

Handlungsperspektiven von Landkreisen in der (nachhaltigen) Regionalentwicklung

von Joachim Borner und Karsten Lindloff

Der folgende Artikel möchte zu einer kritischen Positionsbestimmung von Landkreisen in der Diskussion um eine nachhaltige Regionalentwicklung beitragen.

Im Vordergrund stehen dabei folgende Fragen:

- Welche Veränderungen sind in der Regionalpolitik festzustellen?
- Wie schlägt sich das in der Ausrichtung der Fördermittelprogramme nieder?
- Welche Konsequenzen hat dies für die Landkreise und wie können diese ihre Handlungsperspektiven verbessern?

Es ist den Autoren dabei bewusst, dass die getroffenen Aussagen nicht gleichermaßen auf alle Landkreise übertragbar sind, dass es regionale Unterschiede zwischen eher ländlichen und verdichteten Gebieten und zwischen alten und neuen Bundesländern gibt. Die Argumentation basiert auf Beobachtungen in Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, an denen die Autoren in den vergangenen Jahren beteiligt waren¹.

1 Regionalpolitik im Wandel

Die Regionalpolitik ist seit Jahren im Wandel. An praktischer Bedeutung zugenommen hat die Suche nach regionalen Planungs- und Steuerungsmechanismen und Managementinstrumenten, die einem Leitbild angepasst sind, das nachhaltige Entwicklung und endogene regionale Potentiale zu einer qualitativ neuen Art von Modernisierung zusammenfasst. Innovativ und gestaltend sollen sie auf die veränderten Bedingungen regionaler Entwicklung reagieren. Indem sich in Regionen Partner zu Allianzen zusammenschließen, miteinander zielgerichtet kooperieren und einen zusätzlichen Nutzen oder eine durch Bündelung von Kapazitäten neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen, wird die Schwäche der traditionellen Raum- und vor allem der Regionalplanung deutlich. Der Such- und Lernprozess, der gegenwärtig stattfindet und in Konzepten wie Regionalmanagement oder in Instrumenten wie der modifizierten, partizipativen Masterplanung oder, noch kleinräumiger, im planning for real aufscheint, stößt auf folgende Fragen:

Nachdem Konsens über die wichtigsten Handlungsprinzipien der Agenda 21-Prozesse erzielt wurde, wird die Frage bedeutsam: Wie lässt sich das in den Handlungsprinzipien verborgene Innovationspotential für regionale Entwicklungspfade erschließen, wenn dadurch Strukturbrüche und Konflikte mit historisch gewachsenen Mustern in der staatlichen Fiskal-, Sozial-, Umwelt-, Wirtschafts- und auch Innovationspolitik entstehen?

1. Wie immer regionale Akteure die regional-räumliche Entwicklung anpacken – es kommen Vorstellungen zu Tage, die Interessenkonflikte in sich bergen.
2. Wenngleich zunehmend erkannt wird, dass das traditionelle Steuerungssystem durch außeradministrative Vernetzungen und Kooperationen anpassungsfähiger (d.h. strategie-, innovations- und konsensfähiger)ⁱⁱ werden könnte, ist die Frage auf dem Tisch, welche institutionellen Reformen oder Innovationenⁱⁱⁱ von Nöten sind, um arbeitsteilige Beziehungen zu stabilisieren, Normen der Konfliktregulierung zu entwickeln und externe Störungen kleiner Art abzuwehren.
3. Wie – so ist die letzte Frage – lassen sich Kooperationen (und Allianzen) entwickeln, wenn der Neuerungsbedarf erst einmal nur von Pionieren erkannt wird? Positiv ausgedrückt: Wie lässt sich Kooperation inszenieren, also Bewusstsein für die Notwendigkeit der Kooperation erzeugen? Und wie wird der Effekt deutlich?

2 Konsequenzen für die Landkreise

Das sind strategische Fragen. Die tagespolitischen Fragen in den Landkreisen spiegeln das zwar wider, erhalten ihren Anreiz und ihre Aktualität jedoch aus den handfesten Veränderungen in der Regionalpolitik.

In der Europäischen Union und in Deutschland zeichnet sich der Trend ab, die Strukturpolitik zu regionalisieren. Regionalisierte Strukturpolitik zielt weniger auf allgemeine Alimentierung unterfinanzierter Infrastrukturhaushalte, sondern mehr auf die Förderung regionaler Entwicklungs- oder Innovationskerne, deren Potential ausreichend erscheint, um mittelfristig einen wesentlichen Entwicklungsimpuls – und damit auch eine Richtungsentscheidung für die Region zu geben.

D.h., Landkreise, so sie (zusätzliche) Fördermittel erlangen wollen, können nicht mehr mit allgemeinen Entwicklungsbedürfnissen oder Nachhol- bzw. Anpassungsbedarfen argumentieren. Sie haben vielmehr vorzuführen, wohin, mit welchen regionalen Partnern in welchen Allianzen und auf der Basis welcher eigener Ressourcen sie ihre Entwicklung präferieren.

Das zeigt sich im Umpacken der Förderung in regional-orientierte Projekte, die auf innovative Entwicklungsperspektiven abheben. Beispiele sind InnoRegio, Regionen der Zukunft, Lernende Regionen, Pakte für Arbeit, Regio-Initiativen, URBAN 21, Equal, das Programm Wachstumskerne u.a.

Die logische Folge ist, dass die Landkreise in neuer Form untereinander in Wettbewerb treten und zwar hinsichtlich

- der (strategischen) Entwicklungsideen
- interner Partnerschaften von Wirtschaft, Wissenschaft, öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft
- der Professionalität der Informationsbesorgung, der Entwicklungsplanung, der Antragstellung
- und letztendlich der Fördermittel.

Zugleich aber müssen sie regional **kooperieren**, landkreisüberschreitende Allianzen bilden, dabei die eigenen Interessen durchsetzen und Kompromisse aushandeln. Für die Landkreise bedeutet das, neue Potenziale zu erschließen und Kompetenzen zu entwickeln, um im Wettbewerb zu bestehen. Den Gebietskörperschaften kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

3 Beobachtungen zu aktuellen Förderprogrammen

3.1 Wettbewerb InnoRegio des BMBF

Aus der Beobachtung mehrerer Förderprogramme (InnoRegio, Lernende Regionen, LEADER) wird deutlich, dass nur noch die Regionen sich erfolgreich in Ausschreibungen behaupten können, die bereits „Vorleistungen“ im Sinne der obigen Anforderungen einbringen können.

Im Wettbewerb InnoRegio (Gesamtfördersumme: 500 Mio. DM) für die neuen Bundesländer konnten sich fast ausschließlich solche Verbände durchsetzen, die bereits über längerfristige Kooperationsbeziehungen verfügten. Als wesentlicher Erfolgsfaktor haben sich bestehende Kooperationen und bereits formulierte Projektideen herausgestellt, die im Hinblick auf die Anforderungen des Wettbewerbs in kurzer Zeit komplettiert werden konnten.^{iv} Landkreise und generell Gebietskörperschaften waren hier wie auch in anderen aktuellen Ausschreibungen nicht explizit angesprochen. Sie haben aber Chancen für ihre Gebietskulisse vorbeiziehen lassen, indem sie ihre durchaus vorhandene Kompetenz und Bündelfunktion in der Region in der Regel nicht eingebracht haben.

Der Regionsbegriff bezieht sich immer häufiger nicht auf administrative Grenzen, sondern erlaubt eine inhaltlich begründete Abgrenzung aus Sicht der Antragstellenden.^v Hier wird deutlich, dass von Landkreisen neue Formen der Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteursgruppen in ihrem Einflussgebiet auf der einen und überregional mit Vertretern angrenzender Gebiete auf der anderen Seite gefordert sind.

3.2 Wettbewerb Lernende Regionen des BMBF

Im Wettbewerb „Lernende Regionen“ des BMBF ist auffällig, dass es den antragstellenden Konsortien schwer fällt, eine schlagfähige Zusammenarbeit aufzubauen. Es existieren zum einen keine Vorerfahrungen mit Kooperationen unter unterschiedlichen Institutionen, zum anderen scheint

es keine stimmige Einschätzung zu den Entscheidungskriterien bzw. zu den eigenen Chancen zu geben, wenn auf Kooperationsangebote verzichtet und nicht gezielt ein passendes und schlagkräftiges Bewerberkonsortium unter Einbeziehung der Wirtschaft, von Bildungsträgern und der regionalen Gebietskörperschaften aufgebaut wird. Häufig gelingen erfolgreiche Anträge nur unter Beteiligung externer bzw. neutraler Moderatoren.^{vi}

3.3 LEADER+

Das derzeit laufende Bewerbungsverfahren zu LEADER+ zeigt, wie sich einzelne Bewerberregionen zunehmend zu profilieren versuchen, nachdem klar ist, dass nicht alle Antragsteller zum Zug kommen. Es kommt darauf an, schlüssige Konzepte zu erstellen und diese mit einer Reihe von Vorarbeiten zu untermauern. Die Fundierung auf einem regionalen Entwicklungskonzept ist genauso Pflicht wie die Einbeziehung regionaler Akteure in der Zielfindungsphase.

4 Strategien zur Verbesserung der Handlungsperspektiven von Landkreisen

4.1 Initiierung von Entwicklungsprozessen

Ein erster Schritt beim Aufbau neuer Herangehensweisen kann es sein, im Rahmen eines kooperativen Prozesses mit relevanten Akteuren aus der Region ein Entwicklungskonzept zu entwickeln, aus dem sich Ziele der langfristigen Entwicklung und konkrete Maßnahmen in der nächsten Zeit ableiten lassen sollten. Hierzu liegen bundesweit vielfältige Erfahrungen vor. Die Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“, „Integrierte Umweltberatung im Landkreis“ und „LEADER II“ stehen für solche Prozesse, wobei jeweils große Unterschiede zwischen einzelnen Regionen festzustellen sind. Wie man einen kooperativen Prozess konkret gestalten kann, ist in dem Modellvorhaben Integrierte Umweltberatung im Landkreis erprobt worden.^{vii}

Bei der Planung solcher Prozesse ist es hilfreich, aus bisherigen Erfahrungen^{viii} zu lernen und die bekannten Erfolgsfaktoren zu beachten, um zu vermeiden, dass die Prozesse ohne Ergebnis im Sande verlaufen. In diesem Artikel können diese nur stichwortartig benannt werden:

- hohe Qualität der Moderation und Steuerung der Prozesse
- ergebnis- und umsetzungsorientiertes Vorgehen
- allen Beteiligten einen Nutzen ermöglichen (win-win)
- Einbeziehung der politischen Gremien und der zuständigen Verwaltungseinheiten
- intensive öffentliche Begleitung der Prozesse

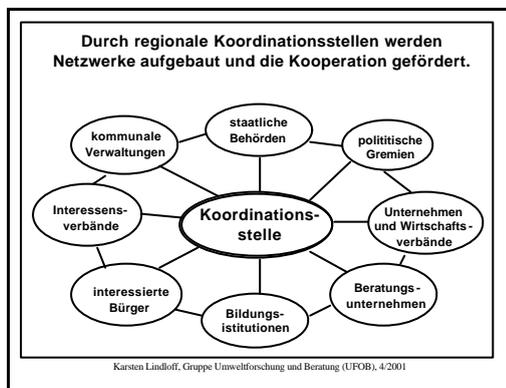
Nachdem erste Erfahrungen gesammelt wurden, können langfristige und umfassendere Strukturen geschaffen werden (vgl. die Abbildungen zu Chancen durch Vernetzungsprozesse).

Die Ebene von Landkreisen bietet sich in vielen Regionen als passende Größe für den Aufbau von Regionalmanagementstrukturen^{ix} an, da durch die

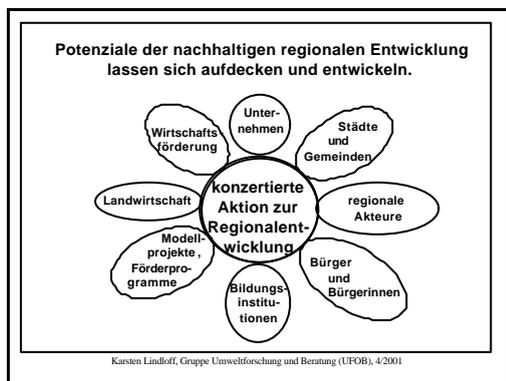
Übereinstimmung mit politischen und administrativen Grenzen der Beginn und das Handeln leichter fällt. Erforderlich ist aber eine hohe Handlungsfreiheit der Stellen für Regionalmanagement. Gleichzeitig muss auch sichergestellt werden, dass für die Bearbeitung übergreifender Ziele der Region passende Formen gefunden werden.

4.2 Coaching zu laufenden Prozessen

Die Gestaltung von Aktivitäten in der Regionalentwicklung lassen sich deutlich erleichtern, wenn externe Unterstützung im Rahmen eines Coachings in Anspruch genommen wird. Im Gegensatz zur einer Vergabe der Prozessgestaltung an Planungsbüros oder Unternehmensberatungen wird hierbei in den Regionen Know-how aufgebaut und die Verantwortung für die Prozessgestaltung selber wahrgenommen. Besonders wirkungsvoll ist Coaching im Austausch mit anderen Regionen, die vergleichbare Projekte verfolgen.^x



In den einzelnen Phasen des Prozesses werden unterschiedliche Unterstützungen benötigt, die nach Bedarf zielgerichtet „eingekauft“ werden können. Nach vorliegenden Erfahrungen besteht ein Bedarf an Coachingleistungen insbesondere hinsichtlich



- dem Aufbau von Kooperationsbeziehungen und funktionsfähigen Netzwerken,
- der Gesamtplanung von Entwicklungsprozessen und der Gliederung in Arbeitsschritte,
- der Unterstützung der Moderatoren, insbesondere zu Beginn der Prozesse
- der kritischen Begleitung und Beratung zum Prozessverlauf

- der Fortbildung und Unterstützung der Koordinatoren bzw. Regionalmanager
- dem Monitoring und der Erfolgskontrolle



Auch bei scheinbar festgefahrenen Prozessen macht es häufig Sinn, mit externen Beratern nach den Ursachen und Hemmnissen zu suchen und neue Vorgehensweisen zu entwickeln.

4.3 Eigene Kompetenzentwicklung

Während Kompetenzstellen oder externe Beratungen wahlweise zur Disposition stehen und Formen sind, Professionalität zu institutionalisieren, ist die Entwicklung eigener Kompetenzen für die Gebietskörperschaften, Kammern, Verbände ein Muss geworden. Diese bestehen auf zwei Ebenen. Erstens bedarf es der Erarbeitung konkreter Entwicklungsperspektiven, die real also erfolgsversprechend, machbar also auf den regionalen Ressourcen und Kapazitäten fußend und besonders also innovativ sind. Dazu ist Kooperationswillen und -fähigkeit der regionalen Partner nötig, denn die Entdeckung und Umsetzung von Perspektiven braucht den strategischen Blick, ein ständiges Aushandeln von Interessengegensätzen, eine ergebnisorientierte und vertrauensbildende und -haltende Kommunikation zwischen den Partnern, um den langen Atem zu behalten, der für Perspektiven notwendig ist. Zweitens bedarf es ganz konkreten Know-hows:

- aktuelle Kenntnisse über das Wo, Wann und Wozu von Förderprogrammen,
- die Fertigkeit, die Programme hinsichtlich der eigenen regionalen Situation zu interpretieren und auszuwählen,
- das Vermögen, notwendige Partner und Unterstützer für passende Programme zu aktivieren, Allianzen zu bilden (zu moderieren) und zielorientiert zu strukturieren,
- das professionelle (Mit)formulieren der Anträge,
- die Fertigkeit, verschiedene Programme, eigene und Drittmittel alternierend zu nutzen und zu koppeln, um die Entwicklungsperspektiven umzusetzen.

4.4 Aufbau regionaler Kompetenzstellen

Zur Unterstützung der regionalen Entwicklungsansätze werden auf der Ebene von Bundesländern oder Regierungsbezirken Kompetenzstellen auf-

gebaut. Diese sollen in der Lage sein, die Verantwortlichen und Durchführenden von regionalen Entwicklungsprozessen umfassend zu beraten und in Form eines Coachings zu begleiten. In Bayern wird eine solche Stelle im Rahmen der Implementierung eines flächendeckenden Regionalmanagements bereits entwickelt^{xi}. Über langfristige Erfahrungen verfügen die „Koordinierungsstelle CH-Regio/BEREG“ in der Schweiz und die „Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR)“ in Österreich.^{xii}, die jeweils für einzelne Regionen tätig werden.

Ähnliche Funktionen haben zur Unterstützung von Agenda-21-Prozessen auch die entsprechenden Landesstellen, wie z.B. caf/agenda-Transfer in Nordrhein-Westfalen. In besonderer, innovativer Weise fungieren Entwicklungsagenturen im Rahmen spezifischer Initiativen, wie bei der IBA-Emscher Park, dem Expo-Korrespondenzstandort in Sachsen Anhalt oder der IBA-Fürst Pückler Land.

Wichtig scheint zu sein, dass diese Kompetenzstellen Dienstleistungen auf hohem fachlichen Niveau anbieten und langfristig einen Erfahrungsschatz aufbauen, der sicher stellt, dass nachfragende Gebietskörperschaften und Regionen eine praxisnahe Unterstützung bekommen.

Es gibt insbesondere für folgende Dienstleistungen einen Bedarf:

- Beratung im Vorfeld von Entwicklungsprozessen (Zielsetzung, Fahrplan, Beginn)
- Moderation von zentralen Veranstaltungen
- Unterstützung bei der Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten und der Zusammenführung von vorhandenen Informationen
- Organisation von Erfahrungsaustausch unter den Praktikern und Verantwortlichen
- Begleitung laufender Prozesse im Rahmen eines Coachings
- Monitoring und Erfolgskontrolle
- Fortbildungsprogramm für „Regionalmanager“, die häufig aus anderen Arbeitsbereichen kommen, insbesondere zu Moderation, Prozess-Steuerung, Projektmanagement, Marketing.

5 Resümee

Zusammenfassend betrachtet können Landkreise ihre Handlungsperspektiven in der nachhaltigen Regionalentwicklung deutlich stärken, wenn sie diesem Thema eine strategische Aufmerksamkeit schenken. Aktivitäten in diesem Feld sind Investitionen in die Zukunft, zu denen es eigentlich keine Alternative gibt. Indem eigene Erfahrungen mit Entwicklungsprozessen gemacht werden und dabei spezifisches Know-how erworben wird, lassen sich die Chancen im Wettbewerb der Regionen verbessern. Von besonderer Bedeutung scheint es dabei zu sein, abgeschlossene, laufende und zukünftige Initiativen gut miteinander zu verknüpfen. Wertvolle Unterstützung können externe Berater und Coachs leisten. Durch den Aufbau qualifizierter Kompetenzstellen können die Bundesländer, ggf. in Kooperation mit den kom-

munalen Spitzenverbänden, diesen Prozess unterstützen und beschleunigen. Landkreise werden nicht umhin kommen, in dieses Feld zu investieren, durch Bereitstellung entsprechender personeller Ressourcen, durch Bereitstellung finanzieller Eigenmittel und indem sie eigene Erfahrungen sammeln.

1. Dipl. Ing. Karsten Lindloff war Projektleiter im bundesweiten Forschungsprojekt des DLT „Integrierte Umweltberatung im Landkreis“, dass in zehn Landkreisen einen der Agenda 21 ähnlichen Prozess erfolgreich initiiert und begleitet hat. Dr. Joachim Börner, Mitglied der Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages; BMBF Forschungsprojekt „Nachhaltiges Wirtschaften und Zukunft der Arbeit Dessau-Bitterfeld-Wittenberg; EU-Projekt „Lernende Region und educacion popular“.
2. Enquete Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt, Konzept Nachhaltigkeit, Bonn 1997, S. 148
3. Minsch/Schneidewind/Meister/Feindt, Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, Bonn 1977;
4. Ergebnisse der Begleitforschung: Vortrag Prof. Dr. Bernhard Müller/Dr. Torsten Wiechmann, IÖR Dresden bei EUREGIA 2000 in Leipzig, und Gespräche mit zuständigen Ministerien
5. InnoRegios umfassen sehr unterschiedliche Gebietsabgrenzungen, z.T. mit Satelliten aus entfernteren Gebieten. Lernende Regionen sollen größer als Landkreise sein mit kulturell bzw. inhaltlich begründeten Regionsabgrenzungen. Die förderfähigen Regionen bei LEADER+ sollen nach den Richtlinien der EU ca. 100.000 Einwohner umfassen. Beim Programm „Lernende Regionen“ soll aus sozialen und wirtschaftlichen Perspektiven heraus, eine regionale Bildungsplanung für mehrere Handlungsfelder entwickelt werden, die so ist, dass diese Perspektiven durch spezifische Qualifikationen unterstützt werden. Man nennt das Empowerment.
6. Gespräche mit Antragstellern: Beratung einer Anbietersgemeinschaft
7. vgl.: Karsten Lindloff/Lothar Schneider: Handbuch nachhaltige regionale Entwicklung, 294 S., Dortmund 2001. In dem Handbuch werden u.a. zu den Themen Aufbau von Koordinationsstellen, Planung und Steuerung der Prozesse, Moderation von Arbeitsgruppen, Öffentlichkeitsarbeit umfassende praktische Hinweise gegeben Das Handbuch wurde allen Landkreisen vom DLT zur Verfügung gestellt.
8. vgl. auch Publikationen und Materialien zum Wettbewerb Regionen der Zukunft (www.zukunftsregionen.de)
9. ⁸Der Begriff Regionalmanagement wird in unterschiedlichen Bundesländern und Diskussionszusammenhängen jeweils unterschiedlich definiert und auf unterschiedliche räumliche Ebenen bezogen. In Bayern werden Ansätze von Regionalmanagement gleichermaßen auf Landkreisebene, in kleineren Teilräumen sowie übergeordnet auf Ebene der Regierungsbezirke gesehen. Vgl. Maier, Obermaier, a.a.O. S. 92 ff.
10. ⁹Diese Vorgehensweise wurde beispielsweise in dem Modellvorhaben Integrierte Umweltberatung im Landkreis gewählt. Auch in den Modellvorhaben Regionen der Zukunft, InnoRegio und LAEDER werden regelmäßig Tagungen und Workshops angeboten, bei denen die Regionsverantwortlichen praktische Erfahrungen austauschen und methodisches Know-how erwerben.
11. ^{xi} Maier/Obermaier: Regionalmanagement in der Praxis - Erfahrungen aus Deutschland und Europa - Chancen für Bayern, Bayreuth und München 2000, S. 133 ff.
12. ^{xii} a.a.O., S.36