

Wie gut sind Landkreise in der Regionalentwicklung „aufgestellt“?

von Joachim Borner und Karsten Lindloff, 2002

Die Frage im Titel mag sich für Landkreise auf den ersten Blick fremd anhören, kennen wir den Begriff „aufgestellt“ doch von global agierenden Unternehmen und ihren strategischen Überlegungen. Auch dort geht es eben nicht nur um Umsatzzahlen und Gewinnprognosen, sondern auch um die strategische Durchdringung bestimmter Märkte. Übertragen auf die Rolle der Landkreise in der Regionalentwicklung könnte es darum gehen, sich in einem zukünftig wichtiger werdenden Feld frühzeitig zu positionieren, um die eigenen Interessen zu wahren, als administrative Ebene oberhalb der Städte und Gemeinden und als Interessenvertretung der Bewohner, der gesellschaftlichen Gruppen und der Wirtschaft. In der aktuellen fachlichen Diskussion ist unbestritten, dass die regionale Ebene¹ eine wachsende Bedeutung bekommt. Für Landkreise entsteht die Frage, wie sie auf die Veränderungen reagieren.

Die Frage der Aufstellung hat mehrere Ebenen: Werden die vorhandenen Entwicklungspotenziale in den Landkreisen gesehen und aktiviert? Agieren Landkreise im Wettbewerb um die Fördermittel erfolgreich? Und schließlich, wie bringen sich Landkreise in Regionalisierungsprozesse ein, die über die Landkreisebene hinausgehen? Lässt man sich zum Jagen tragen? Oder übernimmt man proaktiv die innovative Rolle?

Der Deutsche Landkreistag hat gemeinsam mit dem Kolleg für Management und Gestaltung nachhaltiger Entwicklung (KMG) und der Gruppe Umweltforschung und Beratung (UFOB) im vergangenen Jahr die Tagung „Regionalentwicklung erfolgreich initiieren“ durchgeführt², um die Diskussion zum Thema Regionalentwicklung auf der Ebene von Landkreisen zu bündeln und den Austausch zu fördern. Auf die Erfahrungen im Rahmen dieser Tagung greift dieser Artikel zum Teil zurück. Es wurde dabei deutlich, dass die Landkreise sehr unterschiedlich mit diesem Thema umgehen. Dies ist unter anderem daran ablesbar, ob und wie viele Stellen für diese Aufgabe zur Verfügung stehen, wo diese angesiedelt sind und mit welchen Kompetenzen sie ausgestattet sind.

Den aktuellen Stand zur Regionalentwicklung in Landkreisen könnte man mit folgenden Thesen beschreiben:

- Regionalentwicklung ist noch keine Standardaufgabe in den Landkreisverwaltungen. Häufig führt sie ein Schattendasein innerhalb oder neben den Stellen für Wirtschaftsförderung, oder sie ist

diffuser Teil der Entwicklungsplanung ohne konkrete Projekte.

- In vielen Landkreisen, in denen Regionalentwicklung gezielt und projektorientiert verfolgt wird, wurden beachtliche Impulse auch für die wirtschaftliche Entwicklung der Region ausgelöst.
- Es besteht eine große Unsicherheit, wie diese Aufgabe organisiert und wo sie in der Kreisverwaltung angesiedelt sein sollte.
- Es fehlt in vielen Landkreisen an erfahrener Personal, das zielgerichtete Regionalentwicklungsprozesse auf den Weg bringen könnte.
- In einigen Bundesländern versuchen sich die Regionalplanungsbehörden als Kompetenzstellen für Regionalentwicklung zu profilieren. Ihnen fehlt jedoch z.T. die Akzeptanz durch die Landkreise.
- Es besteht nach wie vor eine gewisse Skepsis gegenüber dem Nutzen der Regionalentwicklung; z.B. wird infrage gestellt, ob kurzfristige Erfolge am Arbeitsmarkt erzielt werden können.

1 Welche Erfahrungen liegen vor?

Aus dem Erfahrungsaustausch unter den beteiligten Landkreisen bei der oben angesprochenen Tagung kann eine erste Bestandsaufnahme von erfolgversprechenden Strategien und bestehenden Hemmnissen abgeleitet werden.

Organisationsformen von Regionalmanagement: Die Aufgaben der Regionalentwicklung sind in Landkreisen sehr unterschiedlich organisatorisch verankert, nicht selten sind Zuständigkeiten unkoordiniert auf unterschiedliche Fachbereiche verteilt. Dem stehen Erfahrungen aus dem Regionalmanagement (insbesondere in Bayern) gegenüber, die Erfolge vor allem dann erwarten lassen, wenn alle Aktivitäten gebündelt werden, um sowohl Impulse aus der Region aufzugreifen und zu koordinieren als auch selber zum Motor der Regionalentwicklung werden zu können. Weitere förderliche Faktoren sind die Koordination aller Regionalentwicklungsaktivitäten durch eine Führungskraft und die Bildung eines Ausschusses auf der politischen Ebene. Als potentielle Partner unter den intermediären Institutionen wurden regionale Bildungseinrichtungen (z.B. Fachhochschulen und Universitäten) und auch Banken und Sparkassen gesehen.

Ideenentwicklung: Eine wichtige Frage in der Diskussion war, wie neue Ideen entwickelt und in konkrete Projekte transformiert werden können. Es wurde deutlich, dass je nach regionalen Strukturen sehr unterschiedliche personelle und strukturelle Potentiale für neue Entwicklungsvorhaben bestehen, so dass zielgerichtete Aktivitäten zur Erschließung von Ideen unternommen werden müssen, z.B. über Arbeitsgruppen, Regionalkonferenzen und über den direkten Kontakt zu Schlüsselpersonen.

Bedeutung von Netzwerken: Dem Aufbau, der Pflege und Nutzung von Netzwerken kommt in der Regionalentwicklung eine hohe Bedeutung zu. Strategische Allianzen mit einigen Kooperationspartnern können dabei wirkungsvoller und einfacher zu handhaben sein als offene Netzwerke in Form von Runden Tischen und Arbeitskreisen. Die aktive Pflege von Kontakten z.B. über Unternehmensstammtische ist eine konkrete Form der Umsetzung.

Bedeutung von Fördermitteln: Regionalentwicklung wird teilweise nur im Zusammenhang mit Fördermitteln für Modellvorhaben gesehen. Dabei geht verloren, dass es eigentlich darum gehen muss, in einer langfristigen Strategie Entwicklungsziele zu definieren, dafür Akteure zu gewinnen und mit ihnen Umsetzungsstrategien zu entwickeln. Fördermittel sollen und können nur einen Anstoß für das Ingangsetzen von endogenen Entwicklungen geben, die dann selbsttragend sind. Empfohlen wurde in diesem Zusammenhang die Aufstellung einer Prioritätenliste, der direkte Kontakt mit den Landesstellen und die Nutzung von Arbeitsförderungsprogrammen für den Aufbau der Regionalentwicklung.

2 Kooperationen als Basis einer integrierten Regionalentwicklung

Neben den praktischen Fragen scheint für die Herausbildung erfolgreicher Regionalentwicklungsstrategien einer funktionierenden Kooperation zwischen den regionalen Akteuren eine besondere Bedeutung zuzukommen. Dieser Aspekt soll im Folgenden – auch theoretisch - vertieft werden.

Regionalentwicklungsprozesse leben von der innovativen Motivation vieler regionaler Akteure aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und kommunaler Verwaltung. Auf den Regionsbegriff bezogen heißt das: Erst wenn sich verschiedene Akteure unter gleicher/ähnlicher Entwicklungsvorstellung kooperativ (politisch oder unternehmerisch oder zivilgesellschaftlich u.a.) organisieren und verhalten, entsteht „Region“. Und sie besteht nur so lange, wie die Akteure regionsbezogen agieren. Es gibt keinen äußeren (naturräumlichen) Zwang zu regionalem Handeln mehr.

Damit ist die regionale Kompetenz der Akteure - also ihr Regionsverständnis, ihre strategische Fähigkeit, ihr offenes, innovatives Verhalten, der Kooperationsanspruch und ihre Lernfähigkeit - die

wesentliche Grundlage für die Ausprägung einer Region. Das hängt natürlich von der Struktur, dem Niveau und dem Umfang der endogenen Potentiale im geografischen Raum ab. Wesentlich stärker jedoch bestimmen kultureller Hintergrund, Lern- und Anpassungsfähigkeit der Akteure und das kommunikative Niveau zwischen ihnen die Handlungsbedingungen der regionalen Entwicklung.

Dabei können „Regionen“ auf ganz verschiedenen Niveauebenen entstehen: Innerhalb einer Branche, innerhalb eines thematischen Feldes von Initiativen der Zivilgesellschaft, hinsichtlich von Verwaltungsaufgaben oder infrastruktureller Verbünde. Je mehr Themen und damit Akteure sich aber in einem gemeinsamen Leitbild ansiedeln, um so stabiler prägt sich in einem geografischen Raum das soziale Konstrukt „Region“ als identitätsstiftend aus.

Die Entdeckung von Kooperation als geeignetem institutionellen Boden für die Herausbildung einer „lernenden Region“ – nämlich als Kommunikationsplattform - ist dabei eine wesentliche Erfahrung. Sie umfasst die Erkenntnis, dass es bei einer (nachhaltigen) regionalen Entwicklung um eine „kollektive“ Innovation geht, die auf einer Schnittmenge von Interessen beruht, strategische Planungssicherheit voraussetzt (Machtstrukturen), eine Erfolgchance haben und sich (auch finanzielle) Handlungsspielräume erhalten muss.

Doch Kooperation muss gestaltet und gelenkt werden.

Gemeinsames Leitbild: Es gilt, gemeinsame, thematisch und zeitlich fest abgesteckter Ziele zu bestimmen. Die Motivation dafür ist der zu erwartende Zusatznutzen sowie der positive Effekt für die regionale und überregionale Wahrnehmung der Region wie aber auch für jeden einzelnen Teilnehmer. Erwartete Ergebnisse sind in ihrer Form und dem Zeitpunkt fixiert und bieten Maßgaben, an denen Erfolg und Misserfolg ablesbar sind, welche rechtzeitig Änderungsbedarf in der Strategie erkennen lassen und Lücken in der Kooperationskette deutlich machen.

Moderation: Für den Aufbau der kooperativen Allianz und die Konzipierung der gemeinsamen Entwicklungsvorstellungen ist in der Regel ein „Dritter“ (Moderator/Mediator) sinnvoll. Dieser Dritte moderiert die Erarbeitung der Spielregeln innerhalb der Kooperation, initiiert den schrittweisen, ergebnisorientierten und reflektierenden Arbeitsprozess. Er drängt auf die ständige Konkretisierung der gemeinsamen, aber individuell umsetzbaren/interpretierbaren Handlungsorientierung und -motivation, die sich aus erreichten, messbaren oder sichtbaren Ergebnissen ableitet. Zu beachten ist, dass der Dritte nicht zu einem dauerhaften „Lehrer“ wird, sondern eigenes Know-how in der Region aufgebaut wird.

Funktion des Netzwerks: Es entsteht ein offener Kooperationsverbund in dem klar ist, zu welchem Zweck (eigenem wie auch gemeinsamem Interesse) die Teilnehmer integriert sind, welche Funktion sie haben und welche Aufgaben sie übernehmen. In einem intensiven Verhandlungsprozess entsteht ein stabiles, tragfähiges Netzwerk von Kern-, partizipierenden und unterstützenden Kooperanden mit Regeln zur gegenseitigen Information und zur Abstimmung der Arbeitsschritte. Teilziele und Ergebnisse werden so organisiert, dass die Chancen auf Erfolg hoch sind und ein Nachahmungseffekt eintreten kann

Unterschiedliche Interessen: Diese durch Ziel, Planung und Organisation erzielte Klarheit und Eindeutigkeit öffnet den Blick auf Interessengegensätze im Detail. Auch hier ist die Rolle des „Dritten“ bedeutsam. Seine Funktion besteht in der Früherkennung möglicher Konflikte, der Vermittlung und der rechtzeitigen Aushandlung von Interessengegensätzen. Er sichert die Vertrauensbasis, artikuliert Konfliktthemen, puffert Dissonanzen, verhandelt bilaterale Diskrepanzen und verringert eruptive Störungen und Ränkespiele im Vertrauensverhältnis der Partner.

Regionalmanagement: Die Ziel- und Ablaufplanung ist die Grundlage für den Aufbau einer spezifischen, professionellen Netzwerkstruktur und der Umsetzungsagentur. Durch die Willensbildung im Netzwerk erhält die Agentur die notwendige Legitimation, konkrete Funktions- und Aufgabenbeschreibung sowie finanzielle Unabhängigkeit, um ohne große Belastung durch Interessenkonkurrenzen verschiedener, gegenläufiger Entwicklungsvorstellungen und -ansprüche das Vorhaben umsetzen zu können.

3 Ausblick: Was können Landkreise tun?

Viele Landkreise verzichten bisher darauf, sich in der Regionalentwicklung als ein verantwortlicher Partner zu positionieren und geben damit Einflussmöglichkeiten preis. Sie könnten bei vielen Projekten die Rolle eines Moderators einnehmen, der ein funktionierendes Miteinander zwischen einzelnen Städten und Gemeinden oder in landkreisübergreifenden Kooperationen sicherstellt. Sie können aber auch als treibende Kraft Regionalentwicklung selber in die Hand nehmen und andere Partner aus dem Landkreis entsprechend einbinden. Ausgehend von der dargestellten Rolle ergeben sich daraus Anforderungen in folgenden Bereichen

Bereitstellung von Ressourcen: Ein Engagement der Landkreise im Feld Regionalentwicklung kann nur erfolgreich sein, wenn entsprechende Ressourcen dafür bereit gestellt werden. Dies ist in der Praxis bisher oft nicht gewährleistet. Häufig mangelt es an qualifizierten Mitarbeiter/innen, der interkulturellen Kompetenz in der Zusammenarbeit mit anderen Akteursgruppen, an Haushaltsmitteln für eigene

Initiativen, an der Einbindung von Fachkompetenz und an den Eigenmitteln für Modellprojekte und Förderanträge.

Langfristige Verankerung: Eine Verankerung von Regionalentwicklung auf der Ebene von Landkreisen scheint nur dann möglich, wenn dies als langfristige Strategie angelegt ist. Dabei sind sehr unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar. In einigen Landkreisen haben sich beispielsweise aus der Gemeinschaftsinitiative LEADER in einem mehrjährigen Prozess eigenständige Regionalmanagementstrukturen entwickelt. So konnten mit dem Erfolg in den ersten Aktivitäten Schritt für Schritt Know-how für umfassendere Aufgaben aufgebaut und die Verantwortlichen vom Nutzen der Regionalentwicklung überzeugt werden. Insofern kann die Beteiligung an einem geförderten Modellvorhaben eine Katalysatorfunktion für weitere Aktivitäten haben.

Koordinierung der Aktivitäten in der Region: Die Koordinierung könnte mit einem Modellvorhaben beginnen: Es gibt dann ein Bedürfnisfeld, also einen eingegrenzten, aber zielgerichteten Bereich mit konkreter Zielvorgabe und Akteure mit definierten Eigeninteressen. Für diese beginnende Zusammenarbeit wird ein Promotor benötigt. Diese Rolle kann der Landkreis selber ausüben oder einen geeigneten Moderator engagieren. Dann folgt der Runde Tisch oder die AG oder, oder ... , jeweils mit genauem Arbeitsplan, genauer Ergebnisplanung, genauer Arbeitsteilung und Verbindlichkeit. Wenn das erfolgreich ist, werden sich neue Initiativen finden oder sich Akteure andocken und das Themenspektrum erweitern. Gebraucht werden dabei Unterstützer (intermediäre Träger) und eine gute Öffentlichkeitsarbeit.

4 Unterstützungsbedarf

Die teilnehmenden Landkreise an dem Seminar des DLT in der Lutherstadt Wittenberg begrüßten deren Initiative zu dieser Veranstaltung und sind grundsätzlich daran interessiert, hieraus kontinuierliche Kontakte zu entwickeln. Als besonders hilfreich wurde es empfunden, dass im persönlichen Kontakt mit Kollegen/innen die eigene Situation reflektiert werden konnte. Was den weiteren Unterstützungsbedarf angeht, wurde deutlich, dass einige Landkreise bereits im Feld Regionalentwicklung Fuß gefasst haben und mit dem gegebenen Instrumentarium umgehen können, dass von vielen anderen aber weiterhin ein erheblicher Unterstützungsbedarf gesehen wird, der sich auf folgende Faktoren bezieht:

Fördermittel und Modellvorhaben: Aus Sicht der Landkreise ist der Zugang zu Fördermittelprogrammen häufig nach wie vor schwierig. Die Ursache sind teilweise fehlende bzw. nicht rechtzeitige Informationen, zum anderen aber insbesondere fehlende Erfahrungen im Antragsmanagement. Es kommt auf Erfahrungen, tragfähige Kontakte zu Partnern, personelle und finanzielle Ressourcen für die

Erarbeitung eines qualifizierten Antrags an. Weil dies häufig nicht gegeben ist, werden erst gar keine Anträge auf an sich attraktive Programme zur Unterstützung der Regionalentwicklung gestellt. Hier scheint sich bereits ein Teufelskreis herausgebildet zu haben: Regionen mit funktionierenden Netzwerkstrukturen und Koordinationsstellen für Regionalentwicklung tun sich viel leichter mit solchen Anträgen als die häufig viel bedürftigeren „Newcomer“.

Darüber hinaus wurde ein Mangel an aufbereiteten Informationen über Fördermittelprogramme und Informationsstellen zur Regionalentwicklung festgestellt.ⁱⁱⁱ Erfahrungsaustausche und Seminare werden als gutes Mittel gesehen, um vorhandene Defizite auszugleichen.

Methodische Beratung, Coaching: In vielen Landkreisen liegen bisher keine Erfahrungen mit der Gestaltung von umfassenden Entwicklungsprozessen vor. Hierfür wird Unterstützung benötigt. Dies kann beispielhaft in der Beauftragung von Beratungsunternehmen mit der Prozesssteuerung erfolgen. Ideal wären Beratungsstellen zur Regionalentwicklung auf Ebene der Länder, die in der Lage sind, zur Prozessgestaltung zu beraten und die dafür verantwortlichen Mitarbeiter/innen zu coachen.^{iv}

Lobbyarbeit: Von Seiten der Landkreise wurden größere Handlungsspielräume für Landkreise und Gemeinden in der Regionalentwicklung gefordert. Häufig fühlen sie sich durch die Vorgaben der Regionalplanung übergangen. In dieser Hinsicht wurden Erwartungen an den Deutschen Landkreistag und die Landeslandkreistage formuliert, eine Vermittlerrolle gegenüber den Landesstellen einzunehmen, um die Rolle der Landkreise zu stärken.

Erfahrungsaustausch: Die Autoren beabsichtigen, den Erfahrungsaustausch unter Landkreisen zu Fragen der Regionalentwicklung fortzusetzen. Veranstaltungen mit dem Deutschen Landkreistag oder Fachstellen der Länder sind in Vorbereitung. Bei der EUREGIA 2002 vom 30.10.-3.11.2002 in der Leipziger Messe gibt es die Gelegenheit zu einem vielfältigen Erfahrungsaustausch und Kontakten zu einschlägigen Institutionen und Beratungsunternehmen.

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.

-
2. Nach BÖRNER ist Region nicht mehr der Raum, der durch das „Naturkapital“ bestimmt bzw. durch Verwaltungsgrenzen umschlossen wird. Vielmehr hängt Größe und Intensität dessen, was Region ist, von der Zahl der verschiedenen Akteure ab, die aus eigenem Verständnis und eigener Interessenslage an regionaler Entwicklung gestalten und partizipieren wollen. (ZAREWI, Thesen, Dessau, September 2001)
 3. ⁱⁱⁱ Tagung für Landkreise aus den neuen Bundesländern am 26./27.6. 2001 in der Lutherstadt Wittenberg
 4. ⁱⁱⁱ Noch relativ unbekannt sind die bereits bestehenden Netzwerke und Informationsdienste: Internetzeitschrift „EUREGIA-Infoletter“ (60 € Jahr, www.euregia.de); www.reginet.de und www.regionalinitiativen.de geben Hinweise auf bestehende Regionalinitiativen; www.leaderplus.de gibt Informationen zu LEADER+ mit Links zu anderen Fragen der Regionalentwicklung.
 5. ^{iv} In der Schweiz bestehen beispielsweise entsprechende Institutionen.

1. ⁱ „Regionale Ebene“ wird bewusst in einer unscharfen Definition benutzt, um deutlich zu machen, dass es hier nicht um feste Zuständigkeiten einer Behörde oder einer administrativen Ebene geht, sondern sich die Einflussphären derzeit „am Markt“ herausbilden. Die quer zu den administrativen Grenzen initiierten Programme „InnoRegio“, „Lernende Regionen“ und z.T. auch „LEADER+“ sind Beispiele für neue und flexible „Grenzbeziehungen“ von Regionen.