

Heike Koitka und Holger Kreft

Gemeinsam Indikatoren entwickeln! Ein neuer Baustein für erfolgreiche regionale Agenda-21-Prozesse

Zwischenergebnisse aus der Modellregion Märkischer Kreis

Working Together to Develop Indicators! A new module for successful regional AGENDA 21 Processes

Interim results from the Märkischer Kreis region

Kurzfassung

Mit dem Ende 2000 veröffentlichten Indikatorenbericht der Modellregion Märkischer Kreis liegt der erste Indikatorenbericht in Deutschland vor, der im Rahmen eines Agenda-Prozesses von den aktiven Akteuren selbst entwickelt und mit Daten gefüllt wurde. Dieses Vorgehen einer handlungsorientiert kooperativen Indikatorenentwicklung wird als unterstützendes Instrument für regionale Kooperationen gesehen. Es dient zum einen der inneren Strukturierung von Kooperationen und zum anderen als Instrument der Vermittlung nach außen.

Abstract

The report on indicators published towards the end of 2000 by the Märkischer Kreis model region represents the first report on indicators in Germany produced within the framework of an AGENDA process to be developed and fleshed out with data by the very protagonists actively involved in the process. This co-operative and hands-on approach to developing indicators is seen as an instrument to support regional partnerships. Not only does it help to provide an internal structure for such partnerships, but it also serves as a source of information for others outside the region.

Im Rahmen des Wettbewerbs „Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung“ vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung wurden Regionen in Deutschland zur Entwicklung von Indikatoren für eine nachhaltige Regionalentwicklung aufgerufen.¹ Auch die Akteure der Modellregion Märkischer Kreis, die auf der URBAN 21 im Juli 2000 für ihre Leistungen im Wettbewerb mit einer Goldmedaille ausgezeichnet wurden, haben einen Indikatorensatz erstellt. Die Indikatoren wurden handlungsorientiert kooperativ und bezogen auf die spezielle Situation im Kreis entwickelt.

Der vorliegende Beitrag erläutert zunächst, was unter einer handlungsorientiert kooperativen Indikatorenentwicklung allgemein verstanden wird. Die wesentlichen Merkmale der Initiative „Modellregion

Märkischer Kreis“ werden wiedergegeben. Die Vorgehensweise wird skizziert, und erste Ergebnisse aus der praktischen Anwendung der handlungsorientierten kooperativen Indikatorenentwicklung werden beschrieben. Der erste Indikatorenbericht wurde Ende 2000 veröffentlicht (Koitka, Kreft und Borlich, 2000).

1 Handlungsorientierte kooperative Indikatorenentwicklung

Indikatoren dienen der Veranschaulichung komplexer Zusammenhänge und ermöglichen so, auf verständliche Weise den Zustand oder die Veränderung eines komplexen Systems über die Zeit anzuzeigen. Die gemeinsame Entwicklung von Indikatoren kann daher die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteu-

ren zu komplexen Themen unterstützen. Bei nachhaltiger Regionalentwicklung sind die Akteure zweifelsohne mit komplexen Zusammenhängen konfrontiert.

Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und privaten Akteuren untereinander sind ein wichtiger Baustein zur Annäherung an eine nachhaltige Entwicklung, da die Möglichkeiten des Staates mit seinem bestehenden Instrumentarium hierzu allein nicht ausreichen.² Im Folgenden wird vor allem regionale Kooperation näher betrachtet. Darunter verstehen wir eine Zusammenarbeit von Vertretern mehrerer im Sinne der Agenda 21 regional bedeutender Gruppen und Institutionen mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung der eigenen Region (siehe Abb. 1). Die Form der Kooperation hängt nicht zuletzt von der Anzahl der Kooperierenden und von der thematischen Breite ab. So ist ein regionaler Agenda-Prozess in der Regel durch viele Teilnehmer und eine große thematische Breite gekennzeichnet. Wohingegen bei der Entwicklung und Umsetzung eines konkreten Projektes innerhalb des Agenda-Prozesses eher weniger Teilnehmer in einem engeren Themenbereich zusammenarbeiten.³ Die ohnehin vorhandenen Schwierigkeiten regionaler Kooperation einer Vielzahl von Akteuren (vgl. hierzu z.B. Fürst, 1999 oder Wiechmann, 1998) werden durch die Komplexität des Gegenstands Nachhaltigkeit zusätzlich erschwert. Geht es doch darum, dass Akteure mit in der Regel kurzfristig ausgerichteten Einzelinteressen zusammen an einer gemeinwesenorientierten langfristigen Perspektive arbeiten.

Abbildung 1
Akteure für eine nachhaltige Entwicklung



Quelle: Koitka, 1999, S. 85

Aus der Erkenntnis der thematischen Komplexität heraus wurde bereits in der Agenda 21 auf das Erfordernis der Entwicklung von Indikatoren hingewiesen. Dort werden Indikatoren eingefordert, „(...) um eine solide Grundlage für Entscheidungen auf allen Ebenen

zu schaffen (...)“ (Bundesumweltministerium, 1992, S. 282). Indikatoren dienen der Operationalisierung des allgemeinen Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung. Hierzu müssen mit dem Ziel der Veranschaulichung komplexer Zusammenhänge aus einer Vielzahl von Einzelaspekten die für den jeweiligen Betrachtungsraum relevanten Schlüsselgrößen ausgewählt werden. Anhand dieser Schlüsselgrößen, die zusammen einen Indikatorensatz ergeben, können dann die Veränderungen eines Zustandes über die Zeit verfolgt werden.

Indikatorensätze können schwerpunktmäßig unterschiedliche Funktionen aufweisen. An diesen Funktionen sollten sich die jeweilige Auswahl und Zusammenstellung der Indikatoren orientieren. Der Indikatorensatz kann die Funktion haben, a) unterschiedliche Räume miteinander zu vergleichen („Benchmarking“), b) die theoretisch überwiegend deduktiv abgeleiteten Zusammenhänge und die allgemein wünschenswerten (Ideal-)Ziele einer nachhaltigen Entwicklung abzubilden oder c) handlungsorientiert kooperativ Schlüsselgrößen auszuwählen. Diese unterschiedlichen Funktionen schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern prägen lediglich den inhaltlichen Schwerpunkt des Indikatorensatzes.

Im Folgenden wird eine handlungsorientiert kooperative Indikatorenentwicklung beschrieben. Sie kann vor allem der Unterstützung von regionalen Kooperationen in komplexen Zusammenhängen dienen. Der Nutzen dieser Art von Indikatorenentwicklung liegt zum einen in der inneren Strukturierung der Kooperation und zum anderen in der Darstellung und Vermittlung nach außen.

Die unterstützende Funktion für die Innenstrukturierung der Kooperation schlägt sich im Wesentlichen in den folgenden Punkten nieder:

- Unterschiedliche Nachhaltigkeitsverständnisse der verschiedenen Akteure werden durch die Formulierung klarer Indikatoren konkretisiert und untereinander abgestimmt. Über die Formulierung von Indikatoren wird herausgestellt, was den Akteuren wichtig ist. Es wird ein gemeinsames Problembewusstsein zum Thema mit Ortsbezug geschaffen.
- Es können neue Potenziale identifiziert werden, indem bei der Suche nach geeigneten Indikatoren eine um Konkretisierung bemühte Diskussion quer zu den klassischen Ressorts Umwelt, Wirtschaft, Soziales oder Handlungsfeldern wie Energie, Verkehr, Flächennutzung stattfindet.
- Durch die Erhebung von Daten zu den einzelnen Indikatoren wird die Entscheidungsgrundlage verbessert.

- Indikatoren bieten darüber hinaus die Grundlage für die Formulierung klarer Zielwerte mit einem definierten Zeithorizont. Von dieser Zielformulierung aus ist eine Rückprojektion⁴ auf den Ist-Zustand möglich, die den Handlungsbedarf verdeutlicht und die Basis für die Entwicklung von Projektideen ist.

Die handlungsorientierte Indikatorenentwicklung kann Kooperationen auch bei der Darstellung und Vermittlung ihrer Erfolge nach außen unterstützen:

- Mit Hilfe der selbstformulierten Indikatoren kann für Außenstehende nachvollziehbarer gemacht werden, nach welchen Zielen Entscheidungen getroffen wurden.
- Die größere Nachvollziehbarkeit erleichtert die Einbindung neuer Akteure in die Kooperation.
- Mit Hilfe von Indikatoren können neue Themen in die Wahrnehmung der Allgemeinheit gerückt werden und so ein Baustein für eine Änderung des Bewusstseins sein. Ein Thema ist oft so populär wie die Indikatoren, die es anzeigen. Denn Dinge, die einer Gesellschaft wichtig sind, werden von ihr gemessen und in der Öffentlichkeit dargestellt.⁵

Die handlungsorientierte Indikatorenentwicklung ist also ein Mittel zum Zweck. Der Zweck ist die Auswahl geeigneter Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Region hin zu einer nachhaltigen Entwicklung.

Anhand erster Erfahrungen aus der Modellregion Märkischer Kreis soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, auf welche Weise die theoretischen Überlegungen, dass das gemeinsame handlungsorientierte Entwickeln von Indikatoren regionale Kooperationen unterstützen kann, einer praktischen Anwendung standhalten. Zusätzlich sollen die gewählte Vorgehensweise dargelegt und daraus erste Erkenntnisse zu einem Verfahren der Indikatorenentwicklung festgehalten werden.

2 Die Modellregion Märkischer Kreis

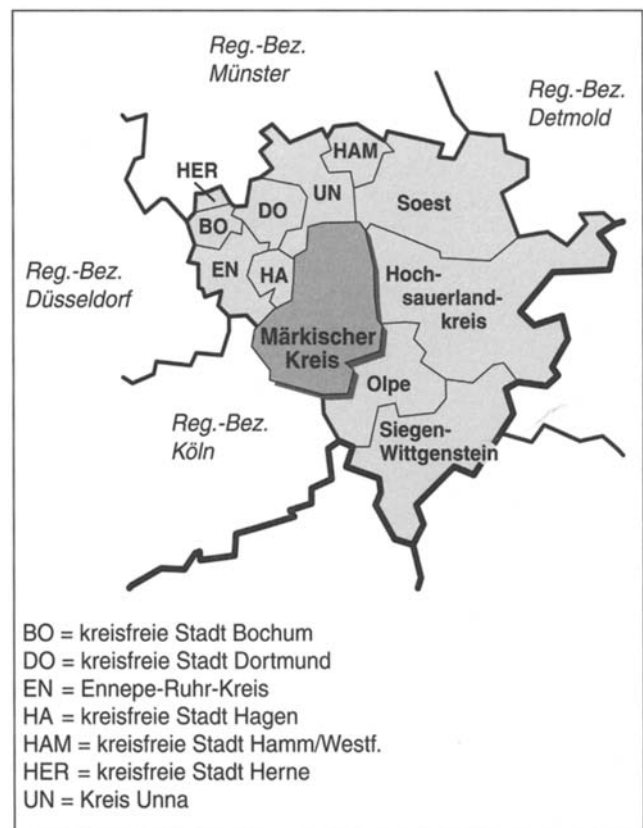
Der Märkische Kreis liegt mit seinen 15 Städten und Gemeinden im westlichen Teil der Bundesrepublik in einer Übergangszone zwischen dem dicht besiedelten Ruhrgebiet und den dünn besiedelten, vorwiegend ländlich strukturierten Gebieten des Sauerlandes (siehe Karte 1). Die Landschaft wird geprägt durch ein bewegtes Mittelgebirgsrelief, einen für NRW hohen Waldanteil (49,4 %) (LDS, 1996), Landwirtschaft mit einem hohen Anteil an Weidewirtschaft und einem Reichtum an kleinen Flüssen und Bächen. Auf Grund der oben beschriebenen Nähe zu Agglomerationsräumen ist der Märkische Kreis einem enormen Siedlungsdruck ausgesetzt, der sich in einer starken Ausdehnung

der Siedlungsfläche niederschlägt. So haben in einigen Gemeinden die besiedelten Flächen zwischen 1975 und 1996 um etwa 30 % zugenommen (ILS, 1998). Die wirtschaftliche Struktur wird durch das verarbeitende Gewerbe dominiert, in dem rund 46,2 % der Bruttowertschöpfung (SIHK Datenprofil, 1999) erwirtschaftet werden. Kleine und mittlere Unternehmen bestimmen das Bild.

Mit diesen Merkmalen offenbaren sich in Bezug auf die Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung bereits spezifische Potenziale und Hemmnisse: Das Wirtschaftsgefüge deutet bereits ein individuelles Profil der Umweltnutzung und des Ressourcenverbrauchs an. Inwieweit die genannten Merkmale des Kreisgebietes als zentrale Themen im Rahmen einer Strategie zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung tatsächlich aufgegriffen werden, hängt vom Prozessgeschehen und von den regionalen Akteuren ab. Die Indikatoren bieten eine Hilfe, dies zu identifizieren.

Die konkrete Geschichte der Initiative Modellregion ist als Hintergrund wichtig für das Verständnis der Indikatorenentwicklung. Daher werden hier kurz die wesentlichen Eckpunkte genannt: Die Modellregion Märkischer Kreis soll auf der Grundlage eines Kreistagsbeschlusses von 1996 innerhalb von drei Jahren wesentliche Impulse für eine nachhaltige Entwick-

Lage des Märkischen Kreises im Regierungsbezirk Arnsberg



lung in der Märkischen Region setzen und einen selbsttragenden Prozess anstoßen. Der Beginn der Initiative war im November 1997; Ende 2000 sollte die Initiative abgeschlossen sein. Die Kreisverwaltung wurde dazu beauftragt, über eine konkrete Arbeitsstruktur (siehe Abb. 3) wichtige Akteure der Region zusammenzuführen (siehe hierzu Kreft, 2000).

Es sollen Möglichkeiten verfolgt werden, mit denen über bereits bestehende Kooperationen hinaus die Zusammenarbeit in der Region intensiviert werden kann. Das globale Leitbild der nachhaltigen Entwicklung dient als Orientierung. Die Aktivitäten der Modellregion sind daher so auszurichten, dass die kurz- bis mittelfristigen betriebswirtschaftlichen und anderen Akteursinteressen mit dem Leitbild möglichst gut übereinstimmen. Auf diesem Wege soll über die Projekte nachhaltige Entwicklung Eingang in die Strukturpolitik finden.

Die Ziele der Modellregion wurden von der Politik mit dem Motto: Arbeit, Umwelt, Innovation vorgegeben. Somit sind die drei zentralen Ziele die Förderung der regionalen Wertschöpfung bei zugleich stärkerer Ressourcenschonung und Verbesserung der Beschäftigungssituation sowie die Intensivierung der Weiterbildung in der Region. Zugleich soll dadurch auch neuartiges Verwaltungshandeln eingeübt werden.⁶ Die Projektarbeit ist Haupthandlungsform.

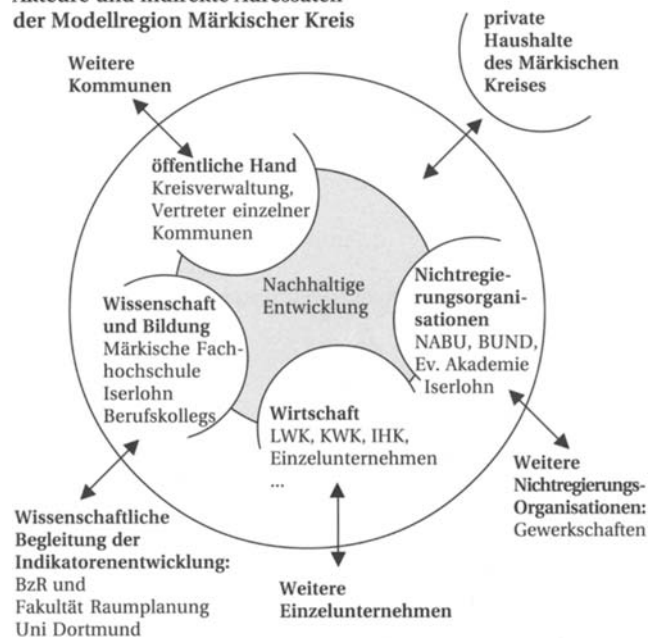
Die Akteure sollen sich freiwillig beteiligen und Vereinbarungen über ihr weiteres gemeinsames Vorgehen treffen. Bei Entscheidungen in der Initiative gilt generell das Konsensprinzip. Grundlage für das Funktionieren des Konsensprinzips ist die Erwartung eines möglichst materiellen oder anderen Nutzens, den die Mitarbeitenden aus ihrer Betätigung in der Modellregion ziehen können. Dies muss sowohl für die kooperative Indikatorenentwicklung als auch für den gesamten Mechanismus einer umfassenden Erfolgskontrolle der Kooperation gelten.

2.1 Die Organisation der Modellregion und die Einbindung der Akteure

An der Kooperation Modellregion ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Diese sind in solche zu unterscheiden, die direkt beteiligt sind, also einem engeren Kreis angehören, und solchen, die als externe Partner zu verstehen sind. Zu den unmittelbar Beteiligten gehören neben einigen Vertretern von Verwaltungen der Kommunen im Kreis Institutionen wie Arbeitsamt, Forstamt, die Gesellschaft zur Wirtschafts- und Strukturförderung, die Kammern (Landwirtschaftskammer, Handwerkskammer und Industrie- und Handelskammer), Wirtschaftsverbände, andere Nichtregierungs-

organisationen wie die Kirchen (insbes. die Ev. Akademie Iserlohn, die auch als Weiterbildungseinrichtung agiert), die Umweltverbände wie BUND und Naturschutzbund Deutschland (NABU), Wissenschaft (Professoren der Märkischen Fachhochschule Iserlohn, Vertreter der An Institute der Fachhochschule), Bildungseinrichtungen (Berufskollegs und Ev. Akademie Iserlohn) und einzelne Unternehmen. Die Bürgerinnen und Bürger bzw. die privaten Haushalte sowie einige zuvor nicht aufgeführte Institutionen werden als Adressaten der Kooperation angesehen (siehe Abb. 2).

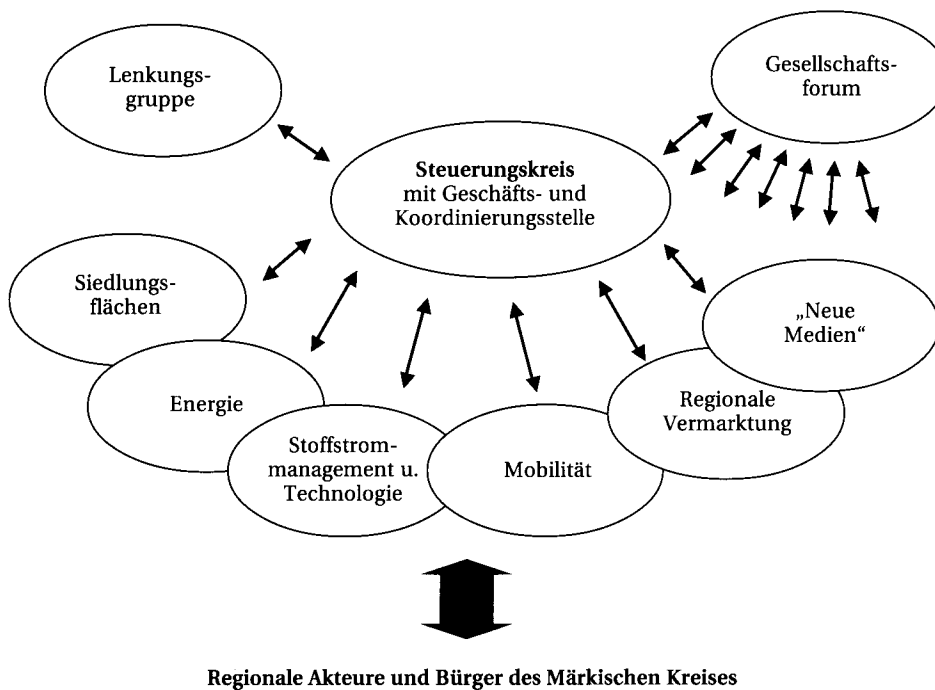
Abbildung 2
Akteure und indirekte Adressaten
der Modellregion Märkischer Kreis



Die oben genannten Ziele der Modellregion sollen mit einer konkreten Aufbauorganisation (siehe Abb. 3) und einer Ablauforganisation umgesetzt werden.

Die Akteure kommen je nach Interesse ein- bis zweimal im Monat für mehrere Stunden in Arbeitskreisen zusammen. Die Tendenz ist abnehmend zu Gunsten von Arbeitsgruppen, die sich einzelnen Projekten widmen. Jedes der sechs Handlungsfelder (Siedlungsflächen, Verkehr bzw. Mobilität, Energie, Stoffstrommanagement und Technologie, regionale Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Produkte, neue Medien) ist mit einem Arbeitskreis besetzt. Jedem Arbeitskreis ist ein Kompetenzzentrum zugeordnet, um dessen Akteure mit vertiefenden Informationen zum Fachthema zu versorgen. Beispielsweise ist dem Handlungsfeld und damit auch dem Arbeitskreis Energie das regionale Energieversorgungsunternehmen Elektromark AG als Kompetenzzentrum zugeordnet.

Abbildung 3
Aufbauorganisation der Modellregion Märkischer Kreis



Über Fach- und übergreifende Veranstaltungen werden zusätzlich Informationen in die Arbeitskreise eingebracht, der Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren untereinander organisiert und zur Zielformulierung und Strategiebildung beigetragen (siehe Kreft, 1999). Ein handlungsfeldübergreifendes Gremium, der zentrale Arbeitskreis (ZAK), soll überdies die Fragestellungen und Themen aus den Arbeitskreisen zusammenführen, gemeinsame übergeordnete Bewertungen ermöglichen und die Ausrichtung der weiteren Aktivitäten sowie die Etablierung des selbsttragenden Prozesses erleichtern.

Die an der Modellregion beteiligten Mitglieder der Kreisverwaltung haben den Auftrag, die Aktivitäten moderierend und koordinierend zu unterstützen. Sie versuchen, sich bei den dafür notwendigen Gesprächen sowohl am Leitbild der Nachhaltigkeit als auch an dem kurzfristigen betriebswirtschaftlichen individuellen Nutzen aller Beteiligten zu orientieren, diesen Nutzen darzustellen und dadurch die Akteure zu gemeinsamen Projekten anzuregen.

In die Arbeitskreise werden von den unterschiedlichen Akteuren Projekte und Projektideen eingebracht. Die Ideen wurden und werden zur Diskussion gestellt, gegebenenfalls inhaltlich verbessert oder abgelehnt. In einigen Fällen konnten gemeinsame Projekte aus den Gesprächen in den Arbeitskreisen heraus entwickelt werden. Die Akteure haben sich bereits auf eine Liste von Projekten geeinigt, die als die offizielle Projektliste gilt (siehe Märkischer Kreis, 1999). Zurzeit wird an der Umsetzung der Projekte gearbeitet.

Mit einem Gesellschaftsforum in der Evangelischen Akademie Iserlohn wird außerdem ein quer zu den Handlungsfeldern organisierter Gedankenaustausch angeboten. Schwerpunkt dieses Forums ist die Verbesserung der Vermittlung der zentralen Ideen der Initiative nach außen, der interne Wissenstransfer und die Weiterbildung in Bezug auf Fragen der nachhaltigen Entwicklung.

2.2 Die Bedeutung der Indikatorenentwicklung für die Modellregion

In der Modellregion Märkischer Kreis tauchen wie in anderen Agenda-Prozessen auch Vorschläge für Ziele und Maßnahmen sowie Meldungen bereits laufender Aktivitäten aus verschiedenen Richtungen meist stark separiert und wenig strukturiert auf. Außerdem können beabsichtigte und erreichte Erfolge oft nicht hinreichend präzise gefasst und nach innen und außen sichtbar gemacht werden.

Wie im Kapitel 1 erläutert, hat die handlungsorientiert kooperative Indikatorenentwicklung die zwei zentralen Funktionen der Innenstrukturierung und der Außenwirkung. Dies ist auch in der Modellregion zu beobachten. Hier ist es wichtig, nach der Phase der Auswahl einzelner Projekte eine Struktur zu schaffen, die einen Überblick über den gesamten Prozess und die Ziele der Modellregion ermöglicht. In Bezug auf die Außenwirkung ist im Falle der Modellregion vor allem auch die Kreispolitik gemeint, da sich diese über längere Zeit weitgehend aus dem Kern-Prozess herausgehalten hat.

Zunächst wurde das Thema Indikatoren in der Modellregion vor allem als Bilanzierung von Erfolgen aufgegriffen. Zur Erfolgskontrolle und zur Darstellung des bereits Erreichten sollten Eingangsbilanzen und Zwischenbilanzen aufgestellt werden. Zu Beginn des Prozesses Ende 1997 war bei einem nennenswerten Teil der Akteure sowohl innerhalb als auch außerhalb der

Kreisverwaltung die Akzeptanz für die Entwicklung eines Zielsystems wenig bis gar nicht vorhanden. Damit verbunden, war die Bereitschaft zur Verständigung auf Indikatoren als Bausteine einer Erfolgskontrolle ebenfalls gering.

Im ersten Schritt wurden zwar Ziele und Indikatoren für die einzelnen Handlungsfelder auf der Grundlage von Vorschlägen der jeweiligen Fachverwaltung formuliert. Jedoch fand die notwendige intensive Diskussion aller Akteure zur Schaffung eines gemeinsamen Problembewusstseins und eines breiten Konsenses nicht statt.

Vielmehr bestand auf Seiten vieler Akteure das Bestreben, möglichst schnell zur Entwicklung und Umsetzung von Projekten zu kommen. Eine genauere Richtungsbestimmung wurde von Vielen, auch aus Zeitgründen, nicht gewünscht. Diese Tendenz wurde verstärkt durch entsprechende ungeduldige Forderungen aus der Politik. Das Ergebnis war, dass die begonnene Ziel- und Indikatorendiskussion zunächst nicht fortgesetzt werden durfte, um nicht den frühzeitigen Rückzug eines Teils der Akteure und Eingriffe der Politiker zu riskieren.

Die Haltung gegenüber der Erfolgskontrolle und der Indikatorenentwicklung änderte sich erst wieder, als eine erste umfangreiche Projektliste abgeschlossen

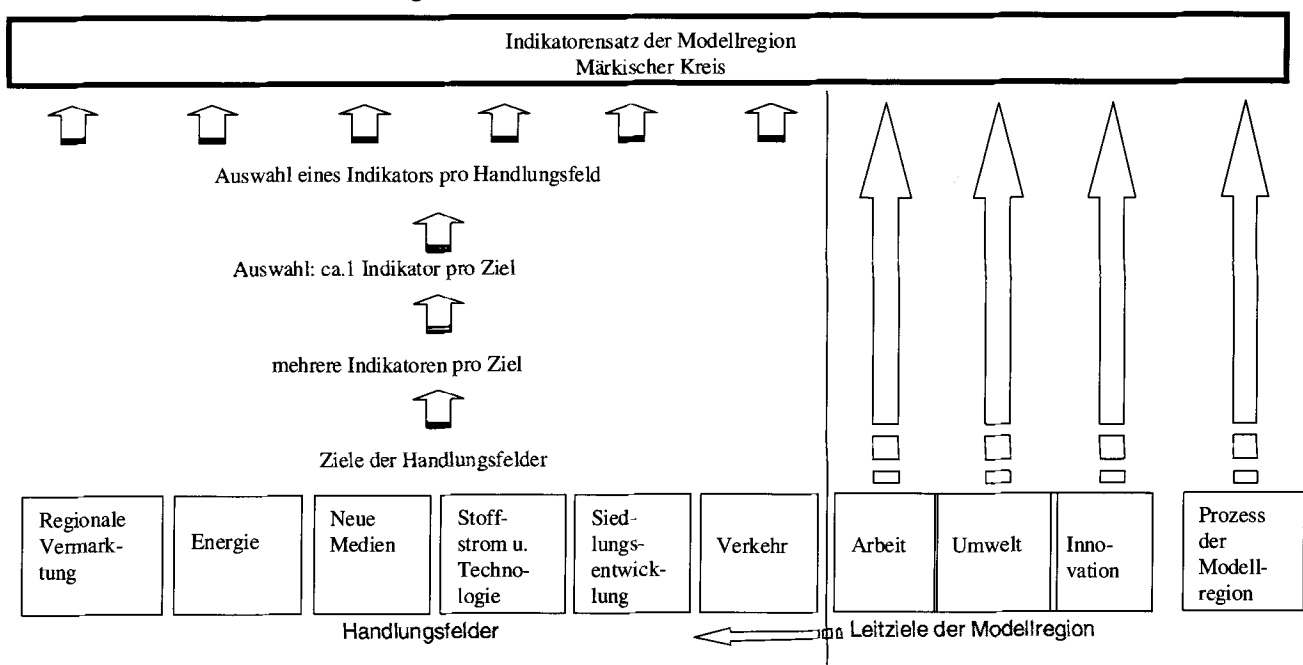
war. Indikatoren wurden dann inhaltlich vertieft, als die wissenschaftliche Begleitung personelle Verstärkung zur Bearbeitung dieser wichtigen Aufgabe gewinnen konnte. Auf Grund der größeren zeitlichen und fachlichen Kapazität konnte nun die Indikatorenentwicklung intensiver und systematischer angegangen werden. Erzielte Ergebnisse konnten nun auch angemessen vor- und nachbereitet werden.

Im Folgenden werden die Grundstruktur des Indikatorenansatzes und das Vorgehen bei dessen Entwicklung erläutert.

3 Kooperative Indikatorenentwicklung im Märkischen Kreis

Die Grundstruktur des Indikatorenansatzes der Modellregion Märkischer Kreis ist durch den inhaltlichen und organisatorischen Aufbau der Initiative, wie sie oben beschrieben wurde, charakterisiert. Der Indikatorenansatz gliedert sich somit in drei Kategorien: die Handlungsfelder, die Leitziele der Modellregion (Arbeit, Umwelt und Innovation) und den Prozess der Modellregion (siehe Abb. 4). Diese drei Kategorien spiegeln zum einen die Arbeitsebene der Handlungsfelder und die handlungsfeldübergreifenden gemeinsamen Ziele wider. Zum anderen ist die Güte des Prozesses selbst

Abbildung 4
Grundmodell der Indikatorenentwicklung



Quelle: Koitka, Kreft, Borlich, 2000, S. 31

vertreten, da ihr von den Akteuren eine große Bedeutung beigemessen wird und sie ein maßgeblicher Garant für den Erfolg der Initiative ist.

In Form eines Brainstormings wurden dann in den einzelnen Handlungsfeldern zu den bereits bestehenden Leitzielen Indikatorenvorschläge formuliert. Begleitend wurde mit einem Indikatorenbogen (siehe Abb. 5) gearbeitet, der während der Diskussion um den Indikator ausgefüllt wurde. Mit Hilfe des Bogens sollte zum einen sichergestellt werden, dass der Indikator die gewünschte Aussagekraft hat, zum anderen wurden die Ergebnisse festgehalten. Am Ende der Sitzung gab es für jedes Ziel mehrere Indikatoren oder Aspekte, die explizit benannt, jedoch noch nicht konkret als Indikator gefasst werden konnten. Für jeden Indikator bzw. jeden Aspekt lagen wiederum erste Stichpunkte für die Indikatorenbögen vor. Bei der Nachbereitung des Arbeitstreffens wurden diese durch die wissenschaftliche Begleitung ergänzt, weiterentwickelt und an die einzelnen Teilnehmer der Arbeitskreise verschickt, um sie eingangs bei der nächsten Sitzung zu besprechen.

Abbildung 5
Indikatorenbogen

Indikator: _____

Zielbezug:
(auch mögliche Zielkonflikte)

Datenbeschaffung:

a) Quelle

b) Erhebungsmethode/Berechnung/Aussagekraft:

Wechselwirkungen:

a) innerhalb des Handlungsfeldes

b) zu anderen Handlungsfeldern

Position zu anderen Indikatoren (Priorität):

Zielwert:

Maßnahmen zur Zielerreichung
(mit Zuständigkeit und Zeithorizont)

Quelle: Koitka, 1999, S. 94

Die nach dieser Diskussion noch als interessant und relevant angesehenen Indikatoren wurden einer Auswahl unterzogen. Aus mehreren Gründen ist es notwendig, die Indikatorenzahl zu reduzieren: Der Indikatorensatz wird übersichtlicher, dadurch verständlicher, der Arbeitsaufwand für Erhebung und Datenpflege lässt sich den vorhandenen Ressourcen entsprechend gering halten und die Akteure können sich auf das „wirklich“ Wichtige beschränken. Ziel einer hand-

lungsorientierten Entwicklung ist es unter anderem, Prioritäten klar zu benennen. Es geht weniger um eine möglichst umfassende Abbildung von Nachhaltigkeit. Mit dem Blick auf den gesamten Indikatorensatz sollte als Ergebnis pro Handlungsfeld für jedes Leitziel ein Indikator in die Diskussion um den Indikatorensatz der gesamten Modellregion einfließen. Indikatoren, die nicht ausgewählt wurden, können im Handlungsfeld weiter verfolgt werden. Anhand der folgenden drei Auswahlkriterien kamen die Akteure selbst zu einer Bewertung, und zwar wie in einer Zukunftswerkstatt durch das Bewerten mit Punkten. Es lagen also in allen Handlungsfeldern die gleichen Auswahlkriterien zu Grunde, die von den Akteuren bei ihrer subjektiven Auswahl berücksichtigt werden sollten. Dies waren:

1. Verständlichkeit des Indikators für eine bessere Vermittelbarkeit
2. Relevanz für die Akteure der Modellregion / Handlungsorientierung (Können die Akteure der Modellregion oder andere Akteure im Märkischen Kreis einen Beitrag zur Verbesserung des durch den Indikator abgebildeten Sachverhalts liefern?)
3. Messbarkeit und Verfügbarkeit der Daten (amtliche, kommunale Statistik, eigene Erhebung)

Für die ausgewählten Indikatoren wurde jeweils ein Akteur des Handlungsfeldes benannt, der als „Indikatorenpatte“ die Weiterentwicklung des Indikatorenbogens und die Datenerhebung verfolgte. Hierbei wurde nicht nur auf die amtliche Statistik zurückgegriffen, sondern es wurden Daten der Akteure (bspw. Energieversorger und Verkehrsbetriebe) genutzt und eigene Erhebungen durch die Akteure durchgeführt (z.B. im Bereich neue Medien und regionale Vermarktung). Hieraus ergibt sich eine große Verbindlichkeit für die Akteure bezüglich ihrer Einbindung in die Indikatorenentwicklung.

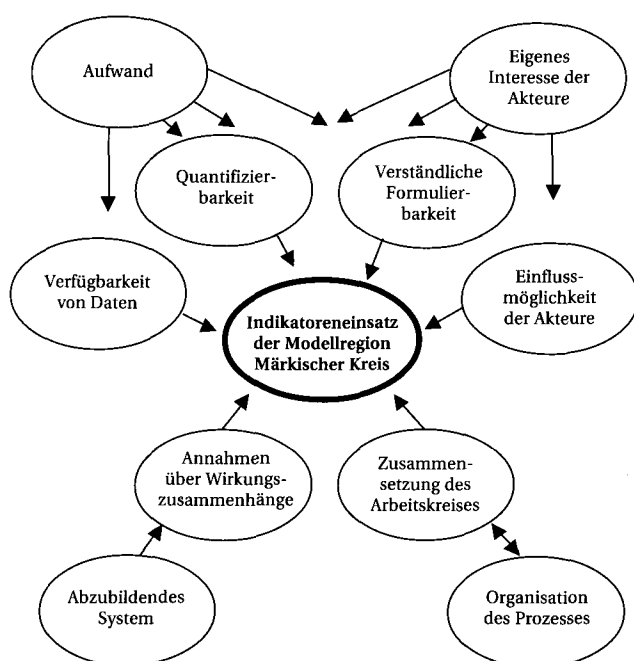
Die in den Handlungsfeldern ausgewählten Indikatoren lieferten die inhaltliche Grundlage für eine handlungsfeldübergreifende Veranstaltung, in der eine Verständigung auf den Gesamtsatz erfolgte. Auf Grund der Arbeit in den Handlungsfeldern lagen bereits Vorschläge für Indikatoren vor. Um den Indikatorensatz zusammenzufügen, galt es aus jedem Handlungsfeld einen Indikator auszuwählen und darüber hinaus neue Indikatoren für die gemeinsamen Leitziele Arbeit, Umwelt, Innovation und den Prozess zu formulieren. Für die neu zu entwickelnden Indikatoren wurden resultierend aus der Diskussion in den Handlungsfeldern bereits Vorschläge gemacht, die von den Akteuren aufgegriffen und vertieft wurden (siehe Abb. 4).

Die Auswahl der Indikatoren erfolgte während des ganzen Prozesses nach dem Konsensprinzip, wobei alle

anwesenden Akteure gleichberechtigt waren. Die Auswahl erfolgte einstimmig. Die Kreisverwaltung hat auch bei der Auswahl an ihrer moderierenden Funktion festgehalten.

Zum besseren Verständnis der Indikatoren ist zu betonen, dass deren Auswahl bei einer kooperativen handlungsorientierten Indikatorenentwicklung ganz wesentlich durch die Wahrnehmung der Akteure bestimmt ist, geht es doch, wie in Kapitel 1 erläutert, weniger um eine möglichst objektive Abbildung des gesamten Betrachtungsraums. Die Wahrnehmung der Akteure ist durch verschiedene Größen beeinflusst: Einflussmöglichkeit der Akteure, Definierbarkeit bzw. Formulierbarkeit des Indikators, Quantifizierbarkeit, praktische Messbarkeit und Datenverfügbarkeit, Herkunft der Akteure, Grundstruktur der Modellregion und der Verständlichkeit von Indikatoren. Die wirtschaftlichen und anderen Interessen der Akteure bzw. deren Nutzenerwartung spielen selbstverständlich eine Rolle. Damit erhält auch die Zusammensetzung der Arbeitskreise und der Sitzungen zur weitergehenden Auswahl der Indikatoren eine prägende Bedeutung. Das ökonomische Kalkül bricht auch hier mit (subjektiven) Kosten-Nutzen-Abschätzungen durch: Die erwartete Aussagekraft für den Akteur (für ihn persönlich und für seine Institution) wird mit dem Aufwand, der für das Erreichen der erwünschten Aussagekraft notwendig ist, ins Verhältnis gesetzt (siehe Abb. 6).

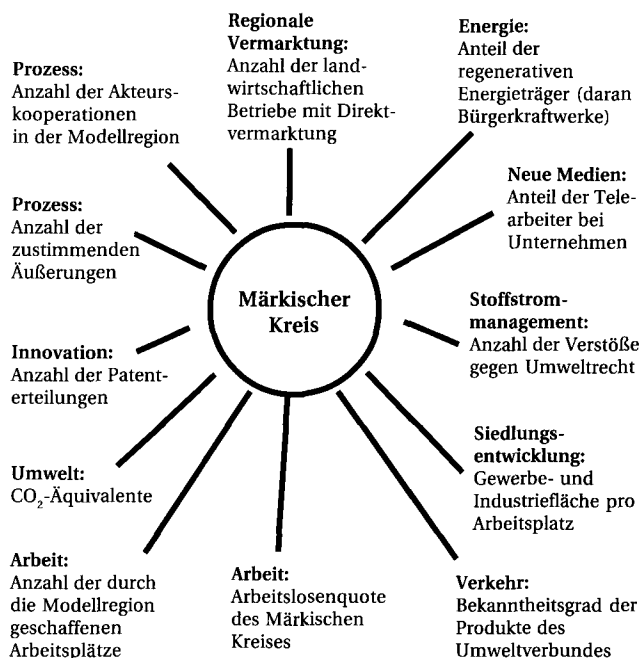
Abbildung 6
Einflüsse, die den Charakter des kooperativ entwickelten Indikatorensatzes der Modellregion Märkischer Kreis beeinflussen



4 Der Indikatorensatz des Märkischen Kreises

Im Folgenden werden die Indikatoren dargestellt, die in der handlungsfeldübergreifenden Veranstaltung im November 1999 ausgewählt und im Indikatorenbericht veröffentlicht wurden (siehe Abb. 7). Sie werden im Indikatorenbericht plakativ als Sonne dargestellt, da sie „Licht ins Dunkel“ bringen.

Abbildung 7
Die Indikatoren der Modellregion Märkischer Kreis



Quelle: Koitka, Kreft, Borlich, 2000, S. 33

4.1 Aussagekraft der Indikatoren

Eine nähere Betrachtung der Aussagekraft der einzelnen Indikatoren und der Indikatoren als Gesamtsatz ist ein wichtiger Schritt, der unter anderem Rückschlüsse auf die Arbeit der Modellregion ermöglicht.

4.1.1 Zu den einzelnen Indikatoren

Auf der Ebene des einzelnen Indikators wurde die Aussagekraft mit den Akteuren gemeinsam beleuchtet: Die unvermeidlichen Einschränkungen der Aussagekraft wurden auf dem Indikatorenbogen auch als Hinweise zur späteren Auswertung festgehalten. Das war auch aus psychologischen Gründen für den zügigen Fortgang des Verfahrens wichtig. Wären zentrale Einschränkungen von den übrigen Teilnehmern nicht akzeptiert, von der wissenschaftlichen Begleitung nicht wahrgenommen und nicht auf dem Bogen festgehalten worden, hätten die Bedenken einiger Akteure dazu geführt, dass sie manche Indikatoren im weiteren Verlauf nicht mehr eingebracht hätten. Einige Akteure wollen

sicherstellen – gerade auch im Interesse der Institution, die sie vertreten –, dass „ihre“ Indikatoren später so wenig wie möglich fehlinterpretiert werden können. Insofern sind die Einschränkungen der Aussagekraft als Leitplanken für die spätere Interpretation zu verstehen. Damit war jedoch immer noch nicht völlig zu vermeiden, dass sehr hohe Ansprüche an die Abbildungsgüte der Indikatoren deren Auswahl erschwerten.

Eindeutige Einschränkungen der Aussagekraft ergeben sich z.B. durch die Erhebungsmethode: Für den Indikator „Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit Direktvermarktung nach Umsatzklassen“ (Handlungsfeld Regionale Vermarktung) müssen die Daten durch die Landwirtschaftskammer mit einem Fragebogen im Rahmen routinemäßiger Erhebungen abgefragt werden. Hierzu wurde von Akteuren angemerkt, dass es sehr auf wahrheitsgetreue Aussagen der Landwirte bei der Einordnung in eine der vorgegebenen Umsatzklassen ankommt. Entscheidend dazu dürfte das Vertrauen der Landwirte in die Anonymität der Daten sein, die die Landwirtschaftskammer ihnen zusichern wird.

Für das Verständnis einiger Indikatoren ist die Kenntnis des spezifischen Arbeitszusammenhangs der Initiativ Modellregion wichtig. Dies gilt z.B. in hohem Maß für den Indikator „Anzahl der zustimmenden Äußerungen von Personen des öffentlichen Lebens“ als Abbildung der Güte des Prozesses. Für die Akteure war diese Wahl eine Reaktion auf negative Presse nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Kommunalwahlkampf 1999 in NRW. Inwieweit dieser und andere Indikatoren ihrem vorgesehenen Abbildungsziel gerecht werden, kann auf Grund ihrer Neuartigkeit erst nach längerer Anwendung abschließend bewertet werden.

4.1.2 Zum gesamten Indikatorensatz

Bei dem vorliegenden Indikatorensatz steht die Handlungsorientierung der Indikatoren im Vordergrund. Wird der Indikatorensatz mit dem Spektrum, das die Agenda 21 von Rio de Janeiro umfasst, verglichen, dann ist zu erkennen, welche thematischen „Lücken“ bestehen. Bislang wurde zwar im Rahmen der Modellregion – vor allem im Gesellschaftsforum – versucht, soziale Themen stärker zu bearbeiten und einige auch durch Projektideen abzudecken. Durch Indikatoren wurden sie jedoch nicht explizit berücksichtigt. Die Themen Gleichstellung von Frauen und Männern, Integration von Ausländern, Interessen von Kindern und Jugendlichen und das Thema Armut werden beispielsweise nicht abgebildet.

Darüber hinaus fällt auf, dass im Handlungsfeld Stoffstrommanagement und Technologie kein Indikator zum Kerngedanken des Stoffstrommanagements ge-

wählt wurde. Gründe hierfür können sein: mangelndes Vertrauen in die Datenverfügbarkeit, in die Beeinflussbarkeit und Zurückschrecken vor dem möglichen Aufwand der Datenerhebung, der vielleicht überschätzt wird.

Das Auftreten dieser Lücken innerhalb des Indikatorensatzes ist kein Ergebnis unsystematischer Arbeit. Vielmehr werden die Themen nicht abgebildet, weil sie bislang nicht durch Akteure vertreten werden. Das „Fehlen“ von Themen und die Gründe für ihre mangelnde Vertretung sind noch über die hier gezeigten Ansätze hinaus im Einzelnen zu vertiefen. Wichtig ist, in dieser Phase des laufenden Prozesses festzuhalten, dass die Indikatoren eine Hilfe geben, die Aktivitäten im Märkischen Kreis mit den allgemeinen Anforderungen an eine nachhaltige Regionalentwicklung zu vergleichen und daraus Verbesserungs- und Ergänzungsvorschläge für die Arbeit der Modellregion abzuleiten. Die kontinuierliche Prozessoptimierung wird unterstützt.

Andere Indikatorensätze werden hierzu zum Vergleich und zur Diskussion herangezogen, um weitere Impulse zu geben. Solche Vergleiche eignen sich jedoch nicht zur absoluten Kalibrierung des vorliegenden Indikatorensystems, da seine Zielsetzung – wie oben dargestellt – eine andere ist. Mit der Handlungsorientierung der Indikatoren steht die innere Strukturierung des Prozesses und die Außendarstellung von Erfolgen aus Projekten für eine nachhaltige Regionalentwicklung im Vordergrund.

Inwieweit abgebildet wird, was nach gängiger Fachmeinung von einer regionalen Nachhaltigkeitsstrategie zu erwarten wäre (z.B. Minsch u.a., 1996), muss weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben. Die Meinung der regionalen Akteure, die sich in der Auswahl der vorliegenden Indikatoren niederschlägt, wird dabei eine angemessene Rolle spielen müssen. Ausdrücklich festzuhalten ist, dass die Indikatoren wiedergeben, was den beteiligten Akteuren zum augenblicklichen Zeitpunkt aus ihrer Perspektive für die nachhaltige Entwicklung des Märkischen Kreises wichtig und gewollt und zugleich unter den genannten Einflussfaktoren machbar ist.

4.2 Weiterer Umgang mit den Indikatoren in der Modellregion

Daten wurden für die ausgewählten Indikatoren von den Indikatorenpaten, also Akteuren selbst, erhoben. Sind Daten für einen bestimmten Zeitraum erhoben worden, ist es sinnvoll, für die jeweiligen Indikatoren klare Zielwerte zu formulieren. Denn dadurch wird nicht nur veranschaulicht, welches Thema den Akteu-

ren wichtig ist, sondern auch wieviel in welchem Zeitraum erreicht werden soll. Zielwerte werden in der Modellregion allerdings erst bei vorliegenden Zeitreihen formuliert. Bislang werden Zieltendenzen festgehalten. Maßnahmen, mit denen die formulierten Ziele erreicht werden sollen, lassen sich aus den Indikatorenbögen (siehe Abb. 5) auswählen und bei Bedarf um neue Projekte ergänzen.

Sind alle Informationen gesammelt, geht es darum, diese zu veröffentlichen und somit diejenigen, die nicht an der Modellregion aktiv beteiligt sind, über die Aktivitäten zu informieren. Es wurde ein Indikatorenbericht, der kontinuierlich (z.B. jährlich) fortgeschrieben wird, veröffentlicht, der zeitnah um ein breitenwirksames Poster ergänzt werden soll. Diese müssen in Zukunft vor Ort bekannt gemacht werden.

Wie die Indikatorenentwicklung nach dem Ende der Modellregion-Initiative weitergeführt werden kann, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch offen. So ist eine regelmäßige Nachkontrolle, die es erst möglich macht, Erfolge über die Zeit zu verfolgen, noch nicht sichergestellt.

5 Erste Schlussfolgerungen

Das Hauptanliegen der handlungsorientierten kooperativen Indikatorenentwicklung ist in der Unterstützung von Kooperationen für eine nachhaltige Regionalentwicklung zu sehen. Ihr kommt in diesem Zusammenhang eine Steuerungsfunktion zu. Inwieweit diese Unterstützung letztendlich in der Modellregion Märkischer Kreis gelingt, kann zum momentanen Zeitpunkt noch nicht bewertet werden. Aus der praktischen Anwendung lassen sich allerdings erste Schlüsse ziehen.

Diese Schlüsse beziehen sich auf Umfang und Qualität der erwarteten Unterstützung der Kooperation Modellregion. Hier kann mit Bezug auf die einleitende Unterteilung in Innenstrukturierung und Außenwirkung festgestellt werden, dass diese unterstützenden Funktionen, soweit es jetzt schon zu bewerten ist, greifen. Insbesondere sei hier auf die Entwicklung neuer Projektideen durch die Erarbeitung von Indikatoren hingewiesen.

Für die Außenwirkung hat neben der Veröffentlichung des Berichtes im Märkischen Kreis eine Darstellung auf der Urban 21 stattgefunden. Die Präsentation der Modellregion wird somit in unterschiedlichen Zusammenhängen durch die Indikatoren unterstützt. In welchem Umfang die Kooperation durch die Indikatorenentwicklung insgesamt unterstützt wurde, bleibt eine interessante Frage für vertiefende Untersuchungen.

Aus der bisher geleisteten Arbeit zur Indikatorenentwicklung lassen sich außerdem bereits einige Erkenntnisse ziehen, die sich auf das Verfahren der Indikatorenentwicklung beziehen.⁷ Folgende verallgemeinerbare Verfahrenselemente haben sich als positiv für die Erarbeitung gemeinsamer Indikatoren herausgestellt:

- eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten, unterteilt in zentrale Verantwortlichkeit (Gesamtkoordination) und Teilverantwortlichkeiten (Indikatorenpaten),
- die Aufteilung in Handlungsfelder, die durch Arbeitskreise repräsentiert werden,
- das Festhalten wichtiger angenommener kausaler Zusammenhänge zwischen den einzelnen Indikatoren, festgehalten in den Indikatorenbögen (siehe Abb. 5),
- die Datenerhebung durch die Akteure selbst, die ergänzend zur amtlichen Statistik das Potenzial des endogenen Wissens nutzt.

Es zeigt sich außerdem, dass diese Indikatorenentwicklung nicht ohne fachliche Begleitung effizient und effektiv abläuft. Ebenso ist eine Unterstützung „von oben“ hilfreich, wenn nicht gar notwendig. Im Fall der Modellregion ist es der Kreisdirektor, der die Verantwortung der obersten Leitung wahrnimmt.

Als abschließendes Fazit bleibt festzuhalten, dass die handlungsorientierte Indikatorenentwicklung, soweit nach der noch kurzen Arbeitszeit erkennbar, ihrem Anspruch gerecht werden kann. Die weitere Entwicklung und Verwendung der Indikatoren in der Modellregion Märkischer Kreis sollte unbedingt verfolgt und unterstützt werden. Spannend wird zudem zu beobachten sein, wie sich das Verhältnis von Indikatorensätzen mit – wie in Kapitel 1 dargestellt – unterschiedlichen Funktionen untereinander entwickelt wird. So ist nicht zuletzt auf Grund der Erfahrungen im Märkischen Kreis zu hoffen, dass die handlungsorientierte Indikatorenentwicklung eine wichtige ergänzende Funktion zu vergleichenden und theoretisch abgeleiteten Indikatorensätzen in der Zukunft darstellen wird. Umgekehrt können letztgenannte Indikatorensätze als eine wichtige Grundlage bei der kooperativen Indikatorenentwicklung dienen. Die kooperative Indikatorenentwicklung kann dadurch beschleunigt werden.

Anmerkungen

- (1)
Informationen zum Wettbewerb unter
<http://www.zukunftsregionen.de>

(2)

Bereits Ende der 70er verwies Ritter, 1979 auf die Grenzen des Eingriffsstaates; siehe auch Hartmann, 1994, Zur Rolle von Kooperation siehe auch exemplarisch Eberhardt, 1998 und Selle, 1996

(3)

Bei einer Kooperation handelt es sich in der Regel um eine begrenzte Anzahl von Teilnehmern, siehe hierzu auch Fürst, 1999 und Koitka, 1999

(4)

Siehe z.B. in Robert, 2000 die Methode des „Backcasting“

(5)

Exemplarisch seien hier nur der DAX, die Arbeitslosenquote und die Gewässergüteklassen genannt.

(6)

Zum Zusammenhang zwischen „Neuer Steuerung“ / Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit siehe auch Rehn, Wortmann, 1999

(7)

Die Übertragbarkeit wird eingeschränkt durch regionale Besonderheiten, sowohl räumlicher als auch prozeduraler Art. Exemplarisch seien die folgenden Charakteristika der Modellregion Märkischer Kreis genannt: Steuerung der Verwaltung, mit dem Ziel der Initiierung eines selbsttragenden Prozesses; Akteure und ihre wirtschaftliche Entwicklungsperspektive (z.B. Landwirtschaft, Energieversorger), Zusammensetzung der Arbeitskreise, finanzielle Unterstützung durch das Land, Bündelung der Informationen an einer Stelle durch wissenschaftliche Begleitung.

Literaturhinweise

Eberhardt, Alfred (1998): Partizipativer Umweltschutz. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg.11, S. 72–84

Fürst, Dietrich et al. (1999): Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen. In: Raumordnung und Raumforschung, S. 53–58

Hartmann, Petra (1994): Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft, unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik. – Baden-Baden

Institut für Landes- und Stadtentwicklung Nordrhein-Westfalen (ILS) (1998): Daten zur Landnutzung. – Dortmund

Koitka, Heike (1999): Kooperative Indikatorenentwicklung als Instrument für eine nachhaltige Raumentwicklung, S. 80–99. In: Birkmann, Jörn; Koitka, Heike; Kreibich, Volker; Lienenkamp, Roger: Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung. – Dortmund. = Blaue Reihe, Band 96

Koitka, Heike; Kreft, Holger; Borlich, Kristina (2000): Zukunftsorientierte Entwicklung des Märkischen Kreises. Indikatoren als Steuerungshilfe, Zusammenstellung der ersten Daten, Märkischer Kreis. – Lüdenscheid

Kreft, Holger (1999): Herausforderungen für das Management regionaler Nachhaltigkeitsinitiativen am Beispiel der Modellregion Märkischer Kreis. In: Markus, Peter; Kreft, Holger (Hrsg.): Zukunftsorientierte Entwicklung von Regionen: Innovative Wege zu

mehr Arbeit und Umweltschutz. Dokumentation einer Veranstaltung am 21. und 22. Juni 1999 im Rahmen der Initiative Modellregion Märkischer Kreis. – Iserlohn

Kreft, Holger (2000): Zukunftsregion Märkischer Kreis: Ansätze zu einem nachhaltigen Stoffstrommanagement. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.): Zukunftsgestaltung durch nachhaltige Regionalentwicklung. – Dortmund. = Schriftenreihe des ILS, Nr. 157, S. 46–62

Kreft, Holger; Koitka, Heike (2000): Indikatorenbericht der Modellregion Märkischer Kreis. Werkstattfassung. Dokumentation des Arbeitstreffens in der Ev. Akademie Iserlohn am 10. November 1999, Tagungsprotokoll 123 A/1999. – Iserlohn

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik von Nordrhein-Westfalen (LSD) (1996): Daten zur Landnutzung. – Düsseldorf

Märkischer Kreis (Hrsg.): Konsensrunde 18./24. März 1999, Beschreibungen und Bewertungen zu den Projekten der Modellregion. – Lüdenscheid. = Schriftenreihe der Modellregion, Heft 9

Minsch, Jörg; Eberle, Armin; Meier, Bernhard; Schneidewind, Uwe (1996): Mut zum ökologischen Umbau. Innovationsstrategien für Unternehmen, Politik und Akteurnetze. – Basel, Boston, Berlin

Rehn, Marie-Luise; Wortmann, Wolf (1999): Die Schlüsselqualifikationen ausgerichtet an der Idee der „Nachhaltigen Entwicklung“. Notwendigkeit und Möglichkeiten der Integration in die Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Sektor. In: KGSt Sonderinfo, 44. Jg., Nr. 02 S, S. 1–4. – Köln

Ritter, Ernst-Hasso (1979): Der kooperative Staat. Archiv des öffentlichen Rechts, H. 104/1979, S. 389–413

Robert, Karl-Henrik (2000): Tools and concepts for sustainable development. How do they relate to a framework for sustainable development, and to each other? In: „Neue Ökologische Allianzen. Moderne Umweltpolitik und zukunftsorientierte Management-Strategien“, Loccumer Protokolle (in Vorbereitung). – Loccum

Selle, Klaus (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Wiesbaden, Berlin

Südwestfälische Industrie- und Handelskammer zu Hagen (SIHK) (1999): Datenprofil Dezember 1999. – Hagen

Wiechmann, Thorsten (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. – Baden-Baden

Dipl.-Ing. Heike Koitka
Börchenstraße 9
40597 Düsseldorf

Dr.-Ing. Holger Kreft
Büro für zukunftsfähige Regionalentwicklung
Werksstraße 15
45527 Hattingen
E-Mail: info@BzR-Kreft.de