

Hans Kistenmacher und Kirsten Mangels

## Regionalmanagement als Motor für eine nachhaltige Raumentwicklung?

### *Regional Management as the Driving Force behind Sustainable Spatial Development*

#### Kurzfassung

Der vorliegende Beitrag nimmt eine Forschungsarbeit zur Evaluierung des Regionalmanagements am Beispiel des Landkreises Rottal-Inn<sup>1</sup> zur Grundlage, um die Möglichkeiten des Regionalmanagements zur „Akzeleration“ einer nachhaltigen Raumentwicklung zu diskutieren. Dabei findet zunächst eine Auseinandersetzung mit den Prinzipien und Postulaten des Leitbildes der nachhaltigen Raumentwicklung und dem Stand der Operationalisierung und Umsetzung in Deutschland vor allem im Bezug zur Raumordnung statt. Anschließend wird schwerpunktmäßig das Regionalmanagement Rottal-Inn hinsichtlich seiner Entstehung, seiner Inhalte, der Organisation, seiner projektbezogenen Effektivität und seiner Management-Effizienz dargestellt, um den Beitrag eines prozess- und umsetzungsbezogenen Regionalmanagements für eine nachhaltige Raumentwicklung diskutieren zu können. Entgegen der teilweise vertretenen Meinung „die Regionalplanung ist tot, es lebe das Regionalmanagement“ werden abschließend Folgerungen bezüglich eines raumspezifischen Regionalmanagements und seiner Verknüpfung mit der Regionalplanung gezogen.

#### Abstract

*This article is based on a research study into the evaluation of regional management in the rural county of Rottal-Inn, which serves as a starting point for a discussion on the potential offered by regional management to "accelerate" sustainable spatial development. It begins with a critical analysis of the principles and postulates of the vision of sustainable spatial development and of the current state of implementation of this vision in Germany, in particular with regard to more comprehensive spatial planning. The article then goes on to focus in turn on the origins, content and organisation of regional management in Rottal-Inn, as well as on its effectiveness with regard to projects it has been applied to and its managerial efficiency; this in turn leads into a discussion of the contribution of process- and implementation-orientated regional management to sustainable spatial development. Departing from the view occasionally encountered which might be expressed as "Regional planning is dead – long live regional management!", the authors conclude by drawing some conclusions regarding area-specific regional management and its links to regional planning.*

#### Nachhaltige Entwicklung als internationale Verpflichtung

Auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCED) in Rio de Janeiro hat sich die internationale Staatengemeinschaft bekanntlich dem Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ verpflichtet. Es wurde ein Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert<sup>2</sup> formuliert, mit dessen Unterzeich-

nung Deutschland sich verpflichtet hat, politische Konzepte, Pläne und Prozesse auf nationaler Ebene zur Umsetzung der UNCED-Ergebnisse zu erstellen, d.h. nachhaltige Entwicklung zu definieren, zu operationalisieren und politisch durchzusetzen.

Geprägt von dem neuen Stellenwert des Umweltschutzes nach Rio „weg vom Begrenzungsfaktor hin zum Zielfaktor gesellschaftlicher Entwicklung“<sup>3</sup> wurde und

wird das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in Wissenschaft und Politik diskutiert. Im Mittelpunkt steht dabei die noch nicht zu Ende gebrachte Auseinandersetzung mit der Definition des Leitbildes, seiner konzeptionellen Bausteine und seiner Operationalisierung sowie der politischen Durchsetzbarkeit.

Als Grundkonsens hat sich bisher die bereits im „Brundtland-Bericht“<sup>4</sup> formulierte Definition der nachhaltigen Entwicklung (damals im deutschen Sprachgebrauch noch vorwiegend als dauerhafte Entwicklung bezeichnet) durchgesetzt. Dort wurde nachhaltige Entwicklung definiert „als ein Prozess ständigen Wandels, dessen Ziel darin besteht, die Ausbeutung der Ressourcen, den Investitionsfluss, die Ausrichtung der technologischen Entwicklung und die institutionellen Veränderungen mit künftigen und gegenwärtigen Bedürfnissen in Einklang zu bringen.“<sup>5</sup> Oder etwas verkürzt ist nachhaltige Entwicklung die Bezeichnung für eine Entwicklung, in der die Bedürfnisse heutiger Generationen befriedigt werden sollen, ohne die Bedürfnisse kommender Generationen zu gefährden. Seitdem sind zahlreiche ergänzende Definitionsvorschläge gemacht worden, aber keine, über die so weitgehender Konsens besteht.<sup>6</sup>

Mit dem Leitbild verbindet sich die Erkenntnis, dass ein ganzheitlicher Ansatz notwendig ist, dass die Bereiche Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft im Zusammenhang betrachtet, entwickelt und stabilisiert werden müssen. Die ökologische Maxime beschreibt dabei die Notwendigkeit einer Festlegung von Gesamtobergrenzen des Verbrauchens aller nichterneuerbaren Ressourcen (Kontingenzierungsproblem). Die ökonomische Komponente steht für die Notwendigkeit einer möglichst optimalen Nutzung aller Ressourcen. Zentrale Zielsetzung ist die Sicherstellung von Rahmenbedingungen, die ein effizientes Wirtschaften fördern, weniger die Formulierung eines bestimmten Versorgungsniveaus (Effizienzproblem). Die soziale Komponente verdeutlicht die Notwendigkeit einer verstärkten Partizipation und einer ausgeglichenen Verteilung aller Ressourcen, um damit die soziale und räumliche Kohäsion sicherzustellen (Distributationsproblem).

Die Operationalisierung der nachhaltigen Entwicklung wurde und wird in Deutschland überwiegend als ein naturwissenschaftlich-technisches und ökonomisches „Experten-Problem“ gesehen. „Es gilt, aus naturwissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Überlegungen heraus Bedingungen für Nachhaltigkeit zu ermitteln. Diese Bedingungen münden in Anweisungen für politisches und individuelles Handeln (. . .).“<sup>7</sup> Dementsprechend wurden in Deutschland zur Schließung von Wissenslücken in verschiedenen Umweltbereichen mehrere Kommissionen

beauftragt, um zu zentralen Problemfeldern grundlegende Arbeit zu leisten. Beispielhaft seien genannt:

- die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“<sup>8</sup>;
- der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)<sup>9</sup>;
- der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ (WBGU)<sup>10</sup>.

Das unter dem naturwissenschaftlich-technischen Blickwinkel zentrale Problem für die Operationalisierung der nachhaltigen Entwicklung, die Definition und Festlegung von „nachhaltigen“ Grenzwerten für Schadstoffeinträge in die Umwelt und für die „nachhaltige“ Nutzung der natürlichen Ressourcen, ist trotz aller Anstrengungen (noch) nicht gelöst. Dies liegt zum einen daran, dass noch immer Wissenslücken bezüglich der Zusammenhänge innerhalb der Natur und vor allem bezüglich der Wechselwirkungen zwischen Ökonomie und Ökologie sowie der Folgewirkungen wirtschaftlichen Handelns bestehen. Zum anderen sicherlich auch an der mangelnden politischen und gesellschaftlichen Bereitschaft, solche Grenzwerte zu akzeptieren und gesetzlich zu verankern. So stellte der SRU in seinem Umweltgutachten 1996 schon fest, dass eine zunehmende Auseinandersetzung mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland zwar stattfände, aber es noch nicht im erforderlichen Maße zu einem übergeordneten gesellschaftspolitischen Leitbild für die politische Praxis in der Bundesrepublik geworden ist.<sup>11</sup> Im Laufe der 90er Jahre haben umweltpolitische gegenüber wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen konstant an Bedeutung verloren.<sup>12</sup> Die Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung, für die zuerst die Umweltbehörden und Umweltverbände der Motor waren, scheint einerseits zu stocken, weil die Komplexität der Problematik und der Umsetzung immer stärker zu Tage getreten ist und andererseits, weil die die 90er Jahre beherrschenden Politikfelder (Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik im Zeichen der Globalisierung) das Leitbild nicht zu dem ihren gemacht haben.

Neben dem naturwissenschaftlich-technischen Weg zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung wird dementsprechend zunehmend ein parallel zu verfolgender, in der Literatur als „ethischer Weg“ oder „duale Strategie“ bezeichneter, für notwendig erachtet und diskutiert. Dieser basiert im Zentrum auf freiwilligem Setzen und Einhalten von Grenzen, auf der Einsicht beruhend, gegenüber der Natur und den zukünftigen Generationen fair zu handeln. Es handelt sich, verkürzt gesagt, um eine Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung „von unten“, die durch die zunehmenden Lokale-

Agenda-21-Aktivitäten der Gemeinden wesentliche Impulse bekommen hat. Ausgehend von dem gemeinsamen Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung werden Parameter der zukünftigen Entwicklung eines Raumes von den unterschiedlichen Akteuren im Raum konsensuell ausgehandelt und sukzessive durch entsprechende Projekte umgesetzt.

### Nachhaltige Raumentwicklung als Leitvorstellung der Raumordnung

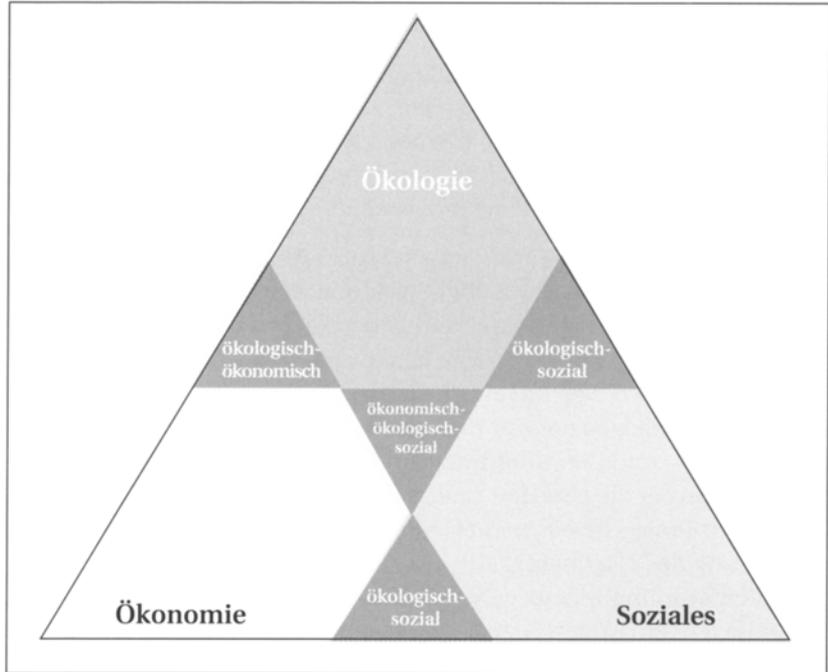
Seit 1998 ist mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes die Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung nach § 1 Abs. 2 eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.

Schon im Vorfeld der Novellierung des Raumordnungsgesetzes hat man damit begonnen, sich mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und daraus resultierenden Anforderungen für die Raumordnung auseinander zu setzen. Es wurde auf zahlreichen Fachtagungen und Kongressen darüber diskutiert, ob und inwiefern gegenüber der bisherigen Praxis ein neuer bzw. zusätzlicher raumplanerischer Handlungsbedarf entsteht. In der Fachliteratur, in Forschungsprojekten sowie z.B. in zwei Arbeitskreisen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung<sup>15</sup> wurden Untersuchungen durchgeführt, ob das bestehende raumplanerische Instrumentarium und die bestehenden Strategien geeignet sind, das Leitbild zu unterstützen bzw. umzusetzen.<sup>16</sup> Gleichzeitig wurden mehrere Pilotprojekte und Forschungsprojekte<sup>17</sup> initiiert.

Dabei wurden die aus der Definition und den Arbeiten der verschiedenen Kommissionen (s.o.) folgenden Prinzipien und Postulate für Planungen und deren Umsetzung anerkannt:

- Die Langfristorientierung zur Erhaltung und Entwicklung der ökologischen, ökonomischen und sozio-kulturellen Lebensbedingungen bzw. -grundlagen.
- Die integrative Betrachtung der ökologischen, ökonomischen und sozio-kulturellen Belange. Diese ist in der Raumplanung zwar seit jeher verankert, erlangt aber im Zuge der Diskussionen um die nach-

Abbildung 1  
Magisches Dreieck der nachhaltigen Entwicklung



haltige Raumentwicklung eine neue Bedeutung v.a. auch für die verschiedenen Akteure im Raum (vgl. Abb. 1.: Magisches Dreieck der nachhaltigen Entwicklung).

- Die mit der Leitvorstellung einhergehenden höheren partizipatorischen Anforderungen. Die Kooperation mit allen interessierten gesellschaftlichen Gruppen sowohl an Planungs- als auch an Umsetzungsprozessen ist ein wesentliches Merkmal zur Gewährleistung der gewünschten Transparenz und Akzeptanz der Zielvorstellungen.
- Die Verteilungsgerechtigkeit, sowohl intergenerativ als auch intragenerativ.

Eine umfassende und generalisierungsfähige Darstellung nachhaltiger Raumentwicklung bzw. Raumplanung existiert bisher nicht. Dies sicherlich auch, weil der Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung mit den entsprechenden Aktivitäten – in Abhängigkeit von den jeweiligen wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten eines Raumes und seiner Gesellschaft – jeweils raumspezifisch bestimmt werden muss. Daher ist es notwendig, neben der raumübergreifenden Grundsatzdiskussion über Regionalstudien der Frage nachzugehen, welche Wege bei der Realisierung einer nachhaltigen Raumentwicklung unter Berücksichtigung spezieller Raumstrukturen beschritten werden können.

### Regionalmanagement als Nachhaltigkeitsorientiertes Umsetzungsinstrument der Landes- und Regionalplanung

Das räumlich-koordinierende Aufgabenfeld von Landes- und Regionalplanung ist in erster Linie ordnungspolitisch-rahmensetzend ausgerichtet, wenn auch darüber hinausgehende Aktivitäten in verschiedenen Ausprägungen schon seit langem bestehen.

Die grundlegenden Veränderungen sozio-ökonomischer und gesellschaftspolitischer Strukturen und Rahmenbedingungen führten zu einem Bedeutungsverlust des klassischen raumordnerischen Aktivitätsbereichs, der aber nach wie vor unverzichtbar ist. Der Umsetzungs- und Projektbezug tritt mehr in den Vordergrund der Planungs- und Beratungstätigkeit. Gleichzeitig zeigen sich hierbei die Grenzen raumordnerischer Handlungsspielräume, insbesondere auch bezüglich der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips. Natürlich hat die Raumordnung hierzu wesentlich beizutragen, vor allem im längerfristigen Bezug; zur Erreichung konkreter sowie kurz- bis mittelfristiger Ergebnisse braucht sie jedoch Partner. Der wichtigste, dessen Aufgabe sie teilweise auch selbst übernehmen kann, ist gerade bezüglich der Nachhaltigkeit das Regionalmanagement, zumal sich frühzeitig gezeigt hat, dass im räumlichen Bezug der teils räumlichen Ebene dabei die größte Bedeutung zukommt.

Das Regionalmanagement ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass es sich um einen raum- bzw. regionenbezogenen Ansatz handelt, der in Ausrichtung auf Kernprobleme in erster Linie handlungs- und projektorientiert, statt planungs- und flächenorientiert ist. Die Raumabgrenzung des Regionalmanagements erfolgt dabei aufgaben-, themen- und akteurbezogen. Das Konzept des Regionalmanagements basiert auf einer gemeinsamen Interessenslage, da weniger die jeweilige Regionszugehörigkeit, sondern vielmehr die Interessensbetroffenheit der Akteure und der politischen Entscheidungsträger zur Kooperation an konkreten Projekten motiviert. Das Regionalmanagement befasst sich vornehmlich mit Projekten, die eine besondere lokale Bedeutung aufweisen und somit diesbezüglich an Kernproblemen ansetzen.

Die bisherigen Aktivitäten im Bereich des Regionalmanagements weisen ein breites Spektrum an Formen der Organisation und der Institutionalisierung auf. Sie reichen von Zweckverbänden, Entwicklungsagenturen, privatrechtlichen Formen bis zu Arbeitskreisen ohne Rechts- und Organisationsstruktur.

Die Initiativen zur Einrichtung eines Regionalmanagements gehen nur teilweise von Seiten der Regional- und Landesplanung aus, dagegen häufiger von Kommunen, Verbänden, Bürgerinitiativen usw. Dieser Entwicklungsprozess ist noch in vollem Gange. Es wird dabei wahrscheinlich noch zu vielerlei Veränderungen kommen.

Eines der wenigen Beispiele, wo die Initiative zu Management- und Umsetzungsaktivitäten auf lokaler Ebene vor allem von der Landesplanung ausgeht, ist Bayern. So hat die dortige Landesplanung schon sehr früh damit begonnen, als Grundlage dafür so genannte Insel- bzw. Teilraumgutachten zu initiieren und mitzufinanzieren. Diese sind in der Fachliteratur hinreichend beschrieben. Hier sei lediglich dazu angemerkt, dass es sich dabei bewährt hat, flexibel vorzugehen und den spezifischen lokalen Vorstellungen sowohl bezüglich räumlicher Abgrenzungen als auch der näheren Ausgestaltung der jeweiligen Aktivitäten weitgehenden Spielraum zu lassen.

Karte 1  
Lage des Landkreises Rottal-Inn



Karte 2  
Die Inn-Salzach-EUREGIO



Wie die Fachdiskussion zeigt, liegen über das außerordentlich vielfältige Aktivitätsfeld des Regionalmanagements im Bezug zur Nachhaltigkeit bisher nur relativ wenige empirische Erkenntnisse vor, wobei jeweils auch den struktur- und gebietsspezifischen Besonderheiten Rechnung zu tragen ist.

### Das Beispiel des Regionalmanagements Rottal-Inn (Niederbayern)

Im Folgenden soll deshalb anhand einer Untersuchung des Regionalmanagements im Landkreis Rottal-Inn in Niederbayern (zur Lage siehe Karte 1) kurz dargestellt werden, mit welchen Aktivitäten das Regionalmanagement in einem typisch ländlichen Raum einen insgesamt sehr erfolgreichen Beitrag zu einer nachhaltigen Raumentwicklung geleistet hat bzw. was dafür besonders relevant war, um dann zu prüfen, welche Folgerungen daraus gezogen werden können.

Der Landkreis Rottal-Inn ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- typisch ländlicher Raum:
  - relativ geringe Bevölkerungsdichte mit sehr vielen Streusiedlungen ohne größere Zentren,

- mittelständisch geprägt mit traditionell großer Bedeutung des Handwerks,
  - nach wie vor hoher landwirtschaftlicher Anteil, aber mit weiterem Rückgang zu rechnen,
  - entwicklungsfähiger Fremdenverkehr.
- Grenzlage zu Österreich (s. Karte 2).

Die dominierende, weitgehend kleinbetriebliche Handwerks- und Gewerbe-Struktur mit einer relativ hohen Bedeutung des Bauhandwerks sieht sich einer verstärkten Konkurrenz von außen und teilweise auch einem kostenbedingten Verdrängungswettbewerb durch deutsche und ausländische Firmen mit niedrigem Lohnniveau gegenüber. In der Fremdenverkehrsbranche bedarf es wettbewerbsbedingt einer zukunftsorientierten Profilentwicklung.

Die Chancen für die Schaffung neuer Erwerbsmöglichkeiten in größeren Industriebetrieben müssen als relativ gering eingeschätzt werden, da die diesbezüglichen Entwicklungs- und Verlagerungspotenziale allgemein erheblich zurückgegangen sind und die dafür relevanten Standortvoraussetzungen, wie größere Zentren und leistungsfähige überregionale Verkehrsanbindungen, innerhalb des Landkreises fehlen.

Somit zeigt sich anhand der Status-quo-Analyse, dass die Entwicklungsstrategien in Anknüpfung an bestehende Strukturen vor allem auf die Aktivierung endogener Potenziale ausgerichtet werden müssen.

### Teilraumgutachten als „Hilfe zur Selbsthilfe“

Um den genannten Herausforderungen zu begegnen, setzte sich der Landkreis beim Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen für die Erstellung eines Teilraumgutachtens ein. Die Forschungsstelle für Wirtschaft und Sozialpolitik der Universität Passau erarbeitete daraufhin im Jahr 1993 ein Teilraumgutachten für den Landkreis Rottal-Inn, das – aufbauend auf einer Analyse der bestehenden und sich abzeichnenden Probleme – ein integriertes Gesamtkonzept mit Leitlinien und Maßnahmenvorschlägen für die weitere Entwicklung beinhaltet. Es wurde Mitte 1994 vorgestellt.

Dieses Teilraumgutachten leistet für den Untersuchungsraum sozusagen „Hilfe zur Selbsthilfe“. Dazu wird von den Akteuren jedoch ein hohes Maß an Eigeninitiative vorausgesetzt. Die konkrete Umsetzung der Maßnahmenvorschläge erfordert in der Regel intensive Aktivitäten und Beratungen auf kommunaler und betrieblicher Seite, so dass die Einrichtung eines Managements zur Entwicklung und Koordinierung der vorgeschlagenen Maßnahmen unerlässlich ist.

### Einrichtung des Büros für Tourismus, Wirtschaft, Struktur und Kultur (TWiSt)

Aus den genannten Gründen wurde sogleich im September 1994 als Stabsstelle ein Regionalmanagement in Form des Büros für Tourismus, Wirtschaft, Struktur und Kultur (TWiSt) im Landratsamt Rottal-Inn in Pfarrkirchen eingerichtet.

TWiSt erfüllt die Aufgabe, auf dem Teilraumgutachten aufbauend Projekte für eine nachhaltige Regionalentwicklung im Landkreis vorzubereiten und umzusetzen. Das TWiSt-Team besteht aus vier gleichberechtigten Bereichsleitern/-innen (für die Bereiche Tourismus, Wirtschaft, Struktur und Kultur) und sechs Sachbearbeitern/-innen, die sich eigenverantwortlich um ihre Aufgaben kümmern. Entscheidungen, die die gesamte Organisation betreffen, werden gemeinsam getroffen. Es wurde damit – was für eine Organisationseinheit in einer Behörde relativ selten ist – eine weitgehend hierarchiefreie Struktur geschaffen, die innerhalb des Landratsamtes größtenteils selbständig arbeitet.

Bei der Vorbereitung und Umsetzung von Maßnahmen und Projekten können die Mitarbeiter/-innen von TWiSt auf die Beschlüsse und Empfehlungen von fachspezifisch eingerichteten Arbeitskreisen aufbauen. In der Anfangsphase von TWiSt wurden dazu folgende fünf Arbeitskreise gebildet:

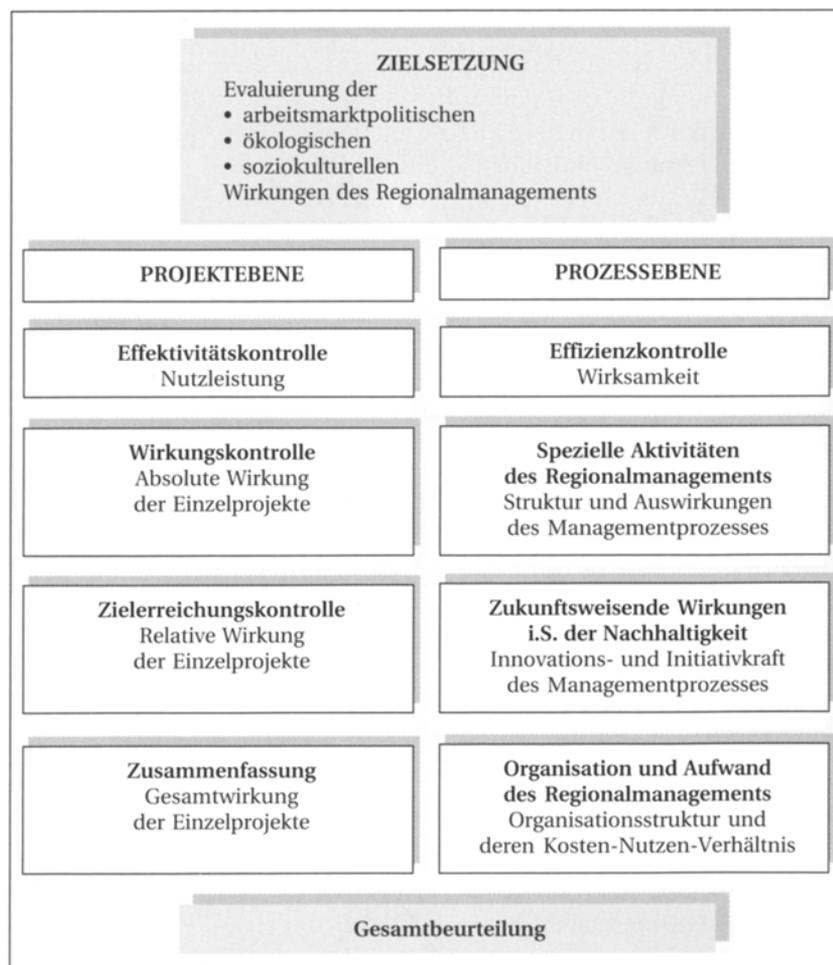
- „Produzierendes Gewerbe“,
- „Handel und Dienstleistungen“,
- „Land- und Forstwirtschaft“,
- „Infrastruktur und Umwelt“,
- „Tourismus“<sup>23</sup>.

### Evaluierung – Bilanz des Regionalmanagements Rottal-Inn

Da es sich beim Regionalmanagement um einen kontinuierlichen Prozess handelt, der im Fall Rottal-Inn noch in den ersten Phasen mit bereits vorzeigbaren Ergebnissen steht, erwies es sich als notwendig, eine Mischung aus einer planungsbegleitenden und einer Ex-post-Evaluierung anzuwenden. Sie erfolgte in Form einer Zwischenevaluierung, die sich in den laufenden Prozess der Umsetzung des Regionalmanagements einklinkt und auf den Zeitabschnitt von der Einführung des Regionalmanagements im Sommer 1994 bis zur Durchführung der Evaluierung im Winter 1998/99 bezieht.

Eine Schlüsselgröße für den Erfolg des Regionalmanagements ist das Wirkungsspektrum der umgesetzten Projekte im Sinne der Nachhaltigkeit. Daher ist der Evaluierung der Umsetzungsergebnisse als Effektivitätskontrolle eine große Bedeutung beizumessen.

Abbildung 2  
Evaluierungsansatz für das Regionalmanagement Rottal-Inn



Eine zweite zentrale Größe für die Evaluierung stellt die Struktur und Effizienz des Regionalmanagements dar, um im Rahmen einer Effizienzkontrolle vor allem festzustellen, welche Faktoren für die Funktionsfähigkeit entscheidend sind bzw. wo sich Schwächen zeigen. Zur Verdeutlichung des Evaluierungsansatzes dient Abbildung 2.

Auf Grund der knappen Bearbeitungszeit musste ein kurzfristig umsetzbarer Evaluierungsansatz entwickelt werden. Der Aktionsradius der Evaluierung bewegte sich daher in einem Spannungsverhältnis, das sich aus der Querschnittsorientierung und der dadurch bedingten hohen Komplexität des Regionalmanagements und der Notwendigkeit eines praktikablen und akzeptablen Lösungsansatzes ableitet. Dabei kann kein Anspruch auf vollständige Erfassung aller Wirkungszusammenhänge mit verschiedenen Wirkungsketten und Wirkungsbereichen erhoben werden. Es war auch nicht möglich, jedes Projekt im Detail zu untersuchen, vielmehr wurden einzelne Projekte mit besonderer Relevanz für eine genauere Analyse ausgewählt.<sup>24</sup>

### Entwicklung der Zielbereiche als Grundlage der Evaluierung

Um Aufschlüsse darüber zu erhalten, inwieweit die Umsetzung des Regionalmanagements die relevanten Ziele erreicht hat, ist in Verbindung mit der Analyse der Wirkungsbereiche der Projekte jeweils eine Zielerreichungskontrolle durchgeführt worden. Dazu war es erforderlich, die jeweiligen Ziele zunächst näher zu identifizieren.

Im vorliegenden Fall handelt es sich um ein offenes, sich prozesshaft entwickelndes Zielsystem. Daher müssen die für den Landkreis Rottal-Inn relevanten Ziele auch im Zeitablauf zunächst differenzierter bestimmt werden.

Die Grundreferenz für die Ableitung des Zielrahmens als Grundlage für die Bewertung der TWiSt-Aktivitäten bilden in erster Linie die Leitvorstellungen und Vorschläge des Teilraumgutachtens sowie die darauf aufbauende, am Nachhaltigkeitsprinzip orientierte Zielbestimmung von Seiten des Landkreises Rottal-Inn:

- Ökonomisch
  - Wirtschaftsförderung
  - Schaffung eines attraktiven Wirtschaftsstandortes
  - Verknüpfung der Landwirtschaft mit dem Tourismus
- Ökologisch
  - Erhalt der Kulturlandschaft
  - Förderung umweltfreundlicher Technologien

- Sozial
  - Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen
  - Förderung des Regionalbewusstseins
  - Schaffung einer bürgernahen Verwaltung, die einen schnellen Informationsfluss für die Bevölkerung ermöglicht

Aufbauend auf diesen Zielvorgaben wurde ein Zielrahmen für den Landkreis Rottal-Inn als Bewertungsgrundlage für die Evaluierung erarbeitet, der diese Zielbestimmungen in ihrer Grundstruktur erhält. Es wurden jedoch folgende Ergänzungen und Gewichtsverschiebungen vor allem bezüglich des Nachhaltigkeitsprinzips vorgenommen:

- Verbesserung der Partizipation gesellschaftlicher Gruppen an der weiteren Entwicklung sowie Stärkung des sozialen Zusammenhalts;
- Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen (Der Umweltbereich wird im Teilraumgutachten nur ansatzweise bzw. einseitig in Verbindung mit Infrastruktur angesprochen);
- Förderung der Kultur als längerfristig wirksamen Standortfaktor und als touristische Attraktion.

Somit konnten folgende Zielbereiche unter übergreifender Berücksichtigung des querschnittsorientierten Prinzips der Nachhaltigkeit und den speziellen strukturellen Bedingungen des Landkreises Rottal-Inn der folgenden Effektivitäts- und Effizienzkontrolle zu Grunde gelegt werden, wobei mit der Reihenfolge keine Wertigkeit verbunden ist:

- Verbesserung der Partizipation gesellschaftlicher Gruppen an der weiteren Entwicklung sowie Stärkung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts;
- Schaffung eines attraktiven Wirtschaftsstandortes;
- Stärkung des mittelständischen Gewerbes und des Handwerks;
- Förderung der Land- und Forstwirtschaft als Erwerbsfaktor und als landschaftsprägendes Element;
- Stärkung von Handel und Dienstleistungen;
- Weiterentwicklung des Fremdenverkehrs als eine spezifische Stärke des Landkreises;
- Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen;
- Förderung der Kultur als zukunftsorientiertem Standortfaktor und als touristische Attraktion;
- Ausbau der Infrastruktur.

## Die Nutzleistung der umgesetzten Projekte – Effektivitätskontrolle

Im Rahmen der Effektivitätskontrolle wurde zunächst eine Wirkungskontrolle durchgeführt. Dabei ging es darum, die mit der Umsetzung der Projekte des Regionalmanagements verbundene Breite der Wirkungen einzuschätzen. Dazu war insbesondere ihr Beitrag zur Schaffung eines kreativen Milieus, zur Aktivierung der endogenen Potenziale, zur Initiierung selbstlaufender Prozesse sowie ihre Wirkung hinsichtlich der Schaffung einer Aufbruchstimmung und Anstoßfunktion zu untersuchen. Es wurde auch geprüft, inwieweit sich die einzelnen Projekte in ihrer Strategie ergänzen, ineinander übergreifen und inwieweit sich durch die Projekte Mehrwerteffekte bzw. Multiplikatorwirkungen entfalten konnten.

Dazu wurden die Bruttowirkungen der Projekte im Hinblick auf ökonomische, ökologische und soziale Effekte ermittelt. Es wurde also nicht der hohe theoretische Anspruch einer Erfassung von Nettowirkungen mit der Identifizierung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten erhoben, da hierzu wesentlich umfassendere Untersuchungen erforderlich wären, deren

Tabelle 1  
Projekte von TWiSt innerhalb des Landkreises Rottal-Inn

- Aktion Sonnenstrom
- Geothermie
- Handwerker- und Künstlerhof
- Kirche in Concert
- Kultur- und Festekalender
- Landwirtschaftliche Markthalle
- Mobile Verkaufsstellen
- Natur- und Vogelschutzgebiet Unterer Inn (LIFE-Projekt)
- Plinganser (Vermarktung regionaler Produkte)
- Radeln im Rottal
- Rottaler Roßland
- Rottaler Hoftour
- Rottaler Holzhaus
- Rottaler Modell (dezentrale Biomüllverwertung)
- Rottaler Naturheilwochen auf dem Bauernhof
- Rottaler Sonnenwende
- Rottaler Spaziergänge
- Rottaler Wallfahrten
- Spektakulum zwischen Rott und Inn
- Standortprospekt
- Tag des offenen Denkmals
- Telezentrum
- Themenwanderungen im Rott- und Inntal
- Westlicher Landkreis Rottal-Inn
- Wirtschaftsforum
- Wirtschaftslagebericht
- Zukunftsregion Landkreis Rottal-Inn – Agenda 21

Erfolgsaussichten ohnehin nicht sehr hoch einzuschätzen sind. Hier wurde demgegenüber versucht, über die Identifizierung von Wirkungsketten zurechenbare Wirkungsbereiche abzustecken.

Einen Überblick über die bisherigen, größtenteils noch in Durchführung befindlichen Projekte gibt Tabelle 1:

Bei der Projektauswahl wurde in sinnvoller Weise kritisch differenzierend mit den Vorschlägen des Teilraumgutachtens umgegangen. Teilweise wurden sie übernommen, modifiziert oder auch weiterentwickelt. Es wurden aber auch eigene Projektideen eingebracht und solche aus den Arbeitskreisen. Gerade diese erwiesen sich als besonders erfolgreich, z.B. die „Rottaler Sonnenwende“ (Solaranlagen) oder das „Rottaler Modell“ (Musterprojekt für Biogasanlagen).

Die einzelnen, in ihrer Bedeutung natürlich sehr unterschiedlichen Projekte ergänzen sich in ihren Wirkungsbereichen, was aus den Bezeichnungen nicht ohne weiteres ablesbar ist. Sie weisen meist ein breites Wirkungsspektrum auf, das dem Nachhaltigkeitsprinzip weitgehend entspricht und den der Evaluierung zu Grunde gelegten Zielrahmen größtenteils ausfüllt. Nähere Ausführungen dazu finden sich in der diesbezüglichen Publikation (vgl. Anmerkung 1). Interessanterweise kam es kaum zu Projektabbrüchen.

In ökonomischer Hinsicht konnten neben vielen indirekten Wirkungen auch direkte Einkommens- und Arbeitsplatzeffekte im mittelständischen Gewerbe und Handwerk festgestellt werden. Allein durch die Projekte „Rottaler Sonnenwende“, „Rottaler Holzhaus“ und „Rottaler Modell“, bei denen sich die Arbeitsplatzeffekte näher ermitteln ließen, konnten innerhalb von vier Jahren einschließlich Folgeeffekten rund 130 Arbeitsplätze geschaffen bzw. speziell gesichert werden.

Gleichzeitig tragen viele Projekte zur Arbeitsplatz- und damit zur Existenzsicherung in dem für den Landkreis wichtigen wirtschaftlichen Bereich der Landwirtschaft bei, sei es in Verbindung mit dem Tourismus in verschiedenen Formen (vgl. auch Tab. 1: Projekte von TWiSt) oder auch der bereits erwähnten alternativen Energiegewinnung. Die Land- und Forstwirtschaft wurde demnach durch einige Projekte als Erwerbsfaktor und als landschaftsprägendes Element gefördert und gesichert.

Nach einer überschlägigen Schätzung dürften neben den oben genannten 130 Arbeitsplätzen mindestens 170 Arbeitsplätze durch die übrigen Projekte gesichert worden sein. Es kann daher von einem Gesamtarbeitsplatzeffekt von etwa 300 ausgegangen werden, wobei es sich überwiegend um Sicherungseffekte handelt, aber auch eine Eigendynamik in Gang gesetzt wurde. In

Verbindung mit diesen Arbeitsplatz- und Einkommenswirkungen ergeben sich darüber hinaus auch positive Effekte für den Handel und die Dienstleistungseinrichtungen im Landkreis sowie für die öffentlichen Finanzen.

In ökologischer Hinsicht tragen viele Projekte zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Erhaltung der gewachsenen Kulturlandschaft und zur Entwicklung der vorhandenen Naturreservate bei. Insbesondere durch die Förderung umweltfreundlicher Technologien und Energiekonzepte im Rahmen der Projekte „Rottaler Sonnenwende“, „Aktion Sonnenstrom“ und „Rottaler Modell“ sind Verringerungen schädlicher Umweltbelastungen auch quantitativ zu belegen. Wichtig erscheint jedoch auch, dass durch diese Projekte das Umweltbewusstsein der Bevölkerung angeregt wird.

In sozialer und soziokultureller Hinsicht weisen die Projekte auf Grund ihres Querschnittsbezugs vielfach einen hohen Mobilisierungseffekt im Sinne des sozialen Zusammenhalts auf, da im Rahmen der Projektentwicklung und -umsetzung viele unterschiedliche Bevölkerungs-, Berufs- und Interessensgruppen zu gemeinsamen Aktivitäten zusammengebracht wurden (Verbesserung der Partizipation). Vielfach haben sich daraus zusätzliche Kooperationen mit neuen Impulsen entwickelt. Man lernt zusammenzuarbeiten und gegenseitige Vorbehalte abzubauen. Dieses neue „Wirkbewusstsein“ wirkt sich auch auf die Bildung einer gemeinsamen Identität positiv aus. Ein Imagegewinn und eine Verbesserung der Standortattraktivität konnte zusätzlich durch die positive Ausstrahlung und den überregionalen Bekanntheitsgrad der Aktivitäten im kombinierten Kultur- und Tourismusbereich, wie z. B. „Kirche in Concert“ usw. erzielt werden.

Vergleicht man die Effekte der Aktivitäten und Projekte mit dem Zielkatalog, der der Effektivitäts- und Effizienzkontrolle zu Grunde gelegt wurde (s. o.), kann festgestellt werden, dass er in hohem Maße ausgefüllt wurde. Was die übergreifenden Zielbereiche „Schaffung eines attraktiven Wirtschaftsstandortes“ sowie „Stärkung von Handel und Dienstleistungen“ betrifft, sind indirekte Wirkungen zur Stabilisierung der bestehenden Wirtschaftsbereiche erzielt worden. Für den Zielbereich „Ausbau der Infrastruktur“ zeigen sich nur in Ansätzen Regionalmanagementaktivitäten. Größere Projekte im Bereich der Punkt- und Bandinfrastruktur dürften ohnehin nur in einer größeren räumlichen Kooperation realisierbar sein.

Beispielhaft seien drei besonders bedeutsame Projekte kurz umrissen:

#### Projekt „Rottaler Sonnenwende“

Angebot hochwertiger Solaranlagen zur Warmwasseraufbereitung mit kostenloser Beratung, zentralem Einkauf und Einbau durch 36 miteinander kooperierende Betriebe der Heizungs-, Sanitär- und Spenglerinnungen.

- Ökonomische Effekte:
  - Realisierung von Investitionen in Höhe von rund 10 Mio. DM (für ca. 1 000 Anlagen) mit einem Fördervolumen von 1,5 Mio. DM.
  - Von der Investitionssumme verbleiben etwa 40 % im Landkreis.
  - Sicherung bzw. Schaffung von etwa 50 Arbeitsplätzen.
- Ökologische Effekte:
  - Einsparung von ca. 350 000 Liter Heizöl/Jahr.
  - Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes um ca. 1 Mio. kg/Jahr.
  - Ausbildung von Umweltbewusstsein bei Bevölkerung und Handwerkern.
- Soziale Effekte:
  - Aufbau eines funktionierenden Kooperationsnetzes zwischen den Handwerksbetrieben.
  - Schaffung eines preiswerten Angebots von Solaranlagen.
  - Imagegewinn für den Landkreis nach außen durch den Bayerischen Energiepreis 1999.

#### Projekt „Rottaler Modell“ (Projekt der EXPO 2000)

Aufbau eines Netzes dezentral von Landwirten betriebener Biogasanlagen, in denen kommunaler Biomüll mit Gülle versetzt und vergoren wird; das freigesetzte Gas wird in Blockheizkraftwerken zur Strom- und Wärmegewinnung genutzt, das Endsubstrat als Düngemittel eingesetzt.

- Ökonomische Effekte:
  - Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten für die Landwirtschaft sowie einiger zusätzlicher Arbeitsplätze.
  - Dezentral erzielte, in der Region verbleibende Wertschöpfung durch Energiegewinnung.
  - Entlastung der Kommunen bei der Abfallentsorgung.
- Ökologische Effekte:
  - Aufbau ökologischer Stoff- und Energiekreisläufe.
  - Rückführung von Nährstoffen in den landwirtschaftlichen Kreislauf.
  - Energiegewinnung aus Reststoffen bzw. nachwachsenden Rohstoffen.

- Soziale Effekte:
  - Aufbau eines funktionierenden Kooperationsnetzwerks zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und Kommunalverwaltungen.
  - Imagegewinn und Steigerung des Bekanntheitsgrades der Region.
  - Anerkennung durch den Deutschen Solarpreis November 1998 und den Innovationspreis der Inn-Salzach-Euregio e.V. Mai 1999.

#### Projekt „Rottaler Holzhaus“

Vermarktung eines preisgünstigen Holzhauses aus kreiseigenen Rohstoffen; architektonisches Konzept einer regionaltypischen Hausform mit Erfüllung der Voraussetzung eines Niedrigenergiehauses.

- Ökonomische Effekte:
  - Erhöhung des Einkommens der Waldbauern durch Steigerung des Holzabsatzes um über 30 %.
  - Erhöhung des Umsatzes der Zimmerer- und anderer Handwerksbetriebe und damit Schaffung neuer Arbeitsplätze.
  - Stärkung des inneren Wirtschaftskreislaufes mit längerfristiger Wirkung.
- Ökologische Effekte:
  - Nutzung erneuerbarer Rohstoffe ohne weite Transportwege zum Verbraucher.
  - Einsparung von Heizungsenergie durch Niedrigenergie-Standard.
  - Verjüngung des Waldes mit erhöhter Bindung von CO<sub>2</sub>.
- Soziale Effekte:
  - Aufbau neuer Kooperationsstrukturen zwischen den Beteiligten über das Projekt hinaus, „Holzpartnerschaft“.
  - Durch regionaltypische Bauform Bildung eines identitätsstiftenden Faktors im Ortsbild.
  - Förderung des Hausbaus für breite Bevölkerungsschichten durch relativ günstige Preise.

Die Gründe für die insgesamt erfolgreiche Projektdurchführung im Sinne der Nachhaltigkeit lassen sich zusammengefasst wie folgt umreißen:

- Eine sinnvoll differenzierte Orientierung an den Leitlinien und den Maßnahmenvorschlägen des Teilraumgutachtens mit teilweiser Übernahme, Modifikation oder Weiterentwicklung. Gleichzeitige Einbringung eigener bzw. in den Arbeitskreisen entwickelter Projektideen.
- Motivierung einer Vielzahl regionaler Akteure und Interessensgruppen durch frühzeitige Einbeziehung

in den Prozess der Projektauswahl und -entwicklung. Damit wurden zugleich neue und zukunftsweisende Kooperationsstrukturen geschaffen.

- Auswahl von Projekten, die neben ihren mittel- und langfristigen Wirkungen frühzeitig erste Effekte aufweisen und somit einen wichtigen Motivationsfaktor für die beteiligten Akteure darstellen.
- Struktur- und problemgerechte Ausrichtung auf den Handlungsbedarf im Landkreis Rottal-Inn unter Aktivierung der endogenen Potenziale und Leistungskreisläufe mit vielerlei Synergieeffekten.
- Optimale Nutzung der vorhandenen Leistungspotenziale unter Berücksichtigung der Handlungsmöglichkeiten auf der Ebene eines Landkreises.
- Eine geschickte Projektführung unter Einbeziehung von Fördermitteln und keine einseitige Ausrichtung der Projektauswahl auf deren Gewinnung.
- Vielfältige, wechselseitige Verknüpfungen zwischen einzelnen Projekten.

#### Die Wirksamkeit des Regionalmanagementprozesses – Effizienzkontrolle

Bei der Evaluierung des Regionalmanagements mit seinen breiten, nachhaltig orientierten Ergebnissen würde es zu kurz greifen, nur die Projekte zu beurteilen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil ein aktives Management mehr in Bewegung setzt, als an Projekten direkt sichtbar wird. So sind gerade Bewusstseins- und Verhaltensveränderungen von großer Bedeutung. Daher ist es notwendig, speziell auch der Frage nachzugehen, wie effizient das Management selbst strukturiert ist, welche Faktoren für dessen Funktionsfähigkeit entscheidend sind und welche weitergehenden Wirkungen es erzielt hat. Die dafür erforderlichen Analysen und Bewertungen wurden in mehreren Schritten durchgeführt; sie bezogen sich u. a. auf:

- Aufbau und Organisation des Regionalmanagements, insbesondere seine Einordnung in die Kreisverwaltung und die damit verbundene Verzahnung mit wichtigen Politik- und Verwaltungsstrukturen, sowie auf die Faktoren, die zur Förderung der Motivation und zu dementsprechenden Verhaltensweisen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beitragen.
- Personal- und Mitteleinsatz in Relation zu den erreichten Wirkungen.
- Öffentlichkeitsarbeit, Akquisition neuer Akteure, Arbeitsweise der Arbeitskreise, Beratungs- und Betreuungsaktivitäten.

- Zukunftsweisende Wirkungen bezüglich Kooperations-/Kommunikationsstrukturen, Innovationen, Lernprozessen und Eigendynamik.

Auch diese Effizienzkontrolle erbrachte ein positives Ergebnis, wobei die bestehenden personellen Voraussetzungen eine besondere Rolle spielen.

Speziell hervorzuheben sind folgende Teilergebnisse:

Die Ansiedlung von TWiSt bei der Kreisverwaltung bringt einige Vorteile für das Regionalmanagement mit sich:

- TWiSt ist direkt in die politische Entscheidungsebene des Landkreises eingebunden.
- Trotz der Eingliederung in eine Behörde hat TWiSt einen erheblichen Handlungsspielraum, der über das normale Aktionsfeld der Administration hinausgeht. Dies bildet die entscheidende Grundlage für die erfolgreiche Tätigkeit. Der relativ große Spielraum, das vielfältige Aufgabenfeld, die flache Hierarchiestruktur sowie die weitgehend selbständige Budgetverwaltung führen zu einer hohen Verantwortung jedes einzelnen Teammitglieds und bilden gleichzeitig die Grundlage für die Kreativität, Flexibilität und Reaktionsfähigkeit.
- Die Aufgaben und Tätigkeiten des TWiSt-Büros stehen in einer sinnvollen Kombination von Pflichtaufgaben (Linienfunktion) wie insbesondere Untere Landesplanungsbehörde und freiwilligen Aufgaben (Stabsfunktion) der Kreisverwaltung. Dadurch werden der Handlungsrahmen und der frühzeitige Informationszugang erheblich erweitert und eine enge Verknüpfung mit den rahmensetzenden Vorgaben der Landes- und Regionalplanung sichergestellt.
- Durch seine Zuordnung zum Landratsamt als allgemein anerkannter hoheitlicher, dem Gemeinwohl verpflichteter Behörde wird TWiSt als unabhängige Anlaufstelle von den verschiedenen Organisationen der Wirtschaft und der Bevölkerung akzeptiert. Den TWiSt-Mitarbeiter/-innen werden daher bei ihren Aktivitäten als Initiatoren und Moderatoren keine Vorbehalte hinsichtlich Eigennutz entgegengebracht.

Das TWiSt-Büro weist auch eine günstige Kosten-Nutzen-Relation auf: Einerseits ist der Personalaufwand – wie verschiedene Vergleiche zeigen – relativ niedrig; dasselbe gilt für Sachkosten. Andererseits wurden viele wichtige Projekte mit positiven ökonomischen Wirkungen für den Landkreis vorangebracht und in Verbindung damit umfangreiche Fördermittel in den Landkreis geholt, Privatkapital mobilisiert und Investitionen angeregt.

Schließlich ist es auch gelungen, in verschiedenen Bereichen Eigendynamik zu erzeugen mit wechselseitigen Initiativwirkungen, Innovationsschüben usw.

Die positive Bewertung des Regionalmanagements in der Organisationsform einer landkreiseigenen Entwicklungsagentur lässt sich jedoch aufgrund spezieller Gegebenheiten nicht ohne weiteres verallgemeinern. Das Beispiel Rottal-Inn kann auch nicht direkt auf andere ländliche Landkreise übertragen werden. Eine partielle Nachahmung dürfte jedoch in Betracht kommen, wobei die jeweiligen Voraussetzungen allerdings vorher sorgfältig zu prüfen sind.

### **Projektverlauf und größere Vorhaben erfordern eine räumliche Ausweitung der Kooperation**

Das Beispiel Rottal-Inn zeigt auch, dass es im ländlichen Raum in vielerlei Hinsicht durchaus sinnvoll sein kann, zunächst mit dem Regionalmanagement auf Kreisebene zu beginnen.

Es wird aber auch deutlich, dass ein derartiger, relativ kleinräumiger Ansatz bei seiner weiteren Entwicklung der räumlichen Erweiterung bedarf. So entfalten insbesondere die näher dargestellten Projekte in wachsendem Maße Ausstrahlungseffekte in die benachbarten Landkreise, und es bahnen sich in verschiedenen Bereichen kreisübergreifende Kooperationen an. Gleichzeitig zeigt sich, dass wichtige Aufgabenbereiche, die das Regionalmanagement Rottal-Inn bisher nur am Rande anging, im ländlichen Raum nur großräumiger – d.h. regional – erfolgreich bewältigt werden können. Dies gilt z.B. für ein industriell-gewerbliches Standortmarketing, für den Innovationstransfer oder die Schaffung von Gewerbe- bzw. Technologieparks.

Die inzwischen geschaffene deutsch-österreichische Inn-Salzach-Euregio e.V. (vgl. Karte 2) bietet sich daher in vielerlei Hinsicht als regionaler Kooperationsraum an. Diese Möglichkeit wurde von Seiten des Landkrei-

**Tabelle 2**  
**Projekte von TWiSt innerhalb der Inn-Salzach Euregio e.V.**

- AENUS - Modellprojekt Europareservat Unterer Inn
- Euregio Technologie Messe
- Grenzenloses Haus
- Grenzenloses Radeln
- Grenzenloses Reiten
- Grenzenlose Braukunst
- Grenzübergänge
- Inn-Salzach-Euregio Thermenregion
- Kulturprospekt der Euregio
- Museumslandkarte
- Regionales Informationssystem
- Römerradweg

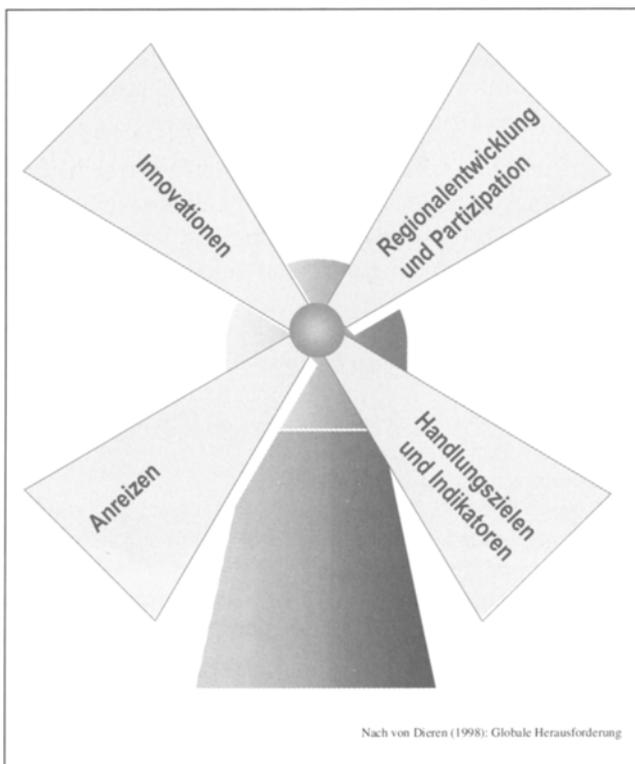
ses Rottal-Inn frühzeitig aktiv genutzt. So bildet das TWiSt-Büro die deutsche Geschäftsstelle dieser Euregio und die Landrätin übernahm den Vorsitz für die deutsche Seite. TWiSt brachte auch Projekte in die Euregio ein und ist an deren Durchführung wesentlich beteiligt. Tabelle 2 gibt einen Überblick über diese Projekte.

Es ist davon auszugehen, dass sich das Aktivitätsfeld des Regionalmanagements immer mehr zu Inn-Salzach-Euregio hin verlagern wird, zumal die grenzüberschreitenden Synergie-Potenziale bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Die Beibehaltung der derzeitigen Doppelfunktion des TWiSt-Büros erscheint dabei bis auf weiteres angebracht. Sollte die Einrichtung einer zentralen Management-Stelle für die gesamte Euregio erfolgen, so dürfte es sinnvoll sein, spezielle Kooperationsstellen bei den jeweiligen Partnern wie z. B. den Landkreisen einzurichten bzw. beizubehalten.

### Regionalplanung versus Regionalmanagement? Oder: If we can't govern, can we manage?<sup>25</sup>

Bringt nur ein Regionalmanagement die Mühle der nachhaltigen Raumentwicklung (vgl. Abb. 3) – mit einer gekonnten Mischung aus Handlungszielen, Regionalentwicklung und Partizipation, Anreizen und Innova-

Abbildung 3  
Mühle der nachhaltigen Regionalentwicklung  
durch Kopplung von . . .



tionen ins Laufen? Erfordern Entwicklungen, wie knapper werdende Ressourcen und Finanzmittel, ein rascher technischer Fortschritt, eine hohe wirtschaftliche Dynamik und der Trend zur Globalisierung, neue Schwerpunktsetzungen bzw. eine verstärkte Ausrichtung auf Managementaktivitäten auch bei der räumlichen Planung, insbesondere bei der Regionalplanung?

Diese ist im System der Raumplanung zunächst aufgefordert, die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung jeweils regionalspezifisch zu definieren, einen darauf ausgerichteten ordnungspolitisch verbindlichen Rahmen vorzugeben, Wege vorzuschlagen und auf die Umsetzung hinzuwirken. Diese Funktion wird auch künftig zwingend notwendig sein, wobei der Regelungsgehalt der Regionalpläne auf die wesentlichen Bereiche zu konzentrieren ist (vgl. Diskussionen um den „Schlanken Regionalplan“).

Gleichzeitig kommt es aber neben der „nachhaltigen Ausgestaltung der Pläne“ verstärkt darauf an, eine engere Verknüpfung der formalen Planwerke im System der Raumplanung mit informellen, stärker projekt- und handlungsbezogenen Ansätzen herzustellen und private Akteure einzubeziehen, um im Gegenstromverfahren voneinander zu lernen und auf dem Weg zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung ein Stück weiter zu kommen.

Hier ist die Form des Regionalmanagements ein geeigneter Weg, wie das Beispiel Rottal-Inn aufgezeigt hat. Aber wie kann eine solche Verknüpfung gestaltet werden? Inwieweit sollte die Regionalplanung das „Management ihrer Region“ selbst übernehmen? Vieles spricht dafür.<sup>26</sup> Aber diese Frage dürfte derzeit und wohl auch künftig nicht eindeutig beantwortbar sein, da räumlich generalisierungsfähige Aussagen hierzu nicht möglich sind, sondern struktur- und auch mentalitätsgerechte Lösungen gesucht werden müssen.

Dabei kann durchaus auch eine Verankerung des Regionalmanagements im öffentlich-rechtlichen Rahmen in Betracht kommen, wenn der erforderliche Aktivitätsspielraum und die enge Verbindung zur Behördenleitung gewährleistet sind.<sup>27</sup>

Die Evaluierung des Regionalmanagements Rottal-Inn hat u. a. gezeigt, dass im ländlichen Raum mit flächenmäßig ausgedehnten Planungsregionen und verschiedenen räumlich differenzierten Aufgabenschwerpunkten ein Beginn mit dezentralen Organisationsstrukturen und die schrittweise Entwicklung in einen größeren regionalen Rahmen hinein sinnvoll ist. Allerdings sollte auch bei relativ kleinräumigen Ansätzen des Regionalmanagements frühzeitig eine Kooperation mit der Regionalplanung erfolgen.

In Metropol- und Großstadregionen spricht dagegen einiges für eine enge Zusammenführung der Regionalplanung und des Managements, also der Bündelung von Planungs- und Umsetzungs Kompetenzen, wie z.B. auch die Entwicklungen in den Regionen Hannover und Stuttgart zeigen.

Generalisierend läßt sich festhalten, dass die Regionalplanung stärker als bisher an der Umsetzung mitarbeiten sollte und das nicht nur im Hinblick auf die restriktive Rolle, die sie vielfach (v.a. in den Köpfen der Adressaten) spielt, sondern v.a. auch mit ihren Entwicklungs- und Angebotselementen.

Nachhaltige Regionalentwicklung läßt sich weder nur ordnungsrechtlich festlegen noch ohne verbindlichen Zielrahmen managen. Die Kombination von konkreten Vorgaben und offenen Handlungsspielräumen für die Akteure im Raum ist für die Umsetzung der nachhaltigen Regionalentwicklung notwendig. Dementsprechend sollte die raumplanungswissenschaftliche Forschung sowohl die Arbeiten bezüglich einer nachhaltigen Ausgestaltung der Pläne und Instrumente als auch die empirische Forschung in Form von Evaluierungen weiter betreiben.

---

## Anmerkungen

- (1) Kistenmacher, Hans; Dickertmann, Uta: Bilanz Regionalmanagement – Das Beispiel TWIST im Landkreis Rottal Inn. Ergebnisse einer Evaluierung im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen. – Kaiserslautern/München 1999
- (2) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltpolitik – Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente, Agenda 21. – Bonn 1994, S. 9
- (3) Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 1996. – Stuttgart 1996
- (4) Vgl. Hauff, Volker (Hrsg.): Unsere gemeinsame Zukunft, der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. – Greven 1987
- (5) Ebenda
- (6) Vgl. z.B. Interdepartementaler Ausschuss Rio (IDARio): Elemente für ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung – Diskussionsgrundlage für die Operationalisierung, 1995

- (7) Klauer, Bernd: Was ist Nachhaltigkeit und wie kann man eine nachhaltige Entwicklung erreichen? In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Berlin 2000 H. 1, S. 86
- (8) Zuletzt: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Drucksache 13/11200, Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen zukunftsverträglichen Entwicklung. – Bonn 1998
- (9) Der Rat für Sachverständigen für Umweltfragen wurde mit folgenden Gutachten betraut: 1994 Umweltgutachten „Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung“; Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung ländlicher Räume“; 1996 Umweltgutachten „Zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung“; 1998 Umweltgutachten „Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neu Wege gehen“
- (10) Näheres ist unter der Internet-Adresse <http://www.wbgu.de> nachzulesen.
- (11) Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1996 – Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. – Stuttgart 1996
- (12) Dies läßt sich auch an den für Aktivitäten zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung zur Verfügung gestellten Mitteln, sowohl für Modellvorhaben als auch für die Forschung, deutlich ablesen.
- (13) Vgl. Klauer, Bernd (1999): a.a.O. [siehe Anm. (7)]
- (14) Vgl. Thierstein, A.; Lambrecht, M.: Raumordnung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz. – Bern 1998
- (15) Aktuelle Arbeitskreise im Forschungsschwerpunkt Nachhaltigkeit: Operationalisierung der Nachhaltigkeit in der Regionalplanung und Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume, näheres abrufbar unter <http://www.arl-net.de>
- (16) Vgl. auch Planungsgemeinschaft Westpfalz: „Der Beitrag der Regionalplanung zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung – Erste Überlegungen zur Instrumentierung und Neuorientierung“, Westpfalz-Informationen Nr. 89 (1996), Neustadt a.d. Weinstraße
- (17) Z.B. Forschungsprojekt im Umweltforschungsplan des Bundesumweltministeriums 1996 zum Thema „Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung“

(18)

Vgl. diesbezüglich: Goppel, K.: Inselgutachten – Möglichkeiten und Grenzen von Teilraumgutachten. In: Teilraumgutachten in der Raumplanung, 11. Seminar für Landesplaner in Bayern. – Hannover 1988. = ARL-Arbeitsmaterial Nr. 152, S. 12–19 sowie Knopp, G.; Jürchott, E.: Teilraumgutachten in Bayern – eine Beschreibung aus gutachterlicher Sicht. In: Goppel, K.; Schaffer, F. (Hrsg.): Raumplanung in den 90er Jahren. – Augsburg 1991, S. 266–275 und Maier, J.; Tröger-Weiß, G.: Teilraumgutachten in Bayern – Konzept, Durchführung und Umsetzung am Beispiel des Raumes Kronach. In: Informationen zur Raumentwicklung (1989) 3, S. 135–141

(19)

Mitglieder dieses Arbeitskreises sind: Handwerkskammer, Industrie- und Handelskammer, Kreishandwerkerschaft, Regierung von Niederbayern, Wirtschaftsunioren, des Deutscher Gewerkschaftsbund, Arbeitsamt

(20)

Mitglieder dieses Arbeitskreises sind: Industrie- und Handelskammer, Einzelhandelsverband, Hotel- und Gaststättenverband, Wirtschaftsunioren, Deutscher Gewerkschaftsbund, Arbeitsamt.

(21)

Mitglieder dieses Arbeitskreises sind: Bayerischer Bauernverband, Ring junger Landwirte, Ring junger Landfrauen, Amt für Landwirtschaft, Forstamt, Direktion für ländliche Entwicklung, Ländliche Entwicklungsgruppe 5b-Gebiet Niederbayern, Bund Naturschutz, LBV, Fachreferat Naturschutz im Landratsamt.

(22)

Mitglieder dieses Arbeitskreises sind: Regionale Planungsstelle bei der Regierung von Niederbayern, Straßen- und Wasserbauamt, Direktion für ländliche Entwicklung, Bund Naturschutz, Landesbund für Vogelschutz, Fachreferate Tiefbauabteilung, Naturschutz und Umweltschutz des Landratsamtes, Deutsche Bahn.

(23)

Mitglieder dieses Arbeitskreises sind: Tourismusverband Ostbayern, Zweckverband Thermalbad Bad Birnbach, Zweckverband Erholungsgebiet Postmünster, Zweckverband Unterer Inn, Tourismusverband Rottal-Inn, Hotel- und Gaststättenverband, Direktion für ländliche Entwicklung, Erfahrungsgruppe Urlaub auf dem Bauernhof, Amt für Landwirtschaft.

(24)

Eine nähere Beschreibung findet sich in Kistenmacher, Hans; Dickertmann, Uta (1999): a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 29 ff.

(25)

Nach Brodtkin, E.Z.: Policy politics: If we can't govern, can we manage? In: Political sciences Quarterly, 1987, Vol. 102, 4/87

(26)

Vgl. dazu Strunz, J.: Das Regionalmanagement – eine Aufgabe für Regionalplaner. In: Raumforschung und Raumordnung(1998) 5/6, der in seinem Artikel zu Recht darauf hinweist, dass das Anforderungsprofil des Regionalmanagers mit dem Eignungsprofil eines engagierten, erfolgreichen Regionalplaners gut zusammenpasst.

(27)

Ebenda

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Kistenmacher  
Dipl.-Ing. Kirsten Mangels  
Lehrgebiet Regional- und Landesplanung  
FB A/RU/BI  
Universität Kaiserslautern  
Pfaffenbergstraße 95  
67663 Kaiserslautern  
E-Mail: mangels@rhrk.uni-kl.de