert, gleichzeitig werden ihre Wirkungen kritisch diskutiert. Dafür gibt es gute Gründe, wie unsere theoretischen Überlegungen zeigen. Es gibt aber auch Gründe dafür, diese Verfahren als Chance für eine verbesserte regionalpolitische Steuerung zu betrachten und sich darum zu bemühen, die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu klären und zu schaffen. Die soll das nachfolgend dargestellte Fallbeispiel belegen. Zunächst soll jedoch der Blick auf die generelle Anzahl solcher Leistungswettbewerbe in der deutschen Regionalpolitik gelenkt werden, um deren praktische Bedeutung besser abschätzen zu können.

Dass Leistungswettbewerbe im Zuge der Diskussion um Regional Governance als Anreizinstrumente eine wachsende Rolle spielen, lässt sich empirisch belegen. Die folgende Tabelle fasst Daten zu neun abgeschlossenen bzw. sich noch in der Umsetzung befindenden Wettbewerben zusammen, die seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland praktiziert wurden. Deutlich wird anhand der Ziele der Wettbewerbe, dass diese jeweils spezifischen politischen Programmen und Maßnahmen als Policies

Tab. 1: Übersicht über ausgewählte wichtige regionale Leistungswettbewerbe

| Wettbewerb | Zeitraumen | Initiator | Ziel (<i>policies</i>) |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Modellvorhaben LandZukunft | 2011-2014 | BMELV | Integrierte ländliche Entwicklung in peripheren Regionen |
| Bioenergie- Regionen | 2008-2012 | BMELV | Aufbau von Bioenergienetzwerken/ Klimaschutz |
| Idee.Natur | 2007-2009 (Auswahlphase) Planungs- und Umsetzungsphase (seit 2009) | BMU/BMELV | Naturschutz und integrierte ländliche Entwicklung |
| Regionen Aktiv | 2002-2007 | BMVEL/BMELV | Integrierte ländliche Entwicklung |
| Lernende Regionen | 2000-2008 | BMBF | Regionale Netzwerke für Bildungsangebote („Lebenslanges Lernen“) |
| LEADER+ | 2000-2006 | EU- Kommission | Integrierte ländliche Entwicklung |
| Unternehmen Region (Schirmprogramm) | Seit 1999 | BMBF | Innovationen durch Netzwerke und Clusterbildung in den neuen Bundesländern |
| Darunter z. B. InnoRegio | 1999-2006 | BMBF | Innovationen durch Netzwerke in den neuen Bundesländern |
| Netzwerk Regionen der Zukunft | 1997-2000 | BMBau/BBR | Nachhaltige Regionalentwicklung |
| BioRegio (ab 1999: BioProfile) | 1997-2007 | BMBF | Biotechnologieentwicklung durch regionale Clusterbildung |

Quelle: Böcher, Krott 2011: 60; BMELV 2011; Beckmann 2009: 41; Eickelpasch, Fritsch 2005: 1272; BMBF 2008: 7

dienen und allesamt Pilotcharakter aufweisen. Die dargestellten Wettbewerbe sind dadurch gekennzeichnet, dass eine staatliche höhere Instanz (Bundesministerium, EU-Kommission) Fördermittel in einem Wettbewerbsverfahren in Aussicht stellt, um innovative Lösungen hinsichtlich der gewünschten grundsätzlichen Ziele in Regionen

anzustoßen, die sich in einem Wettbewerbsverfahren gegenüber anderen Regionen durchgesetzt haben. In allen Wettbewerben haben sich die beteiligten Regionen hinsichtlich der politischen Ziele des Wettbewerbs konstituiert, ihr Raum deckt sich nicht zwingend mit den nach politisch-administrativen Kriterien abgegrenzten traditionellen Gebietskörperschaften (vgl. Böcher, Krott et al. 2008).

Der Wettbewerb „Idee.Natur“, der zwischen 2007 und 2009 ausgetragen wurde, soll im Folgenden dazu dienen, einige der zuvor getroffenen theoretischen Überlegungen empirisch zu illustrieren und Bedingungen eines erfolgreichen Einsatzes zu präzisieren. Anhand der Ergebnisse einer abgeschlossenen wissenschaftlichen Evaluation des Wettbewerbs, mit der die Universität Göttingen beauftragt war (vgl. Böcher, Krott 2011)², können einige der zuvor formulierten Überlegungen verdeutlicht werden.

4 Anwendung von Leistungswettbewerben am Beispiel von „Idee.Natur“

4.1 Hintergrund

Der Wettbewerb „Idee.Natur“ stellt ein Modellvorhaben innerhalb eines etablierten nationalen Förderprogramms dar. Im Rahmen einer Optimierungsphase des Programms zur „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung“ (Naturschutzgroßprojektprogramm, NGP), das seit 1979 das zentrale Förderinstrument des Bundes im Bereich Natur- und Landschaftsschutz darstellt, diente dieser Wettbewerb dazu, bestimmte bislang als unterrepräsentiert angesehene Regionstypen zu akquirieren (vgl. Böcher, Krott 2011: 11). Dabei sollte das als zu aufwendig empfundene Antragsverfahren verschlankt werden, und innovative Lösungen zwischen integrierter ländlicher Entwicklung und Naturschutz sollten angestoßen werden (vgl. Böcher, Krott 2011: 11). Bei Idee.Natur gab es erstmals eine Kooperation zwischen dem Bundesumweltministerium (BMU) und dem Bundeslandwirtschaftsministerium (BMELV). Letzteres beteiligt sich in der derzeit laufenden Umsetzung als Finanzierer von Maßnahmen zur integrierter ländlichen Entwicklung, welche die vom BMU finanzierten Maßnahmen des Naturschutzes ergänzen sollen. Somit handelt es sich bei Idee.Natur um einen Leistungswettbewerb im Politikfeld „Naturschutz“, der als Ziel best practices und Innovationen hinsichtlich der neuartigen Kooperation zwischen Naturschutz und ländlicher Entwicklung anstoßen will.

4.2 Ablauf

Wie oben erwähnt, stellen übergeordnete Instanzen den Regionen häufig Prämien oder Fördergelder in Aussicht, um Regionen zu motivieren, sich am Wettbewerb zu beteiligen. Zusätzlich sorgt intern die Motivation, besser sein zu wollen als andere, als Anreiz für innerregionale Kooperation und Leistungssteigerung. Bei Idee.Natur konnten beide Mechanismen beobachtet werden: Der Wettbewerb wurde in zwei Stufen

² Die Evaluation wurde vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesumweltministeriums (BMU) gefördert (Z.1.3 – 88211-5/06). Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beruhen auf dem Endbericht des Vorhabens (vgl. Böcher, Krott 2011).

organisiert. Auf der Basis von Antragsskizzen wurden in einer ersten Wettbewerbsstufe zunächst zehn Siegerregionen ausgewählt, die eine Geldprämie (10.000 Euro) erhielten, öffentlichkeitswirksam vorgestellt und zur Erarbeitung von integrierten Projektanträgen (Vollanträgen) aufgefordert wurden (vgl. Böcher, Krott 2011: 65). Unter Zeitdruck mussten dann innerregional die erforderlichen Organisationsstrukturen gebildet werden, die es Regionen ermöglichen, später ein Naturschutzgroßprojekt entsprechend den Förderrichtlinien umzusetzen. Hierfür wurden z. B. Zweckverbände gegründet. Nach der Auswahl der endgültigen fünf Siegerregionen haben diese 2009 damit begonnen, Naturschutzgroßprojekte umzusetzen. Dabei können sie mit einer 10- bis 15-jährigen finanziellen Förderung mit einem Volumen im zweistelligen Millionenbereich rechnen, flankiert durch eine ca. 5-jährige Förderung des BMELV. Dass der Wettbewerb Idee.Natur auf eine sehr hohe Motivation bei Regionen traf, lässt sich anhand der Anzahl der Teilnehmer belegen: Galt der Wettbewerb für das BMU und das BfN ab einer Teilnehmerzahl von 50 als Erfolg, haben sich tatsächlich 122 Regionen mit Konzepten beworben, von denen wiederum 75 inhaltlich prinzipiell die naturschutzfachlichen Grundkriterien für Naturschutzgroßprojekte erfüllten (vgl. Böcher, Krott 2011: 129). Diese hohe Teilnehmerzahl belegt, dass ein Wettbewerb, unabhängig von der Aussicht auf Fördermittel, tatsächlich als starker Anreiz für Regionen wirken kann, Kooperationen aufzubauen und den Zielen des Wettbewerbs entsprechende Strategien trotz hohen Zeitdrucks zu entwickeln.

Idee.Natur zielte auch darauf ab, neue Regionen mit unter Umständen neuen Lösungen für den Naturschutz verbunden mit Konzepten ländlicher Entwicklung zu entdecken. Dazu wurden drei thematische Schwerpunkte ausgeschrieben, von denen das BMU und das BfN den Eindruck hatten, dass sie noch zu wenig im Programm repräsentiert seien: Regionen mit schützenswerten Moorgebieten, solche mit Waldgebieten sowie, als völlig neuer Aspekt in diesem Programm, Regionen, die Naturschutz in urbanen/industriellen Landschaften umsetzen wollten (vgl. BfN, BMU et al. 2007 a: 5. Zu den zwei erstgenannten Themen existierten bereits Studien des Bundesamts für Naturschutz (BfN) zu der Frage, welche Gebiete hier in Deutschland als mögliche zukünftige Naturschutzgroßprojekte von besonderem Wert sind (Scherfose 2007). Diese Gebiete konnten im herkömmlichen Akquisitionsverfahren des Naturschutzgroßprojekteprogramms jedoch noch nicht für eine Umsetzung von Naturschutzgroßprojekten gewonnen werden.

Der von Hayek beschriebene Aspekt der geringen Planbarkeit von Wettbewerben mit eintretenden Überraschungen lässt sich bei Idee.Natur demonstrieren: So setzte sich als eine der fünf endgültigen Siegerregionen mit dem Schwäbischen Donautal (Bayern) ein Gebiet durch, das bislang für das Thema „Wald“ in den Studien des BfN noch nicht identifiziert worden war (vgl. Böcher, Krott 2011: 129). Im Themenfeld „urbane/industrielle Landschaften“ wurde der Wettbewerb gerade dazu genutzt, Überraschungen und Innovationen zu generieren, da es hierzu überhaupt keine Vorerwartungen oder Studien gab. Zudem stellte sich heraus, dass die auf Naturschutz in ländlichen Regionen zugeschnittenen Kriterien und Förderrichtlinien des NGP-Programms nur wenig kompatibel mit dieser neuen Programm-Klientel sind.

Während der Auswahlphase manifestierten sich die beschriebenen nicht intendierten Entwicklungen in den von den Regionen entwickelten Konzepten. So setzten die Regionen bei der vom BMU mit NGP geforderten auch langfristigen Sicherung von Schutzgebieten nicht zuvorderst auf die Ausweisung von Naturschutzgebieten, sondern schlugen auch – im Programm grundsätzlich mögliche – alternative, z. T. neuartige Lösungen zur Umsetzung von Schutzmaßnahmen vor, z. B. die Etablierung neuer Governance-Institutionen wie Public-Private-Partnerships (PPP) (vgl. Sack 2007). Zudem gab es Vorschläge für Naturschutzmaßnahmen, die von den Experten des BfN teilweise kritisch gesehen, von einer externen Jury jedoch als positiv betrachtet wurden.

Ein zentrales Ergebnis der Evaluation des Wettbewerbs Idee.Natur ist, dass mit einem Wettbewerb gerade im Naturschutzgroßprojekteprogramm des Bundes Verluste an Planungssicherheit und Steuerungsmöglichkeiten für das BMU und das BfN als Vollzugsbehörde einhergehen (vgl. Böcher, Krott 2011). Denn im etablierten Programm hat das BfN Regionen häufig direkt aufgefordert, einen Antrag zur NGP-Förderung zu stellen. Die Fachexperten des Amtes haben zudem meist eine Antragskizze bilateral, gemeinsam mit Akteuren aus einzelnen Regionen bis zur Antragsreife entwickelt und dabei auch konkrete Maßnahmen mitgeplant. Beim Wettbewerb war diese enge Kooperation in der Antragsphase nicht möglich. Wegen der Forderung nach Chancengleichheit und der Mitwirkung einer externen Jury an der Beurteilung der Anträge konnten die Experten des BfN nicht über Inhalte von Anträgen entscheiden. Die Experten hatten zwar weiterhin ein hohes Gewicht durch ihre Fachbewertungen, die der Jury als Entscheidungsgrundlage dienten, konnten jedoch auf die Anträge der Regionen selbst keinen Einfluss ausüben. Dass Wettbewerbe Innovationen und Lerneffekte erzeugen können, ist daher auch bei Idee.Natur zu beobachten (vgl. Böcher, Krott 2011: 124-125).

Insgesamt kann – gemessen an den Zielen der Veranstalter – Idee.Natur als erfolgreicher politischer Leistungswettbewerb gelten. Die Ziele, die das BMU und das BMELV mit dem Wettbewerb verfolgten, konnten erreicht werden (vgl. Böcher, Krott 2011: 128 ff.). Sie lauteten laut Veranstalter: Neue, zukunftsweisende und innovative Konzepte für Naturschutzgroßprojekte in Deutschland anzustoßen, erstmals eine Verbindung mit Maßnahmen zur integrierten ländlichen Entwicklung zu schaffen, naturschutzfachlich bedeutsame Gebiete in den drei bislang als unterrepräsentiert bzw. innovativ erachteten Themenschwerpunkten „Moore“, „Wälder“ und „urbane/industrielle Landschaften“ zu identifizieren und das NGP-Antragsverfahren zu verkürzen, ohne dass dabei die grundlegenden Kriterien für Naturschutzgroßprojekte – „Repräsentanz, Großflächigkeit, Naturnähe/Natürlichkeit, Beispielhaftigkeit und Gefährdung“ – in Frage standen (BfN, BMU et al. 2007b: 4; BfN, BMU et al. 2007a: 4 ff.).

Die Akquisitionsleistung des Wettbewerbs hinsichtlich neuer Gebiete für Naturschutzgroßprojekte kann als positiv eingestuft werden, da es eine große Anzahl an Wettbewerbsbeiträgen gab, die aus naturschutzfachlicher Sicht als qualitativ hochwertig einzuschätzen sind (vgl. Böcher, Krott 2011: 129 f.). Neben den Siegern gab es zudem aus Sicht des Bundesamtes für Naturschutz weitere sehr gute Anträge mit z. T. innovativen Schutzideen. Das Thema des Wettbewerbs und die entsprechende Kooperation mit dem BMELV führten zu einer Identifizierung besonderer Potenziale für eine Verbindung zwischen Naturschutz und integrierter ländlicher Entwicklung (vgl. Böcher, Krott

2011: 129). Hier wurden zur Umsetzung dieser Maßnahmen regionale Partnerschaften gegründet und konkrete auf die jeweilige Region zugeschnittene am Naturschutzpotenzial ausgerichtete Maßnahmen konzipiert, z. B. Tourismusangebote (vgl. Böcher, Krott 2011: 129). Auch andere als die fünf Gewinnerregionen werden evtl. zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit haben, sich um eine Förderung im Rahmen des Naturschutzgroßprojekteprogramms zu bewerben. Das Antragsverfahren von der Projektskizze bis hin zum Bewilligungsbescheid war bei Idee.Natur mit weniger als zwei Jahren deutlich kürzer als im bisherigen Förderprogramm (vgl. Böcher, Krott 2011: 130). Verglichen mit einer mitunter jahrelangen Antragsphase im „Normalverfahren“ konnten durch Idee.Natur Naturschutzgroßprojekte schneller in die Umsetzung gebracht werden (vgl. Böcher, Krott 2011: 130).

4.3 Spielregeln: Institutionen und Verfahren

Klare Regeln, die alle am Wettbewerb Beteiligten betreffen, sind zentral für die Qualität von Regionenwettbewerben. Diese beziehen sich wie weiter oben ausgeführt auf folgende Aspekte: Die Maßstäbe des Vergleichs und zur Anwendung gelangende Mess- oder Bewertungsmethoden, die Voraussetzungen, die Akteure erfüllen müssen, um zum Wettbewerb zugelassen zu werden, die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Chancengleichheit, die Verhaltensregeln für Konkurrenten im Wettbewerb und die legitimierte Instanz, die die vergleichende Bewertung vornimmt und über Sieger oder Verlierer oder eine Rangliste entscheidet (vgl. Benz 2007b).

Idee.Natur folgte solchen klaren Spielregeln. Die Maßstäbe des Vergleichs wurden durch die für alle Teilnehmer geltenden Ausschreibungsbedingungen für die zwei Stufen des Wettbewerbs definiert: In jeder der beiden Wettbewerbsstufen wurden die eingegangenen Projektskizzen bzw. integrierten Projektanträge durch verschiedene Akteure hinsichtlich formaler und fachlicher Kriterien bewertet (vgl. Böcher, Krott 2011: 64). Das Bewertungsverfahren wurde a priori festgelegt und bestand aus formalen Prüfungen der eingegangenen Wettbewerbskizzen und Projektanträge durch eine vorab eingerichtete Geschäftsstelle sowie aus fachlich-inhaltlichen Prüfungen durch die Veranstalter des Wettbewerbs BMU, BfN und BMELV auf Basis der eingegangenen Unterlagen. In der zweiten Wettbewerbsstufe wurde dies ergänzt, indem die zehn verbliebenen Antragsregionen bereist wurden. Zudem ergänzte als externer Sachverständiger eine unabhängige Jury, die über die endgültige Auswahl der zehn bzw. fünf Sieger entschied, diese internen Bewertungen (vgl. Böcher, Krott 2011: 65).

Die Regeln für die verschiedenen Stufen der Bewertung wurden dabei leitfadenartig für die am Bewertungsprozess beteiligten Personen zusammengestellt (vgl. Böcher, Krott 2011: 66). Damit sollte gesichert werden, dass alle Bewerber die zur Anwendung gelangenden Kriterien in gleicher Weise interpretieren und ein fairer und transparenter Auswahlprozess gewährleistet ist (vgl. Böcher, Krott 2011: 66 f.). Die vorgenommenen Bewertungen folgten in beiden Stufen von Idee.Natur klaren, nachvollziehbaren und von allen am Wettbewerb teilnehmenden Akteuren akzeptierten „Spielregeln“ (vgl. Böcher, Krott 2011: 67). Durch die allen Regionen bekannten Ausschreibungsunterlagen und Informationen verfügten diese jeweils über den gleichen Informationsstand. Es war den Regionen nicht möglich, individuell Informationen durch Kontakte zu den beteiligten

politisch-administrativen Akteuren oder den Fachexperten im BfN zu gewinnen: Alle Fragen mussten der Geschäftsstelle gestellt werden, und die Antworten wurden dann für alle in Form von FAQ auf der Wettbewerbshomepage zur Verfügung gestellt. Es war den Fachexperten im BfN untersagt, individuelle Kontakte zu den Regionen zu pflegen.

Der wichtigen fachlich-inhaltlichen Bewertung durch die Experten aus BfN, BMU und BMELV, die der Jury in den zwei Wettbewerbsrunden als Orientierung diente, wurde ein detaillierter Bewertungsleitfaden zugrunde gelegt, der als Messlatte sowohl NGP-typische Kriterien als auch Aspekte integrierter ländlicher Entwicklung enthielt und innerhalb dessen eine Punktbewertung aller Aspekte vorgenommen werden musste (vgl. Böcher, Krott 2011: 66). Das Punktbewertungssystem, das in eine Rangliste der Regionen mündete, sorgte für eine Standardisierung und eine Steigerung der Nachvollziehbarkeit der Bewertung und wirkte sich positiv auf die Aspekte Transparenz, Fairness und Chancengleichheit des Wettbewerbs aus (vgl. Böcher, Krott 2011: 68). Die Arbeit der formal unabhängigen Jury, die sowohl in der ersten als auch zweiten Stufe des Wettbewerbs über die Auswahl der Siegerregionen entschied und aus elf Mitgliedern der Bereiche Naturschutz, Integration von Naturschutz in die ländliche Entwicklung, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Tourismus, Kommunen, Medien und Wissenschaft bestand, wurde durch eine Geschäftsordnung geregelt (vgl. Böcher, Krott 2011: 70). Die vorbereitete Rangliste sollte im Sinne der Geschäftsordnung der Jury eine informale Steuerung der Jury-Entscheidung darstellen, die als „Sicherheitsnetz“ für die aus Sicht der Initiatoren nicht planbare und unsichere Entscheidungsfindung der Jury fungierte. Allerdings verfügte die Jury trotzdem noch über Handlungsspielräume, da es prinzipiell anheimgestellt war, die zehn bzw. fünf Sieger unabhängig von den Fachbewertungen zu küren (vgl. Böcher, Krott 2011: 71). Die Jury entschied am 20. Mai 2009 über die fünf Sieger und wählte dabei im Themenschwerpunkt „Wälder“ die Region „Hohe Schrecke – Alter Wald mit Zukunft“ (Thüringen/Sachsen-Anhalt), „Im Reich von Aquila pomarina – Die Nordvorpommersche Waldlandschaft“ (Mecklenburg-Vorpommern), „Das Schwäbische Donautal: Auwaldverbund von nationaler Bedeutung“ (Bayern), im Themenschwerpunkt „Moore“ die „Allgäuer Moorallianz“ (Bayern) und im Themenschwerpunkt „urbane/industrielle Landschaften“ die „Landschaft der Industriekultur Nord“ (Saarland) als Gewinner aus (vgl. BMU, BfN 2009). Diese Auswahl wich in einem Fall von dem Ranking der Vorbewertung durch die Fachexperten aus BfN/BMU und BMELV ab (vgl. Böcher, Krott 2011: 79).

Die Ausschreibungsunterlagen definierten die Voraussetzungen, die von den teilnehmenden Regionen zu erfüllen waren, um an Idee.Natur teilzunehmen (vgl. BfN, BMU et al. 2007b): In Teilnehmerregionen musste eine kritische Masse an Akteuren dazu bereit sein, sich in einer Partnerschaft für die Ziele von Idee.Natur zusammenzuschließen. Darüber hinaus mussten die teilnehmenden Regionen über eine bestimmte naturräumliche Ausstattung hinsichtlich der thematischen Schwerpunkte des Wettbewerbs und über eine bestimmte Mindestgröße verfügen. Idee.Natur war prinzipiell offen für alle, die sich mit den Zielen des Wettbewerbs identifizieren. Es herrschte Chancengleichheit, wenn die Anträge die formalen Mindestkriterien erfüllten (vgl. Böcher, Krott 2011: 79).

Im Bewertungsverfahren wurden die gleichen Maßstäbe an alle Bewerber angelegt. Während des mehrstufigen Verfahrens wurden vorhandene subjektive Bewertungen

der beteiligten Fachexperten durch die Diskussion und Verabschiedung eines gemeinsamen Bewertungsleitfadens sukzessive standardisiert (vgl. Böcher, Krott 2011: 79). Die Jury besaß Handlungsspielräume und konnte in ihren Entscheidungen von den Vorbewertungen abweichen. Als Beitrag zur Chancengleichheit bündelte die Geschäftsstelle Informationen und Antworten auf Teilnehmerfragen und stellte wichtige Informationen als FAQ auf der Homepage des Wettbewerbs zur Verfügung. Für die Bereisung der Regionen wurden gleiche Zeitpläne festgelegt, um keine Teilnehmer zu bevorteilen (vgl. Böcher, Krott 2011: 80).

Die legitimierte Instanz, welche die vergleichende Bewertung vornahm, bestand innerhalb der Vorbewertungsprozesse der beiden Wettbewerbsstufen aus Vertretern der ausschreibenden Institutionen BfN, BMU und BMELV. Die Kooperation zwischen BMU und BMELV sorgte für Akzeptanz sowohl bei Akteuren des Naturschutzes als auch unter den Naturnutzern. Die Aufgaben der verschiedenen an der Bewertung beteiligten Akteure und die Zusammensetzung der Jury wurden klar definiert und öffentlich transparent gemacht. Die Jury-Mitglieder repräsentierten verschiedene wettbewerbsrelevante Institutionen, Verbände sowie Wissenschaft und Medien, wodurch von einer Legitimation der Jury ausgegangen werden kann. Die teilnehmende Beobachtung der Jury-Sitzungen durch die Evaluatoren erlaubt das Fazit, dass die bewertende Instanz rein fachlich anhand der zuvor im Bewertungsverfahren festgelegten Spielregeln entschied (vgl. Böcher, Krott 2011: 81). Auch das bei solchen Wettbewerben zu erwartende aktive Proporzdenken zugunsten einer bestimmten gleichmäßigen Verteilung der Siegerregionen über die verschiedenen Bundesländer hinweg konnte bei Idee.Natur nicht beobachtet werden. Am Ende befanden sich unter den fünf Gewinnern der zweiten Stufe zwei Regionen aus Bayern (vgl. Böcher, Krott 2011: 89).

Zur Legitimationssteigerung der auswählenden Instanz sorgte auch, dass die fünf Verliererregionen der zweiten Stufe Schreiben erhielten, in denen Schwächen und Stärken in motivierender Form formuliert wurden. Ziel war es, die fünf nicht erfolgreichen Gebiete im Sinne von „zweiten Gewinnern“ (schriftliche Auskunft BMU, 26.05.2009) zu betrachten und die Argumente, warum diese nicht prämiert wurden, präzise aufzuzeigen. Dieser Umgang mit den Verlierern erhöhte in manchen Fällen das Verständnis für die Entscheidung, sorgte jedoch auch für Unverständnis, wenn die Begründung als nicht zutreffend erachtet wurde. Dass solche ambivalenten Wirkungen durch die Auswahlentscheidung gerade in der zweiten Wettbewerbsstufe entstanden, liegt u. a. an dem für die Erarbeitung des integrierten Projektantrags notwendigen zeitlichen und personellen Aufwand (vgl. Böcher, Krott 2011: 82). Allerdings ergibt sich aus der Besonderheit, dass es sich bei Idee.Natur um einen Wettbewerb innerhalb eines etablierten und weiter fortgesetzten Förderprogramms handelt, die Möglichkeit für die abgelehnten Regionen, sich zu einem späteren Zeitpunkt erneut um eine Förderung zu bewerben. Dadurch könnten sich die für die Bewerbung bei Idee.Natur betriebenen regionalen Anstrengungen später doch noch auszahlen. Insgesamt können die Spielregeln bei Idee.Natur als wichtige institutionelle Faktoren mit positiver Ausprägung verstanden werden, die ihren Beitrag dazu geleistet haben, dass Idee.Natur von allen Beteiligten als Erfolg eingeschätzt wird.

4.4 Wirkungen von Idee.Natur und potenzielle Grenzen regionaler Leistungswettbewerbe

Die Fallstudie zu Idee.Natur verdeutlicht, dass geeignete institutionelle Rahmenbedingungen zur Verfahrensgestaltung wesentlich zum Gelingen eines Leistungswettbewerbs in der Regionalpolitik beitragen. Darüber hinaus lassen sich Erkenntnisse hinsichtlich Wirkung und möglicher Grenzen solcher Wettbewerbe ableiten. Die im Folgenden zusammengefassten Einschätzungen haben vorläufigen Charakter. Sie basieren auf Gesprächen mit Programmverantwortlichen sowie der teilnehmenden Beobachtung eines Vernetzungstreffens zwischen BfN, BMU, BMELV und den Siegerregionen im März 2011 in Bonn. Die von uns formulierten Hypothesen über die Wirkung von regionalen Strukturen können anhand des regionalen Wettbewerbs Idee.Natur zwar nicht vollständig belegt werden; dieser Wettbewerb zeigt jedoch bestimmte Tendenzen auf, die verdeutlichen, dass sie plausibel sind.

In den Siegerregionen lässt sich zum einen feststellen, dass die Wirkungen des Wettbewerbs zu einer gesteigerten innerregionalen Vernetzung und interkommunalen Kooperation geführt haben. So arbeiten z. B. in der schon durch Regionen Aktiv geförderten Region „Schwäbisches Donautal“ gegenwärtig sechs Landkreise und insgesamt 78 Kommunen über Ländergrenzen hinweg im Rahmen der Regionalentwicklung zusammen. In allen Siegerregionen sorgte gerade die Verbindung zwischen Naturschutzgroßprojekteprogramm und Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung für eine Akzeptanzsteigerung und führte zu der Hoffnung, mit Naturschutz und ländlicher Entwicklung auch ökonomische Fortschritte zu erzielen und Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen. In der Region Nordvorpommern beispielsweise konnten Gemeinden gerade wegen der ILE-Aussicht zur Kooperation bewogen werden, da diese ökonomisch positive Effekte versprach. Insgesamt wurden durch den Wettbewerb sehr hohe Erwartungen bei regionalen Akteuren geweckt.

Allerdings existieren auch bei der Umsetzung von Idee.Natur typische Problemlagen von Regionalwettbewerben, die die Gefahr bergen, die Weiterführung der zunächst durch die Wettbewerbs-„Hysterie“ initiierten positiven Effekte zu gefährden, und Hinweise auf mögliche Grenzen von Leistungswettbewerben liefern. So bestehen derzeit Schwierigkeiten, die durch das BMELV geförderten Maßnahmen zur ILE mit dem Naturschutz angemessen zu koordinieren. Das liegt zum einen daran, dass die unterschiedlichen Maßnahmen aus verschiedenen Töpfen stammen und auch administrativ unterschiedlich abgewickelt werden müssen. Zum anderen bestehen Probleme durch die uneinheitliche Zeittaktung: Während ILE-Maßnahmen sofort begonnen werden konnten, befinden sich die Naturschutzgroßprojekte noch in der Konkretisierung ihrer Planung. Für eine Integration der beiden Maßnahmen fehlt es daher z. T. noch an wichtigen Informationen über die Details der zukünftigen Naturschutzmaßnahmen. Eine Grenze von Leistungswettbewerben könnte darin liegen, dass diese häufig programmatisch eine Integration verschiedener politischer Maßnahmen über sektorale Interessen und Grenzen hinweg verfolgen, das politische Mehrebenensystem jedoch nach wie vor sektoral und wenig integrativ organisiert ist. In der Umsetzung kommt es dann zu Abstimmungs- und Koordinierungsschwierigkeiten zwischen den einzelnen

sektoral organisierten Strukturen der Abwicklung. Politikintegration funktioniert auf der übergeordneten Wettbewerbsebene dann deutlich besser als auf der regionalen und lokalen Ebene der konkreten Umsetzung einzelner Maßnahmen.

Daneben gibt es in der Umsetzung Konflikte, die der Wettbewerb Idee.Natur mit seinem strengen Zeitregiment zusammen mit der Motivation regionaler Akteure, sich im Wettbewerb durchsetzen zu wollen, überlagern konnte. Hier geht es beispielsweise um die gerichtliche Klärung von Waldbesitzstrukturveränderungen oder um Auseinandersetzungen zwischen Landwirten und Naturschützern, die in der auf den Wettbewerb folgenden Planungsphase der Naturschutzgroßprojekte (PEPL-Erstellung) eine zusätzliche externe Moderation erforderlich machen. Die positiven Wirkungen von Idee.Natur auf die Regionen bestehen auf jeden Fall darin, dass sich regionale Akteure zusammengetan haben und eine gemeinsame Entwicklungsstrategie unter dem Dach von Naturschutz und integrierter ländlicher Entwicklung starten wollen. In der gegenwärtigen Umsetzung können die positiven Wettbewerbswirkungen vor dem Hintergrund konkret umsetzungsbezogener Konflikte und Probleme beeinträchtigt werden. Die damit angedeutete Grenze von Wettbewerben liegt darin, dass bei regionalen Leistungswettbewerben in der Antragsphase der hohe Zeitdruck, die Aussicht auf Erfolg und die Motivation der regionalen Akteure grundsätzlich nach wie vor bestehende Interessenkonflikte zunächst überlagern können. Wenn es jedoch um die konkrete Umsetzung geht, bei der der Wettbewerb nicht mehr länger disziplinierend und konfliktmindernd wirkt, und die regionalen Akteure maßnahmenbezogene Zugeständnisse machen müssen, können Interessenkonflikte erneut aufbrechen, weil der zuvor im Wettbewerb erzielte Konsens sich als oberflächlich und fragil erweist.

Idee.Natur als Wettbewerb, der auf einzelne Politikfelder ausgerichtet ist, fördert eher regional-governance-typische Zusammenschlüsse regionaler Akteure und die Bildung von Netzwerken, in denen über politisch-administrative Grenzen und Sektoren hinweg Akteure kooperieren. Der Wettbewerb übte dabei so starke Anreize aus, dass über einen überschaubaren Zeitraum hinweg parteipolitische Aspekte und Standortwettbewerb zugunsten der Regionsbildung ausgeblendet wurden. Insbesondere die innovative Integration von Naturschutz und integrierter ländlicher Entwicklung sorgte dabei für eine besondere Motivation für regionale Akteure, sich am Wettbewerb zu beteiligen. In kurzer Zeit konnten notwendige Kreistagsbeschlüsse erreicht werden, regionale Zweckverbände für die Umsetzung eines Naturschutzgroßprojektes zu gründen. Die notwendigen Innovationen wurden angestoßen durch innerregionale Netzwerke, die quer zu etablierten Hierarchien der lokalen und Kreispolitik sowie Verwaltung agierten. Inwieweit diese Strukturen auch in der Lage sind, zukünftig auftauchende Konflikte zu regeln, muss sich jedoch – wie aufgezeigt – in der derzeit laufenden konkreten Planungs- und Umsetzungsphase erweisen.

Es konnte bei Idee-Natur beobachtet werden, dass die sozioökonomische Situation der einzelnen Regionen Auswirkungen auf Effekte des Leistungswettbewerbes hat, wenn Regionen vor unterschiedliche Ausgangsbedingungen stehen sowie sich dem Standortwettbewerb ausgesetzt sehen. So stellte sich zum einen heraus, dass Regionen einen Startvorteil haben, wenn sie z. B. bereits durch die Teilnahme an anderen Wettbewerben

Erfahrungen mit Anträgen und Rahmenbedingungen haben. Zudem war es in manchen teilnehmenden Regionen nicht in der vorgegebenen Zeit des Wettbewerbs möglich, alle noch bestehenden Konflikte für eine gemeinsame Regionalentwicklungsstrategie, die den Naturschutz in den Mittelpunkt stellt, auszuräumen. In solchen Regionen zeigte sich zweierlei: Zum einen überlagern klassische Argumente des Standortwettbewerbs, wie z. B. (Land)-Wirtschaft contra Naturschutz und einhergehender Verlust von Arbeitsplätzen, die Diskussionen über den Leistungswettbewerb. Zum anderen stellt in Fällen, in denen der notwendige Konsens über die einzuschlagende Strategie der Regionalentwicklung noch nicht zugunsten der Wettbewerbsziele erreicht wurde, der regionale Leistungswettbewerb nicht das optimale Instrument dar. Hier könnte sich das traditionelle Verfahren, Regionen in einem jahrelangen Prozess aktiv hin zu einem Antrag für ein Naturschutzgroßprojekt zu führen, als zielführender herausstellen. Im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Standort- und Leistungswettbewerb konnte aber auch beobachtet werden, dass mitunter diejenigen Regionen in einem Leistungswettbewerb besonders gut zu motivieren sind, die aufgrund ihrer strukturellen Voraussetzungen im klassischen Standortwettbewerb wenig Erfolgsaussichten hätten. Eine weitere Grenze des regionalen Leistungswettbewerbs könnte also darin bestehen, Regionen zu bevorzugen, die ohnehin über gute Startbedingungen oder bereits über Erfahrungen mit der Teilnahme an anderen Wettbewerben verfügen, während es wirkliche „Newcomer“ oder besonders strukturschwache Regionen schwer haben, sich im Leistungswettbewerb zu behaupten.

5 Schlussfolgerungen

Politische Leistungswettbewerbe stellen ein wichtiges „neues“ Instrument der Regionalpolitik dar, das sich aus theoretischer Sicht sowohl inhaltlich als auch in seinen Funktionen und Wirkungen vom Konzept des „Standortwettbewerbs“ grundsätzlich unterscheidet. Politische Leistungswettbewerbe stehen konzeptionell im Kontext von Regional Governance als ein mögliches Koordinierungsverfahren zur Initiierung und Steuerung von Regional-Governance-Prozessen, in denen sich regionale Netzwerke bilden, die quer zu hierarchischen Strukturen der kommunalen und regionalen Politik agieren und verschiedene Sektoren einbinden. Der Leistungswettbewerb aktiviert dabei weniger Gebietskörperschaften und an Parteipolitik orientierte politische Akteure, sondern regionale Zusammenschlüsse, die bestimmte policies verfolgen wollen.

Damit politische Leistungswettbewerbe erfolgreich sind, müssen sie eine Reihe von Funktionsbedingungen erfüllen: Erstens müssen sie motivierende Anreize setzen, damit überhaupt eine kritische Masse an Wettbewerbsteilnehmern erzeugt wird. Zweitens ist die institutionelle Ausgestaltung des Wettbewerbsverfahrens keine triviale Aufgabe für die Veranstalter. Nur durch klare Regeln und eine in den Augen aller Teilnehmer legitimierte Instanz, die Bewertungen vornimmt und Ranglisten aufstellt, kann erreicht werden, dass Wettbewerbe auf Akzeptanz bei den Teilnehmenden stoßen. Wichtig ist ferner der Umgang mit Verlierern im Wettbewerb, die ihr Abschneiden als umso rationaler bewerten, je transparenter und fairer das Auswahlverfahren war, und wenn sie prinzipiell gleiche Chancen wie die Gewinner hatten. Finanzielle Anreize sorgen

dabei häufig für eine Steigerung der Effizienz und Effektivität, was die Zielerreichung im betroffenen Politikfeld angeht.

Allerdings können Wettbewerbe auch Verzerrungen bewirken, wenn Teilnehmer zu unterschiedliche Startbedingungen haben. Möglicherweise kann ein Wettbewerb denjenigen Regionen, die z. B. aus sozioökonomischen Gründen schlechtere Startbedingungen haben, nicht gerecht werden. So besteht keine wirkliche Chancengleichheit. Einen weiteren ambivalenten Punkt stellen Unsicherheiten dar, mit denen Leistungswettbewerbe einhergehen. Ihr Ausgang ist nicht planbar, d. h. unter Umständen können etablierte Verfahren für die Umsetzung bestimmter policies in Regionen zielführender sein.

Über die Funktionen politischer Leistungswettbewerbe ist aus theoretischer Sicht durch die Regional-Governance-Forschung viel Wissen vorhanden; die tatsächlichen Wirkungen in der politischen Praxis, auch langfristig, müssen jedoch noch verstärkt auch vergleichend empirisch untersucht werden.

Der von uns als Beispiel genannte Wettbewerb Idee.Natur illustriert Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen regionaler Leistungswettbewerbe. Er aktivierte 122 Regionen für den Naturschutz, was eine große Leistung hinsichtlich der Effektivität und Effizienz des Naturschutzgroßprojekteprogramms des Bundes darstellt. Durch klare Regeln und wenig Proporzdenken entsprach der Wettbewerb einer fast idealtypischen Umsetzung des Auswahlprozesses. Innovationen konnten angestoßen werden, z. B. hinsichtlich der Verbindung zwischen Naturschutz und Maßnahmen integrierter ländlicher Entwicklung in den Regionen und hinsichtlich der Politikintegration auf Ressortebene (BMU und BMELV). Allerdings blieben auch Unsicherheiten, was die Zielerreichung des Wettbewerbs angeht. Zudem können sich in der derzeit laufenden Umsetzungsphase in den Siegerregionen Konflikte und Probleme entwickeln, die mögliche Grenzen von regionalen Leistungswettbewerben aufzeigen.

Literatur

- Beckmann, I. (2009): Entrepreneurship-Politik. Neue Standortpolitik im politischen Spannungsfeld zwischen Arbeitsmarkt und Interessengruppen. Wiesbaden.
- Benz, A. (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden.
- Benz, A. (2007a): Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism. New Modes of Multi-level Governance in Germany. In: *Regional and Federal Studies* 17 (4), 421-436.
- Benz, A. (2007b): Politischer Wettbewerb. In: Benz, A. et al (Hrsg.) (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden.
- Benz, A. (2004): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. In: *DISP – Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung* 157, 4-10.
- Benz, A.; Fürst, D. (2002): Policy Learning in Regional Networks. In: *European Urban and Regional Studies* 9 (1), 21-35.
- Bergmann, E. (2000): Nachhaltige Entwicklung im föderalen Kontext: Die Region als politische Handlungsebene. In: Bizer, K.; Linscheidt, B.; Truger, A. (Hrsg.): *Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik*. Berlin, 215-239.

- Bergmann, E.; Jakubowski, P. (2001): Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb. In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 465-479.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz; BMU – Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): vision mensch.natur.region – Bundeswettbewerb Naturschutzgroßprojekte und ländliche Entwicklung. Bonn.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz; BMU – Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): idee.natur. Ausschreibungsbedingungen Bundeswettbewerb Naturschutzgroßprojekte und ländliche Entwicklung. Bonn.
- Blume, L. (2003): Kommunen im Standortwettbewerb: theoretische Analyse, volkswirtschaftliche Bewertung und empirische Befunde am Beispiel Ostdeutschlands. Baden-Baden.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008): Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken. Programmdarstellung. Berlin.
- BMELV – Bundesministerium Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Modellvorhaben LandZukunft. Denkanstöße für die Praxis. Berlin.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BfN – Bundesamt für Naturschutz (2009): idee.natur Zukunftspreis Naturschutz. Bundeswettbewerb Naturschutzgroßprojekte und integrierte ländliche Entwicklung. Die Gewinner. Bonn.
- Böcher, M.; Krott, M. (2011): Regionenwettbewerb als Instrument zur Akquisition neuer Naturschutzgroßprojektgebiete. Bonn.
- Böcher, M. (2008): Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+. In: Sociologia Ruralis 48 (4), 372-388.
- Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“. Wiesbaden.
- Eickelpasch, A.; Fritsch, M. (2005): Contests for cooperation – A new approach in German innovation policy. In: Research Policy 34 (8), 1269-1282.
- Elbe, S. (2007): Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme. Untersucht am Beispiel des Modellvorhabens Regionen Aktiv. Aachen.
- Fürst, D. (2010a): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Fürst, D. (2010b): Regional Governance. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 49-68.
- Gerlach, F. (2003): „Wettbewerbs-Regionalismus“ – ein neuer Ansatz in der regionalen Förderpolitik? In: Elsner, W.; Biesecker, A. (Hrsg.): Neuartige Netzwerke und nachhaltige Entwicklung. Komplexität und Koordination in Industrie, Stadt und Region. Frankfurt/M, 291-300.
- Giessen, L. (2010): Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (1), 3-14.
- Hayek, F. (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Hayek, F. (Hrsg.): Freiburger Studien. Tübingen, 249-265.
- Kuhlmann, S. (2003): Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: Verwaltungs-Archiv 94, 99-126.
- Löwis, S. v.; Wiechmann, T.; Müller, B. (2004): Regionale Agenden in Deutschland – Akteure, Institutionen und Strategien nachhaltiger Regionalentwicklung am Beispiel der „Regionen der Zukunft“. In: Wiechmann, T.; Löwis, S. v.; Kaether, J. (Hrsg.): Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“ – Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland. Dresden, 13-78.

- Meincke, A. (2012): Regionen im Wettbewerb. Leistungswettbewerb als Steuerungsinstrument regionaler Netzwerke. Baden-Baden.
- Meyer, W.; Elbe, S. (2007): Initiating Network Governance by Competition. Experiences from 18 German Regions. In: Cheshire, L.; Higgins, V.; Lawrence, G. (ed.): Rural Governance: International Perspectives. London/New York, 81-97.
- Moseley, M. (2003): Rural Development – Principles and Practice. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Sack, D. (2007): Spiele des Marktes, der Macht und der Kreativität – Öffentlich-private Partnerschaften und lokale Governance. In: Schwalb, L.; Walk, H. (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, 251-278.
- Salmon, P. (1987): Decentralisation as an Incentive Scheme. In: Oxford Review of Economic Policy 3 (2), 24-43.
- Scharpf, F. (1999): Föderale Politikverflechtung. Was muß man ertragen – was kann man ändern? In: Morath, K. (Hrsg.): Reform des Föderalismus. = Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Bad Homburg, 23-36.
- Scherfose, V. (2007): Bundesweit bedeutsame Gebiete für den Naturschutz. Bonn-Bad Godesberg.