

Kim Pollermann

Optimierung strategischer Erfolgspotenziale in Prozessen zur Regionalentwicklung

Planungsstrategien zur Kooperation von Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz

Optimisation of strategic success potentials in regional development processes

Planning strategies for the co-operation between agriculture, tourism and nature conservation

Kurzfassung

Der Beitrag geht der Frage nach, wie kooperative Planungsprozesse zur Regionalentwicklung erfolgreich gestaltet werden können. Um die bisherigen Umsetzungsdefizite zu überwinden, wird eine Vorgehensweise entwickelt, die sich an langfristig zu verbessernden strategischen Erfolgspotenzialen orientiert. Nach der Klärung des Begriffs Planungsstrategie im ersten Kapitel werden Evaluationsergebnisse von Fallbeispielen dargestellt und dazu Erfolgsfaktoren und Problemfelder benannt (Kap. 2), strategische Potenziale für den Umsetzungserfolg identifiziert und Wechselwirkungen sowie relative Bedeutungsunterschiede dieser Potenziale diskutiert (Kap. 3) und abschließend Empfehlungen zur Gestaltung von Planungsstrategien vorgestellt (Kap. 4).

Abstract

This article deals about successful ways of co-operative planning for regional development and about strategical success potentials which are able to give orientation in such processes. After an introduction about the problem-background and the type of investigation follows a description of the term planning-strategy. Results of evaluations of case studies are shown with a description of factors of success and obstacles. After the identification of strategical success potentials, impact factors between these potentials are discussed. Finally recommendations about the design of planning-strategies are given.

1 Einführung

Problemhintergrund

Um eine umweltgerechte Regionalentwicklung zu fördern, stellen Kooperationen zwischen Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz einen wichtigen Ansatzpunkt dar. Zu den Anforderungen an entsprechende kooperative Konzepte wurden in den letzten Jahren weitreichende Vorschläge entwickelt.¹ Dazu wird typischerweise die Schaffung von Win-Win-Situationen etwa durch die Vermarktung regionaler Produkte mit umweltgerechten Produktionskriterien vorgeschlagen (vgl. Blümlein et al. 2001). Auch eine Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Rohprodukte zu regionalen

Spezialitäten (z.B. Milch zu Käse) wird als wichtige Option zur Erhöhung der Wertschöpfung und zur Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe gesehen. Die Konzeptentwicklung sollte idealerweise in partizipativen Verfahren erfolgen, woraufhin sich kooperative Netzwerke und dauerhafte Organisationen entwickeln sollen.

Allerdings treten – trotz des vorhandenen theoretischen Wissens – bei der praktischen Umsetzung der Konzepte oft Schwierigkeiten auf. Zwar gibt es durchaus einzelne erfolgreiche Projekte, doch bestehen in der Praxis auch bei Bemühungen des Naturschutzes um ein kooperatives Vorgehen und integrative Konzepte weiter-

hin Defizite. So beklagte der Sachverständigenrat für Umweltfragen: „Obwohl Naturschutzprojekte, die eine Kooperation mit anderen Nutzern anstreben, in den letzten Jahren (...) intensiviert wurden, stellen erfolgreiche Beispiele noch immer Einzelfälle dar. Viele Projekte zur Vermarktung naturschutzkonform erzeugter Produkte oder zur Förderung des Tourismus, die mit viel Enthusiasmus vonseiten des Naturschutzes begonnen wurden, entwickelten sich sehr langsam, blieben auf der Strecke oder zeigten nur geringe Erfolge“ (SRU 2002, S. 48).

Demzufolge hat die Diskussion um planungsmethodische Herangehensweisen für eine kooperative Regionalentwicklung aktuell eine hohe Bedeutung. Besonders wichtige Aspekte sind eine Evaluierung der tatsächlichen Umweltwirkungen und die Frage, inwieweit aus Nischenprojekten Ansätze mit langfristiger Breitenwirkung hervorgehen können.

Untersuchungsansatz

Ziel der dieses Beitrags ist es, das planungsmethodische Wissen zur Umsetzung von Kooperationen von Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz zu erweitern. Dazu werden Empfehlungen zur Gestaltung kooperativer Planungsprozesse entwickelt. Die Aufgabenstellung bezieht sich auf die Verwirklichung umweltgerechter Landnutzungen und einer nachhaltigen Regionalentwicklung in ländlichen Räumen.

Neben einer Auswertung der Planungsliteratur mit ihrer Fülle an Leitfäden und Sammlungen zu Erfolgsfaktoren² wurden in einem vorrangig sozialwissenschaftlichen Untersuchungsansatz folgende aufeinander aufbauende empirische Untersuchungen durchgeführt:

- Vor-Ort-Evaluationen in den zwei Beispielgebieten Weissensee (Kärnten) und Dahner Felsenland (Pfalz) mit einer Überprüfung der Wirkung der Planungen anhand eines dafür entwickelten spezifischen Kriteriensystems
- schriftliche Umfrage³ zu weiteren 37 Fallbeispielen in Deutschland, Österreich, Italien und der Schweiz
- Expertenbefragung: 27 leitfadengestützte Interviews mit Planern und Planerinnen, die der Überprüfung der Erkenntnisse der Fallbeispiele und der Praxisnähe der zu entwickelnden Handlungsempfehlungen dienen.

Begriff der Planungsstrategie

Als zentraler Begriff der Arbeit dient die „Planungsstrategie“, worunter ein systematischer, langfristig orientierter Handlungsentwurf zur Gestaltung eines Planungsprozesses verstanden wird. Aufgabe der Planungsstrategie ist die gesamte Steuerung von Planung

und Umsetzung; als „Planung der Planung“ hat sie somit den Charakter einer Meta-Planung.

Grundlage einer Planungsstrategie ist das Verständnis der Wirkungszusammenhänge der unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die Planungsprozesse, ihre wesentliche Aufgabe die Erhaltung bestehender und Schaffung neuer Erfolgspotenziale – worunter veränderbare Einflussgrößen auf den Umsetzungserfolg zu verstehen sind.⁴

Neben der Realisierung der konkreten Planungsinhalte soll die Planungsstrategie zusätzlich die Erfolgsbedingungen für zukünftige Projekte verbessern. Demnach sind zwei parallel zu bewältigende Handlungsdimensionen bedeutsam, nämlich (1) die Ausschöpfung vorhandener und (2) die Schaffung und Vergrößerung neuer Spielräume.

Zur Erfüllung dieser beiden Ziele ist eine weitere Dimension wesentlich: So müssen für die Strategieentwicklung aktuelle oder zukünftige Störfaktoren und Hemmnisse erkannt werden. Dabei ist eine zentrale Anforderung an Strategien, solche Hindernisse frühzeitig zu erkennen, damit die Hindernisse entweder beseitigt oder die Strategie daran angepasst werden kann. Generell ist es aufgrund der Begrenztheit der Ressourcen für Planung und Umsetzung eine originäre Aufgabe der Planungsstrategie, Entscheidungshilfen für Prioritätensetzungen zu liefern.

2 Ergebnisse der Untersuchung von Fallbeispielen

Um zu praxisnahen Erkenntnissen über die Wirkungszusammenhänge in Planungsprozessen zu gelangen, wurden verschiedene Fallbeispiele untersucht. Dazu wurden sowohl projektorientierte Ansätze (z.B. Vermarktungen durch Landwirtevereinigungen) als auch integrierte Entwicklungsansätze wie etwa Leitbilder für einzelne Gemeinden und Regionen einbezogen. Die Planungsansätze und Gebietskulissen der Planungen waren demnach sehr unterschiedlich, so dass vielfältige Einflussfaktoren analysiert werden konnten, wobei die Fallbeispiele aufgrund ihrer Heterogenität nur bedingt direkt vergleichbar waren.

Insgesamt bestätigen die empirischen Untersuchungen bei vielen Planungen eine Lücke zwischen Anspruch der Zielformulierung und Wirklichkeit der Umsetzung. So sind insbesondere hinsichtlich der umweltgerechten Landnutzung oft Defizite festzustellen.

Es gibt allerdings auch Fallbeispiele mit sehr weit reichenden Umsetzungserfolgen. Beipielhaft ist das Projekt einer Flächenbewirtschaftungsprämie in der Gemeinde Weissensee. Hier werden umweltgerechte

Landnutzungen durch eine flexible Prämie honoriert, die auch aus touristischen Einnahmen finanziert wird und dazu beigetragen hat, dass das gesamte Tal ohne chemischen Pflanzenschutz und Kunstdünger bewirtschaftet wird. In der Gemeinde Moorbad-Harbach wurden durch verbindliche Abnahmegarantien seitens der Gastronomie und neu geschaffene Verarbeitungsmöglichkeiten die ökonomischen Rahmenbedingungen für eine umweltgerechte Landwirtschaft derart verbessert, dass auf knapp 60 % der Flächen eine Umstellung auf kontrolliert biologischen Landbau erfolgte.

In anderen Gebieten waren die Ergebnisse trotz wohlklingender Formulierung der Projektideen und Leitbilder unbefriedigend: Entweder wurden die geplanten Maßnahmen in vielen (und zwar insbesondere in den umweltrelevanten) Handlungsfeldern nur zu einer geringen Quote umgesetzt, oder aber die Konzepte waren von vornherein kaum geeignet, Änderungen in Richtung einer umweltgerechten Landnutzung zu bewirken – so etwa dann, wenn zwar eine Verwendung regionaler Produkte proklamiert wurde, aber keine Anforderungen an die Art der Flächennutzung formuliert wurden.

Hinsichtlich der Ursachen der Planungsergebnisse lassen sich verschiedene Erfolgsfaktoren und Problemfelder beschreiben:

Erfolg für die Planungsstrategien versprechen eine offene und vor allem kontinuierliche Beteiligung der regionalen Akteure sowie eine zielgruppenspezifische Ansprache der Landwirte. Dabei kommt dem Einbinden von engagierten Schlüsselpersonen eine besondere Bedeutung zu. Als erfolversprechende inhaltliche Konzepte erweisen sich zum einen die oben genannten Prämienmodelle zur Honorierung einer umweltgerechten Flächenbewirtschaftung und zum anderen Abnahmegarantien für landwirtschaftliche Produkte (durch die Gastronomie), die nach umweltgerechten Kriterien erzeugt wurden. Neben den qualitativen Kriterien ist es wichtig, dass Vermarktungsprojekte auch quantitative Mindestmengen erreichen. Denn hiervon hängt nicht nur die Wirkung insgesamt ab, sondern auch die Etablierung logistischer Strukturen (z. B. Molkereien), die bei zu geringen Umsätzen relativ aussichtslos ist. Daher war es in einigen Fällen günstig, dass sich frühzeitig größere Betriebe (z. B. Kurbetriebe) oder Betriebszusammenschlüsse wie solche von Land- oder Gastwirten in den Planungen engagierten.

Problemfelder ergeben sich vielfach aus sozialpsychologischen Gründen (z. B. „persönliche Kleinigkeiten“, Konkurrenzdenken), einem mangelnden Umweltbewusstsein der Entscheidungsträger und/oder einer zu geringen Kontinuität der Planungsprozesse, die gelegentlich begünstigt wird durch eine zu kurzzeitig bemessene externe Beratung. Oft besteht aber auch ein-

fach eine Diskrepanz zwischen den zahlreichen Ideen einerseits und den geringen Ressourcen zur Umsetzung andererseits. Hinzu kommt nicht selten ein zu geringes strategisches Bewusstsein für notwendige Prioritätensetzungen oder die frühzeitige Klärung möglicher Finanzierungsoptionen.

Neben der Untersuchung von Einflussfaktoren auf das Planungsergebnis ist es interessant, nach der Wirkung der Planungsprozesse auf langfristige Erfolgsbedingungen wie die Kooperationsbereitschaft oder die Motivation und Fähigkeiten der Beteiligten zu fragen.

Hierzu ergab die Untersuchung der Fallbeispiele Folgendes:

- Die Kooperationsbereitschaft zwischen den Akteursgruppen (also zwischen Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz) weist eine hohe Veränderbarkeit auf. Zumeist sind im Laufe der Prozesse Verbesserungen der Kooperationsbeziehungen zu vermerken, wobei auch bei ungünstigen Ausgangswerten deutliche Verbesserungen möglich sind. Verschlechterungen sind hingegen die absolute Ausnahme.
- Die Motivation der Beteiligten wies im Planungsverlauf teilweise starke Schwankungen auf. Es zeigte sich, dass eine möglichst hohe Anfangsmotivation keine entscheidende Erfolgsbedingung ist, während die Höhe der Motivation zum Planungsende einen sehr engen Bezug zum Umsetzungserfolg aufweist, wobei eine wechselseitige Beeinflussung gegeben ist.
- Durch Planungsprozesse induzierte Lernprozesse sind die zwar die Regel, allerdings muss beachtet werden, dass Lernprozesse bei grundlegenden Wertvorstellungen wesentlich schwieriger und zeitbedürftiger sind als das Erlernen von einfachen Wissenszusammenhängen. Auch ist insbesondere im Bereich des Umweltbewusstseins oftmals eine Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln anzutreffen.

3 Strategische Erfolgspotenziale

3.1 Identifizierung strategischer Erfolgspotenziale

Wesentliche Aufgabe einer den Planungsprozess steuernden Planungsstrategie ist eine günstige Beeinflussung der oben erläuterten komplexen Wirkungszusammenhänge. Als ein Ansatzpunkt für eine solche Beeinflussung wird im Folgenden ein Konzept strategischer Erfolgspotenziale (SEP) entwickelt. Dem zugrunde liegt die Überlegung, dass es angesichts der Vielzahl der zu berücksichtigenden Faktoren und der Vielschichtigkeit der Wirkungszusammenhänge schwierig ist, die Wirkungen von Planungsstrategien zu prognostizieren (vgl. Al-Laham/Welge 2003, S. 126). Dies er-

schwert handhabbare Handlungsempfehlungen für die Praxis – eine einfache Checkliste mit einer umfassenden Auflistung von Erfolgsfaktoren reicht da nicht aus. Daher ist es für die Bewertung von Planungsstrategien in solch komplexen Problemfeldern nützlich, zunächst einige wenige, aber besonders wichtige und prägnante, eben strategische Erfolgspotenziale zu formulieren.

Die Aufteilung in diese Erfolgspotenziale stellt den Versuch dar, ein Erklärungsmodell für den Umsetzungserfolg der Planungen zu liefern. Angenommen wird dabei, dass bei einer optimalen Ausgestaltung dieser SEP ein hoher Umsetzungserfolg wahrscheinlich ist.

Dazu ist zu bedenken, dass ein solches Modell ein stark vereinfachtes Abbild der Realität darstellt und für die Optimierung der Wirkungen dieser SEP wiederum eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren und Bedingungen relevant sind. Die Potenziale können aber als Gliederungshilfe dienen, anhand derer Handlungsoptionen zu ihrer Verbesserung zusammengestellt werden können. Durch das Modell der strategischen Erfolgspotenziale kann so eine praxisgerechte Gliederung von Erfolgsbedingungen erreicht werden, die eine fortlaufende Beobachtung im Planungsprozess erleichtert.

Der Begriff des Erfolgs*potenzials* weist darauf hin, dass die SEP bezüglich der Umsetzungserfolge nicht nur in ihrer aktuellen Ausprägung bedeutsam sind, sondern als Variablen zu verstehen sind, die es durch die Prozessgestaltung kurz- wie langfristig zu beeinflussen gilt.

Aus der Auswertung von Literatur⁵ zu Erfolgsfaktoren in Planungsprozessen und den Ergebnissen der eigenen empirischen Untersuchungen (Kap. 2) lassen sich zusammenfassend folgende sechs Aspekte als zentrale strategische Erfolgspotenziale identifizieren:

(1) *Qualität des fachlichen Konzepts*: Bei der Ausgestaltung des Konzepts sollten sowohl dessen potenzielle Wirksamkeit (fachliche Inhalte) wie auch dessen Praktikabilität (Umsetzbarkeit) berücksichtigt werden.

(2) *Organisatorische Struktur*: Dies betrifft die Koordination des Planungsverfahrens, der Kommunikation sowie der Umsetzung, wobei unterschiedliche Gremien, Organisationseinheiten und Netzwerke zusammenwirken

(3) *Engagement der Beteiligten*: Das Engagement kann aus unterschiedlichen Handlungsmotivationen heraus erfolgen. Entscheidend für die Wirkung ist neben der Intensität (z.B. aufgewendete Zeit) vor allem die Kontinuität des Engagements.

(4) *Fähigkeiten der Beteiligten*: Hierunter sind das fachliche Wissen über Kooperationsinhalte und Ar-

beitstechniken, soziale Kompetenzen und im weiteren Sinne auch die Wertvorstellungen der Akteure (z.B. das Umweltbewusstsein) zu verstehen.

(5) *Akzeptanz- / Kooperationsklima*: Die Akzeptanz sollte sowohl gegenüber dem Planungsinhalt als auch dem Planungsverfahren vorhanden sein. Das Kooperationsklima bezieht sich auf die Bereitschaft zur konstruktiven und fairen Zusammenarbeit.

(6) *Zugang zu materiellen Ressourcen*: In erster Linie betrifft dies den Zugriff auf Finanzmittel, aber auch die Verfügbarkeit von Grundstücken und nutzbarer Infrastruktur.

Viele weitere Aspekte, die üblicherweise als Erfolgsfaktoren benannt werden, stellen letztlich nur geeignete Mittel zur Verbesserung dieser SEP dar. So sind z. B. Instrumente zur Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation kein Selbstzweck, sondern vor allem deshalb von zentraler Bedeutung für den Umsetzungserfolg, weil sie sowohl auf das SEP „Akzeptanz- und Kooperationsklima“ als auch das „Engagement der Beteiligten“ eine große Wirkung entfalten.

Die in Kapitel 2 als Problemfeld benannten „sozialpsychologischen Aspekte“ verdeutlichen, dass die Planung als sozialer Interaktionsprozess zu verstehen ist. Daher sind soziale Kompetenzen (als Bestandteil des SEP Fähigkeiten der Beteiligten) erforderlich und stellen soziale Aspekte (z. B. Vertrauen) eine wesentliche Basis für ein förderliches Kooperationsklima dar.

Ein weiterer für den Umsetzungserfolg entscheidender Faktor sind die spezifischen Rahmenbedingungen für das Handeln der Akteure. Diese beinhalten beispielsweise regionale Gegebenheiten wie die ökonomische Situation der Landwirtschaft oder politische Machtkonstellationen. Eine Aufgabe der Planungsstrategie ist es, ungünstige Rahmenbedingungen zu ändern. Falls dies nicht oder mit keinem angemessenen Aufwand möglich ist, muss die Strategie an die jeweiligen Spezifika angepasst werden. Diese Anforderung an die Strategieentwicklung lässt sich mit dem Begriff „Strategiefit“⁶ beschreiben und beschreibt ein „Passen der Strategie zur Ausgangssituation“.

Zusammenfassend sind die sechs genannten SEP als die zentralen Einflussgrößen anzusehen, die in langfristiger Sicht den Umsetzungserfolg von Planungsstrategien ausmachen. Des Weiteren hängt das Planungsergebnis auch wesentlich von den Wertvorstellungen der Planungs- und Umsetzungsbeteiligten ab. Daher müssen die Wertvorstellungen der Akteure, die sozusagen die Richtung der Aktivitäten prägen, als zentrale Einflussgröße berücksichtigt werden.

3.2 Diskussion der Wirkungen der strategischen Erfolgspotenziale

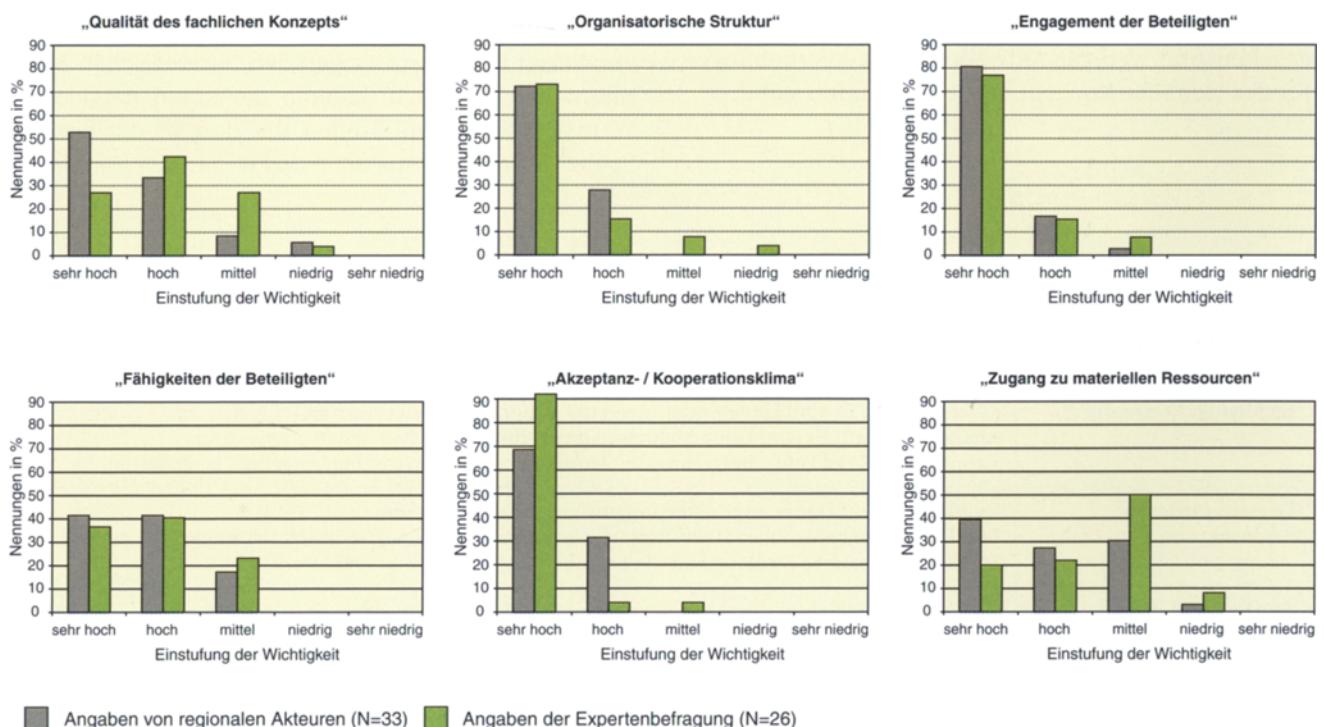
Wechselwirkungen und Bedeutungsunterschiede zwischen den SEP

Die SEP hängen in vielfältiger Weise voneinander ab. Um diese Wechselwirkungen in die Planungsstrategie zu integrieren, sollte einerseits versucht werden, positive Rückkopplungen auszunutzen. So kann zwischen Engagement und Fähigkeiten eine günstige Eigendynamik entstehen: Durch das Engagement entstehen „Learning-by-doing“-Fähigkeiten, die dann wiederum ein intensiveres Engagement ermöglichen. Andererseits stellen andere Wechselwirkungen starke Restriktionen dar; so kann bei einem ungünstigen Kooperationsklima das Engagement nur sehr geringfügig gesteigert werden.

Als Basis zur Einschätzung der relativen Bedeutung der SEP dient die Befragung der Experten und Expertinnen und der regionalen Akteure der 37 Fallbeispiele. Wie in Abbildung 1 dargestellt, zeigt sich als zu erwar-

tendes Ergebnis, dass keines der aufgeführten SEP als unwichtig einzustufen ist. Jedoch lassen sich für die unterschiedlichen SEP einige Bedeutungsunterschiede herauslesen: Eine herausragende Bedeutung kommen dem Akzeptanz- und Kooperationsklima sowie der organisatorischen Struktur und dem Engagement der Beteiligten zu. Etwas geringer wurden dagegen die fachliche Qualität und die Fähigkeiten der Beteiligten bewertet. Die fachliche Qualität wurde eher als eine Grundlage gesehen, bei der bei gravierenden Fehlern negative Entwicklungen entstehen können, die aber als Erfolgspotenzial hinter anderen Aspekten zurücksteht. Zur Bedeutung der Fähigkeiten wurde eingeschränkt, dass z. B. Know-how durch externe Beratung eingeholt werden kann und sich Kompetenzen im Prozessverlauf gut entwickeln lassen. Die materiellen Ressourcen wurden zwar von vielen als sehr bedeutsam angesehen, allerdings oft mit der Ergänzung, dass anderes wichtiger sei und zudem bei einem sonst erfolgreich laufenden Prozess oftmals auch entsprechende finanzielle Mittel aufgetrieben werden können.

Abbildung 1
Einschätzung der Bedeutung der einzelnen SEP für den Umsetzungserfolg der Planungsstrategie



jeweils als Antwort auf die Frage: „Wie schätzen Sie die Bedeutung der folgenden Erfolgspotenziale für den Umsetzungserfolg der Planungsstrategien ein?“

Insgesamt weisen die Einschätzungen der externen Experten und der regionalen Akteure ähnliche Häufigkeitsverteilungen auf. Unterschiede fallen bei drei Bewertungen auf:

(1) Die Experten und Expertinnen messen dem fachlichen Konzept eine geringere Bedeutung zu. Möglicherweise lässt sich dies so deuten, dass den regionalen Akteuren aufgrund ihres weniger umfassenden Fachwissens fachliche Aspekte wichtiger vorkommen.

(2) Das Akzeptanz- und Kooperationsklima wird von den Experten noch etwas bedeutsamer eingestuft als von den regionalen Akteuren, was auf eine erhöhte Sensibilität für weiche Faktoren bei Ersteren hindeuten kann.

(3) Der Zugang zu materiellen Ressourcen wird von regionalen Akteuren höher bewertet. Dies lässt dort auf prägendere Erfahrungen dergestalt schließen, dass viele Umsetzungen aus finanziellen Gründen scheitern.

Zwar hängt die relative Bedeutung der SEP stark von der jeweiligen Planungsaufgabe ab, dennoch weisen die Bedeutungsrelationen darauf hin, dass die als besonders wichtig eingestuften SEP tendenziell mit einem größeren Aufwand bedacht werden sollten. Konkret bedeutet dies z. B. bei der Festsetzung des Leistungsumfangs an Externe, dass den kommunikativen und organisatorischen Aufgaben eine höhere Gewichtung gegeben und weniger Aufwand für Detailerhebungen für das fachliche Konzept betrieben werden sollte.

Insgesamt darf jedoch keines der genannten SEP vernachlässigt werden. Vielmehr ergibt sich der Erfolg aus einem Zusammenspiel aller sechs Erfolgspotenziale.

Berücksichtigung des strategischen Minimumfaktors

Die Wichtigkeit eines strategischen Minimumfaktors, also eines Faktors, der durch seine ungünstige Ausprägung das Gesamtergebnis stark beeinträchtigt (vgl. Hinterhuber 1996, S. 235), ergibt sich aus der modellhaften Grundannahme, dass der Umsetzungserfolg sich im mathematischen Sinne nicht aus der „Summe“ der Beiträge der einzelnen SEP, sondern eher als „Produkt“ der SEP ergibt.⁷ Daraus resultiert die These, dass bei einer minimalen Ausprägung eines einzelnen SEP auch der Umsetzungserfolg insgesamt sehr gering sein würde: Beispielsweise ergeben bei einem sehr geringen Engagement auch das beste fachliche Konzept und hervorragende Fähigkeiten der Beteiligten keinen großen Umsetzungserfolg.

Somit weisen die jeweils besonders ungünstig ausgeprägten SEP einen besonderen Verbesserungsbedarf auf und sollten im Zweifelsfall die Optimierungsbemühungen eher diesen gelten als der Verbesserung bereits vorteilhaft ausgeprägter SEP. Es ist also eine gezielte Beobachtung und Förderung des jeweiligen strategischen Minimumfaktors zu empfehlen. Als erste Hilfestellung zu der Frage, ob eines (oder mehrere) der SEP schlecht entwickelt ist und sozusagen den „strategischen Minimumfaktor“ darstellt, können die unten dargelegten Warnsignale dienen. Treffen die dort in der zweiten Spalte genannten Aussagen zu, weist dies jeweils auf

Fragen zur Identifizierung des strategischen Minimumfaktors

	Warnsignale für nicht erfüllte Mindestanforderungen an die strategischen Erfolgspotenziale (SEP)
Qualität des fachlichen Konzepts	Eine Prognose der Wirkungen ergibt, dass kaum Änderungen für folgende Punkte entstehen: • Naturschutz: Es sind keine Änderungen der Landnutzung zu erwarten. • Landwirtschaft: Es sind keine Mehreinnahmen für die Landwirtschaft zu erwarten. • Tourismus: Es ist keine Steigerung der Attraktivität des touristischen Angebots zu erwarten.
Organisatorische Struktur	Es gibt keine auf Dauer angelegten organisatorischen Strukturen. Es gibt keine ansprechbare Stelle/Person, die in der Lage ist, Anfragen schnell zu beantworten. Die organisatorische Struktur und die Entscheidungsregeln sind nicht transparent.
Engagement der Beteiligten	Die Zahl der Teilnehmer und Teilnehmerinnen (z. B. bei Arbeitskreisen) sinkt stark ab. Rückmeldefristen werden nicht eingehalten. Bei der Frage „Wer macht was?“ entstehen auch bei kleinsten Aufgaben lange Wartezeiten.
Fähigkeiten der Beteiligten	Akteure hören einander nicht zu und reden immer aneinander vorbei. Weder bei den Beteiligten noch bei der externen Beratung sind grundlegende Qualifikationen in den Bereichen Naturschutz, Landwirtschaft und ökonomischer Sachverstand vorhanden.
Akzeptanz-/Kooperationsklima	Animositäten verhindern einen konstruktiven Dialog. Vorschläge von bestimmten Akteuren werden „aus Prinzip“ abgelehnt.
Zugang zu materiellen Ressourcen	Es gibt auch für kleine Starterprojekte keine Finanzierungsmöglichkeiten. Trotz hohen Ressourcenbedarfs gibt es keinen frühzeitigen Kontakt zu Entscheidungsträgern.

einen dringenden Handlungsbedarf hin. Ist also beispielsweise aufgrund der sinkenden Teilnehmerzahlen festzustellen, dass das Engagement der Beteiligten sehr gering ist und so der Prozess einzuschlafen droht, sollten frühzeitig die Ursachen erfasst und entsprechende motivationsfördernde Maßnahmen ergriffen werden.

4 Empfehlungen zur Gestaltung der Planungsstrategie

Empfehlungen zur Gestaltung der Planungsstrategie beziehen sich auf die gesamte Steuerung der Planung, insbesondere auf zentrale Weichenstellungen (z.B. zur Partizipation und Projektauswahl) sowie auf Prioritätensetzungen. Im Folgenden werden ausschnittartig Hinweise zu den besonders bedeutsamen Aspekten Entwicklung der Planungsstrategie, Verzahnung von Planung und Umsetzung und Optimierung der Erfolgspotenziale benannt.

Entwicklung der Planungsstrategie

Eine wichtige Erfolgsgrundlage gerade zu Planungsbeginn ist das Anpassen der Strategie an die spezifischen Bedingungen, also der „Strategiefit“. Denn gravierende Strategiefehler sind später nur aufwendig zu korrigieren, so z. B. durch mangelnde Transparenz bedingte Akzeptanzdefizite. Hier gilt der Satz von Goethe: „Wer das erste Knopfloch verfehlt, kommt mit dem Zuknöpfen nicht mehr zu Rande.“ Zur Strategieentwicklung sind Analysen über die regionsspezifische Stärken und Schwächen sowie Synergiepotenziale erforderlich. Dazu sind die räumlichen und die akteursbezogenen Bedingungen sowie Einschätzungen über den leistbaren Aufwand zu berücksichtigen.

Generell ist für die Strategieentwicklung eine genaue Analyse der Ausgangsbedingungen sinnvoll. Allerdings ist zu bedenken, dass ein sehr hoher Analyseaufwand mit den vorhandenen Kapazitäten eventuell nicht zu leisten ist bzw. in keinem angemessenen Verhältnis zu den Ressourcen für die Umsetzung steht. Außerdem können die Mühen einer sehr intensiven Analyse ein Beharren auf der einmal gewählten Strategie fördern, wodurch womöglich „Betriebsblindheiten“ begünstigt werden.

Im weiteren Verlauf ist neben einer fortwährenden Überprüfung der einmal gewählten Strategie die Steuerung der parallel ablaufenden Planungs- und Umsetzungsschritte eine wesentliche Aufgabe (s. nächster Abschnitt). Auch die Evaluation ist nicht als abschließender Planungsschritt zu verstehen, sondern beginnt mit der Entwicklung eines Evaluationsprogramms. Es folgt eine prozessbegleitende Evaluation mit einer Korrekturfunktion, und im späteren Verlauf können

resümierende Evaluationsschritte die (Zwischen-)Ergebnisse bewerten und zum weiteren Engagement motivieren.

In Abbildung 2 sind die parallelen Handlungsstränge in ihrer wechselnden Gewichtung im Verlauf der Prozesse zusammenfassend visualisiert. Als weitere Daueraufgabe wäre noch die kontinuierliche Verbesserung der sechs strategischen Erfolgspotenziale zu nennen.

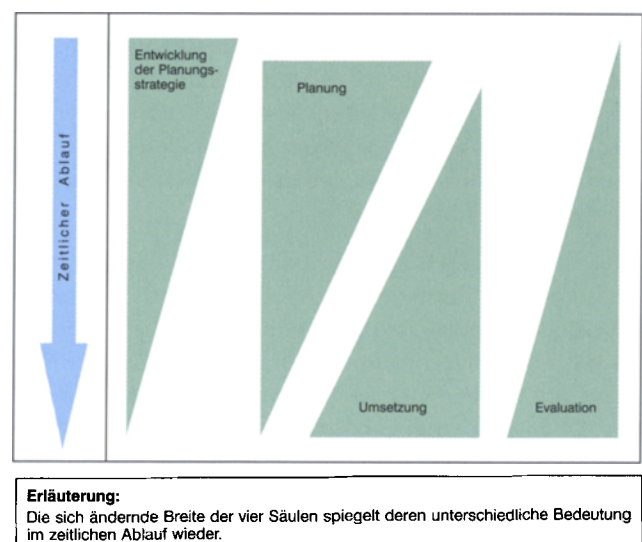
Verzahnung von Planungs- und Umsetzungsphase

Planungen sind im Regelfall durch die Abfolge der typischen Phasen Planung – Umsetzung – Evaluation gekennzeichnet. Für eine parallel-prozessorientierte Planung (s. Abb 2), also eine parallele Abfolge dieser drei Phasen und somit Verzahnung von Planung und Umsetzung sprechen sowohl die Evaluation der Fallbeispiele wie auch die Expertenbefragung.⁸

Ein frühzeitiger Beginn der Umsetzungen kann zur Motivationssteigerung durch Erfolgserlebnisse, zur Bewusstseinsbildung und zur Außendarstellung genutzt werden. Allgemein kommt den ersten Umsetzungen auch eine Testfunktion zu und kann bei frühen Umsetzungen die (ggf. zeitlich eng begrenzte) externe Beratung noch zu Korrekturen verhelfen. Besonders wichtig sind frühzeitige Umsetzungen, wenn die Planungsphase einen langen Zeitraum beansprucht (Zitat aus der Expertenbefragung: „nach zwei Jahren haben die Leute sonst keinen Bock mehr“).

Als Problemfelder bzw. Einschränkungen für vorzeitige Umsetzungen wurden in der Expertenbefragung folgende Aspekte identifiziert:

Abbildung 2
Steuerungsaufgaben der Planungsstrategie im Prozessverlauf



- Bei formal-rechtlichen Verfahren ist dies nicht möglich.
- In der Regel sollten die Stärken-Schwächen-Analyse und die Festlegung der Zielsetzung abgewartet werden; ansonsten können aber kleine Maßnahmen, die „auf jeden Fall passen“ umgesetzt werden.
- Es entsteht eine gewisse Chaosgefahr, so dass auf Stringenz im Planungsprozess und mögliche (Neben-)Wirkungen auf andere Bereiche zu achten ist.
- Es sind nur unstrittige Handlungen auszuwählen, da unabgestimmte Maßnahmen als Vertrauensbruch aufgenommen werden können und so die Gefahr von Trozeffekten besteht.

Demnach können bestimmte Pilotprojekte ausgewählt werden, die sich zusammenfassend mit den Charakteristika unstrittig, unaufwändig und gut vermittelbar beschreiben lassen – oder wie es einer der befragten Experten ausdrückte: „Sie müssen von vornherein zweigleisig fahren: Sie brauchen – ich nenne es immer Starterprojekte – also kleine Projektchen, wo sie Akteure gewinnen, wo sie Motivation und Akzeptanz gewinnen. Diese Starterprojekte müssen sich dadurch auszeichnen, dass sie klein und überschaubar sind, und vor allem eine sehr, sehr hohe Wahrscheinlichkeit haben erfolgreich zu werden, und das auch noch in einer sehr schnellen Zeit. Parallel dazu wird das Konzept erstellt und erste Lehren aus dem Starterprojekt verwertet.“

Optimierung der strategischen Erfolgspotenziale

Für alle sechs in Kapitel 3 identifizierten strategischen Erfolgspotenziale können differenzierte Handlungsoptionen⁹ zu deren Optimierung abgeleitet werden. Vorliegend werden jedoch lediglich noch einige Überlegungen zur tatsächlichen Beeinflussbarkeit der SEP angestellt, die sich aus den Ergebnissen der Expertenbefragung ergeben. Dabei wurde diskutiert, inwieweit es lohnenswert ist, sich an einer entsprechenden Prozessgestaltung zu versuchen und welche Unterschiede diesbezüglich zwischen den einzelnen SEP bestehen. Bezüglich der Beeinflussbarkeit der verschiedenen Potenziale ergeben sich aus der Expertenbefragung differenzierte Einschätzungen.

Allgemein gilt, dass die Planungsstrategie einen organisatorischen Rahmen setzen kann, in dem ein in die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eingebetteter eigendynamischer Prozess entsteht. So ist die Planung immer von dem Engagement der Akteure vor Ort abhängig, wobei gerade das SEP „Engagement der Beteiligten“ durch die Planungsstrategie beeinflusst werden kann. Diesbezüglich wären beispielsweise die Zugänglichkeit, eine zielgruppengerechte Ansprache

und eine motivierende Arbeitsatmosphäre zu nennen. Auch für die SEP „Qualität des fachlichen Konzepts“ und „Organisatorische Struktur“ ist eine hohe und direkte Beeinflussbarkeit gegeben. Das „Akzeptanz- und Kooperationsklima“ scheint in Anbetracht der in den Fallbeispielen häufig erwähnten positiven Änderungen bei der Kooperationsbereitschaft prinzipiell gut zu beeinflussen zu sein, wenngleich dies in einigen Regionen mit größeren Konflikten unter den beteiligten Personen auch ein schwieriges Unterfangen sein kann. Auch der „Zugang zu materiellen Ressourcen“ ist beispielsweise über die Einwerbung von Fördermitteln gut beeinflussbar, kann jedoch in strukturschwachen Regionen deutlich erschwert sein, wenn Förderprogramme einen größeren Eigenanteil verlangen. Stärkere Restriktionen ergeben sich beim SEP „Fähigkeiten der Beteiligten“, da für eine Steigerung der Befähigung teilweise erhebliche Zeithorizonte erforderlich sind (s. Kap. 2). Insgesamt zeigt sich, dass auch bei den schwerer beeinflussbaren SEP in der bisherigen Praxis Verbesserungen möglich waren.

Zur Anwendung in der Praxis ist anzumerken, dass es weniger darum geht, etwa in einer Lenkungsgruppe abstrakt zu diskutieren, welches SEP nun wann und wie zu beeinflussen ist. Vielmehr sollten alle Beteiligten ein strategisches Bewusstsein für die Wichtigkeit der SEP gewinnen und neben dem Alltagsgeschäft auf die Verbesserung der SEP achten.

5 Fazit

Vor dem Hintergrund der bei Planungen zur Regionalentwicklung vielfach beklagten Umsetzungsdefizite im Allgemeinen und der Vernachlässigung der Umweltaspekte im Besonderen liefert das hier vorgestellte Konzept der strategischen Erfolgspotenziale Verbesserungsansätze zur Gestaltung kooperativer Planungsprozesse.

Zur Anwendbarkeit dieser Vorschläge in der Planungspraxis ist allerdings zu bedenken, dass sie generell zwar ein Bewusstsein für Wirkungszusammenhänge und strategische Herangehensweisen fördern können, in der Praxis aber oftmals Zeitdruck und Interessenskonflikte die Anwendung solcher idealtypischen Empfehlungen beschränken. Im Spannungsfeld von einerseits zu stark inkrementalistischen Planungsansätzen, die sich auf einzelne Projekte beschränken, und sich selbst überfordernden Planungsansätzen mit zu detaillierten Gestaltungsansprüchen andererseits könnten flexible, an langfristig zu verbessernden Erfolgspotenzialen orientierte Planungsstrategien aber eine interessante Perspektive bieten.

Anmerkungen

(1)

Siehe dazu u.a. Petermann/Revermann 2002; Flügel/Müller 1999; Garbe et al. 1998 oder Hofmann 1997

(2)

Eine umfassende Übersicht zu in der österreichischen und deutschen Planungsliteratur genannten Erfolgsfaktoren findet sich bei Pollermann 2004, S. 66–73. Als Planungshilfen sind beispielsweise die Arbeiten von Behrends et al. 2002, Lindloff/Schneider 2001, Appel/Scharpf 2001 oder Haimayer 1997 zu nennen.

(3)

Die Umfrage erfolgte 2002 bis 2003 mittels eines standardisierten Fragebogens, der sowohl offene Fragen (z. B. nach den drei wichtigsten Gründen für Schwierigkeiten bei der Umsetzung) als auch Schätzfragen mit einer zehnstufigen Skala enthielt (z. B. zur Einstufung der Kooperationsbereitschaft der unterschiedlichen Akteursgruppen). Für einige der Fallbeispiele wurden ergänzend telefonische Rückfragen gestellt.

(4)

Das Konzept der strategischen Erfolgspotenziale ist an Begrifflichkeiten der strategischen Planung aus wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen angelehnt (vgl. Al-Laham/Welge 2003, S. 123; Hinterhuber 1996).

(5)

Wesentliche Quellen waren Erfolgsfaktoren bei touristischen Planungen (Haimayer 1997), Naturschutzprojekten (Brendle 1999), Regionalmanagement (Maier/Obermaier 2000) oder weiteren Planungsansätzen zu Naturschutz und Regionalentwicklung bzw. einer nachhaltigen Regionalentwicklung (Blum et al. 2000; Behrends et al. 2002; Egger-Steiner 2001; Böcher 2002).

(6)

Der aus dem Englischen abgeleitete Begriff des „fit“ (passen) wird beispielsweise auch im strategischen Management für eine möglichst weit reichende Anpassung des Handelns an die Umwelt verwendet (vgl. Al-Laham/Welge 2003).

(7)

Zum besseren Verständnis ein Rechenbeispiel mit einem Modell von zwei SEP (A und B): Bei Einstufungen der Ausprägung von A mit dem Wert „2“ und B mit dem Wert „6“ wäre das Produkt (also der Umsetzungserfolg) „12“; bei einer anderen Ausprägung (mit der gleichen Summe von A und B) mit den Werten A: „4“ und B: „4“ wäre der Umsetzungserfolg „16“. Dieses Beispiel soll nicht eine Berechenbarkeit des Umsetzungserfolges vorgaukeln, sondern nur die modellhafte Annahme verdeutlichen, dass eine ausgeglichene SEP-Ausprägung tendenziell einen höheren Erfolg bedeutet. So lautete auch eine Einschätzung eines Experten zur relativen Bedeutung der SEP: „Es kann jeder dieser Punkte, wenn er nicht vorhanden ist, tödlich sein (...) weil jeder Einzelne, wenn er nicht läuft, die Sache an die Wand fährt.“

(8)

Von den 26 Antworten zur Frage „Es gibt den Planungsansatz, schon vor dem Abschluss der eigentlichen Planung mit der Umsetzung zu beginnen. Was halten sie davon?“ fiel nur eine Aussage strikt negativ aus („fahrlässig“ aufgrund der Gefahr von Trozeffekten bei Nichtabstimmung), drei Aussagen bedeuteten ein „in Ausnahmen ja“, elf hatten eine positive Tendenz (z. B. „grundsätzlich positiv“, „gute Idee“, „teilweise sinnvoll“) und

weitere elf Antworten drückten eine starke Zustimmung aus (z. B. „unabdingbar“, „zwingend notwendig“, „ohne das geht es nicht mehr“, „das Beste, was es geben kann“).

(9)

Detaillierte Zusammenstellungen zu Möglichkeiten der Optimierung der einzelnen SEP finden sich bei Pollermann 2004, S. 244 f.

Literatur

Al-Laham, A.; Welge, M.: Strategisches Management. – Wiesbaden 2003

Appel, E.; Scharpf, H.: Nachhaltige Regionalentwicklung. Leitfaden zur Konzeption und Durchführung von Projekten. – Osnabrück 2001

Behrens, H.; Dehne, P.; Kaether, J.; Schmidt, E.: Managementleitfaden für regionale Kooperationen. – Berlin 2002

Blum, B.; Borgräfe, K.; Kölsch, O.; Lucker, T.: Partizipationsmodelle in der Kulturlandschaft. Analyse von erfolgsfördernden Faktoren in 13 Regionalentwicklungsprojekten. Naturschutz u. Landschaftsplanung 32 (2000), 11, S. 340–346

Blümlein, B.; Güthler, W.; Habelt, U.; Tschunko, S.: Naturschutzrelevante Produktions- und Vermarktungskriterien ausgewählter Regionalprodukte. – Bonn 2001

Böcher, M.: Nachhaltige Regionalentwicklung durch Kooperation? Erfolgsfaktoren für regionale Partnerschaften aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Müller, K. (Hrsg.): Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung. – Weikersheim 2002, S. 65–75

Brendle, U.: Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. – Bonn 1999

Egger-Steiner, M.: Nachhaltige Entwicklung von der Idee zur Institution. Auswertung der in der NachhaltigkeitsTATENbank gesammelten Good-Practice-Beispiele nach Methoden der qualitativen Sozialforschung. – Wien 2001

Flügel, M., Müller, H.: Tourismus und Ökologie. Wechselwirkungen und Handlungsfelder. – Bern 1999

Garbe, C.; Krukenberg, E.; Rein, H.; Rösler, C.: Umweltgerechte Gestaltung von Freizeit, Naherholung und Tourismus. Handlungsansätze für Kommunen. – Berlin 1998

Haimayer, P.: Leitfaden – Die erfolgreiche Umsetzung von Tourismusprojekten. – Innsbruck 1997

Hinterhuber, H.: Strategische Unternehmensführung. I. Strategisches Denken. – Berlin, New York 1996

Hofmann, U.: Symbiose zwischen Landwirtschaft und Tourismus – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des Landkreises Oberallgäu. – Hohenheim 1997

Lindloff, K.; Schneider, L.: Handbuch nachhaltige regionale Entwicklung. Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde. – Dortmund 2001

Maier, J.; Obermaier, E.: Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa Chancen für Bayern. – München 2000

Petermann, T.; Revermann, C.: TA-Projekt Tourismus in Großschutzgebieten – Wechselwirkungen und Kooperationsmöglichkeiten zwischen Naturschutz und regionalem Tourismus. – Berlin 2002

Pollermann, K.: Planungsstrategien zur Umsetzung von integrierten Umweltschutzkonzepten für die Landnutzung durch Tourismus, Landwirtschaft und Naturschutz. Eine Evaluation der Umsetzungserfolge in Beispielgebieten und die Ableitung von Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von kooperativen Planungsprozessen. – Hannover 2004

Sachverständigenrat für Umweltfragen – SRU: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes (Sondergutachten). – Stuttgart 2002

Dr. Kim Pollermann
Universität Hannover
Institut für Umweltplanung
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover
E-Mail: pollermann@umwelt.uni-hannover.de

Hinweis: Grundlage dieses Beitrags ist die Dissertation des Autors, die 2004 an der Universität Hannover abgeschlossen wurde.