

Kurzberichte aus Praxis und Forschung

Dietrich Fürst u.a.*

Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen

1 Zielsetzung der Untersuchung

Ziel der Untersuchung war es, die Erfahrungen mit regionaler Kooperation auszuwerten. Erfasst wurden dabei sowohl Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden als auch zwischen kommunalen und nicht-staatlichen Akteuren einer Region. Das leitende Erkenntnisinteresse lag darin, herauszufinden, unter welchen Bedingungen solche Kooperationen erfolgreich sein können und welche Probleme typischerweise mit Kooperationsvorhaben auftreten. In erster Linie ging es darum, Schwachstellen im Kooperationsverhalten aufzuzeigen, und zwar nicht mit dem Ziel, Akteure abzuschrecken, sondern im Gegenteil dafür zu sensibilisieren, worauf bei Kooperationsprojekten besonders zu achten ist, um sie vor dem Scheitern zu bewahren.

Kooperation in der Region ist kein neues Phänomen. Die deutschen Gemeinden haben eine lange Erfahrung in dieser Kooperation – die Raumplanung ist beispielsweise aus interkommunaler Kooperation entstanden –, und es gibt auch rechtlich-institutionelle Instrumente, wie etwa das Zweckverbandsrecht, um Kooperation organisatorisch abzustützen. Neu und deshalb diskussionsbedürftig sind Kooperationsansätze, die sehr „weich“ organisiert sind, sei es über Netzwerke (z.B. Runde Tische, Regionalkonferenzen), sei es über Projektgruppen (Arbeitsgemeinschaften). Sie sind entweder auf „public-private partnership“¹ gerichtet und Ausdruck eines neuen Vernetzungsbedarfs, der für die gegenwärtige Phase der Umstrukturierung von Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und gesellschaftlicher Werthaltung als typisch angenommen werden kann², oder sie behandeln Themen, die bisher nicht Gegenstand der Kooperation waren wie: regionale Entwicklungsplanung, interkommunale Ge-

werbegebieterschließung oder Planung von Einzelhandelsgroßprojekten. Neue regionale Kooperationsformen sind Folge neuer Rahmenbedingungen und als solche möglicherweise auch ein Zeitphänomen.

Die im folgenden vorgenommene kritische Auseinandersetzung mit den neuen regionalen Kooperationsformen mag beim eiligen Leser den Eindruck erwecken, regionale Kooperationen seien außerordentlich problematisch und Akteure sollten eher zurückhaltend mit ihnen umgehen. Das Gegenteil ist aber richtig: Erstens zeigt die Praxis, daß der inter-institutionelle Kooperationsbedarf wächst, denn immer mehr neue Probleme lassen sich im Rahmen der traditionellen Institutionen nicht mehr adäquat bearbeiten, nicht zuletzt, weil viele dieser Institutionen überholte Routinen verwenden sowie hierarchische Formen der Steuerung einsetzen und zu unflexibel die Potentiale der regionalen Selbststeuerung nutzen. Zweitens sind die aufgezeigten Schwierigkeiten in der Praxis überwindbar – die erfolgreichen Beispiele zeigen, daß Kooperationsbereitschaft geweckt und über eine gute Moderation auf Dauer stabilisiert werden kann.

2 Terminologische Vorbemerkung und methodische Probleme

Wir unterscheiden „projekt-“ und „regionsbezogene“ Kooperation. Die projektbezogene Kooperation findet ihren Ausgang in Projekten, die mehrere Akteure gemeinsam bearbeiten wollen – Bezug ist das Projekt, das die Kooperationspartner selektiv „rekrutiert“. Regionsbezogene Kooperation richtet sich auf Entwicklungsperspektiven einer Region – Bezug ist hier die Region; danach rekrutieren sich die Mitglieder der Kooperation.

Die Unterscheidung ist eher idealtypisch, denn realtypisch zu verstehen – im Einzelfall kann es Schwierigkeiten geben, die Trennlinie noch exakt zu ziehen. Der Unterschied beider Herangehensweisen liegt in der Initiierung und möglicherweise im Kooperationsmanagement. Im Ergebnis können beide Ansätze auf projektbezogene Outputs hinauslaufen. Da die regionsbezogene Kooperation wesentlich voraussetzungsvoller und anfälliger für Störungen ist, wird im folgenden der Schwerpunkt der Thesen auf diese gerichtet.

Methodisch ist Erfahrungsauswertung sehr ähnlich dem Verfahren von Evaluationen zu verstehen. Aber regionale Kooperationen lassen sich nur sehr schwer evaluieren. Nicht nur sind die Wirkungszeiträume vielfach noch zu kurz, um Aussagen treffen zu können; gravierender ist, daß die Referenzebene (woran messen wir Erfolge?) schwierig zu definieren ist: Das Ergebnis kann nicht das Maß sein, weil es Produkt zahlreicher Konsensvorgänge während des Kooperationsprozesses ist; das Verfahren bietet selbst keinen Maßstab, es sei denn, man analysiere Schwachstellen und erfolgreiche Prozesse. Im Prinzip haben wir letzteres getan, wenn auch weniger systematisch, als man es tun würde, wenn man Fallstudien wissenschaftlich differenziert analysieren würde (wozu uns weder Zeit noch Ressourcen zur Verfügung standen).

Die Grundlage dieser Auswertung sind deshalb erstens Erfahrungen aus Kooperationsprojekten, an denen die Autoren beteiligt waren, zweitens veröffentlichte wissenschaftliche Studien zur regionalen Kooperation³, sowie drittens Ergebnisse einer Tagung in der Evangelischen Akademie Loccum⁴, an der die Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft organisatorisch und inhaltlich mitwirkte.

3 Anstöße und Vorteile der Kooperation

Kooperationen können unterschiedliche Anlässe haben:

- a) Anlässe können aus der Region selbst kommen (gemeinsamer Problemdruck, Vorteile der „joint production“, gemeinsame Ressourcenabhängigkeit, z. B. Flächen);
- b) Anlässe können von außerhalb der Region initiiert werden – i.d.R. durch Anreize des Staates/der EU.

Wenn die Anlässe aus der Region kommen, werden meist projektbezogene Kooperationen gebildet, Regionsbezogene Kooperationen bedürfen eher der Anstöße von außen (so üblicherweise bei der Erstellung von „Regionalen Entwicklungskonzepten“ (REKS)).

Regionale Kooperation muß allerdings zunehmend aus der Region selbst initiiert werden, zumindest durch Vorteile der Kooperation stabilisiert werden. Externe Anreize haben häufig nur Initialfunktion. Kooperationen werden sich daher primär über positive Kosten-Nutzen-Erwartungen der Teilnehmer etablieren. In der Praxis sind die Nutzen aber meist schwer zu kalkulieren, so daß es entscheidend darauf ankommt, das „paradigmatische Denken“ der Akteure zugunsten der Kooperation zu verändern, was manchmal auch nur bedeuten kann, die Akteure für die Kooperation zu motivieren, „den Zug nicht zu verpassen“ (auch wenn nicht ganz klar ist, wohin die Reise geht). Vorteile der Kooperation ergeben sich unmittelbar aus den Faktoren, die Anstöße und Anreize bildeten. Aber funktionierende Kooperationen entdecken weitergehende Vorteile wie: wirksamere Nutzung der interkommunalen Arbeitsteilung, Wandel der politischen Kultur durch Vertrauensbildung, kraftvollere Vertretung der Interessen nach außen (gegen Staat und Wirtschaft) u.ä. Zudem gibt es Vorteile, die weniger auffällig, gleichwohl aber bedeutsam sind, wie der Abbau von Hürden der interkommunalen Kommunikation: Man spricht häufiger und direkter miteinander über Probleme und Irritationen, die sonst drohen, das regionale Kooperationsklima zu vergiften. Auch die Wirtschaft honoriert die Kooperationsfähigkeit von Regionen: In der Literatur mehren sich die Hinweise, daß diejenigen Regionen von Investoren bevorzugt werden, die erkennen lassen, daß sie sich konstruktiv und flexibel an neue Rahmenbedingungen anpassen, und in de-

nen sich die relevanten Akteure wechselseitig im Anpassungsprozeß unterstützen.⁵

4 Organisation der Arbeits- und Entscheidungsstrukturen

4.1 Grundstruktur der Organisation

Projektbezogene Kooperationen folgen üblicherweise Mustern von Vereinen oder Zweckverbänden. Darauf soll im folgenden nicht weiter eingegangen werden.⁶

Für *regionsbezogene Kooperationen* bietet sich dagegen eher eine Aufbau- und Ablauforganisation an, die im Kern etwa folgendes Aussehen hat:

- Die politische Akzeptanzgewinnung und Legitimationsabsicherung wird über eine Promotorengruppe abgebildet, in der einflußreiche Persönlichkeiten der Region vertreten sind. Die fachliche Bearbeitung der Kooperationsinhalte erfolgt über eine (oder mehrere) Expertengruppen, deren Mitglieder aus den Institutionen der Region stammen. Mit dieser funktionalen Trennung in Entscheidung und Entscheidungsvorbereitung wird die Kooperation tendenziell offener, weil die Experten zunächst weniger Rücksicht auf politische Restriktionen nehmen müssen;
- Für die technische Unterstützung der Kooperation ist eine ergänzende Sekretariatsfunktion erforderlich, die entweder im Apparat eines Mitgliedes oder durch Einrichtung eines „Regionalbüros“ wahrgenommen werden kann. Am wirksamsten ist allerdings ein eigenes Regionalbüro: Es sichert mehr Kontinuität der Kooperation, kann als „Spielmacher“ der Kooperation immer wieder Impulse und Stabilisierung geben und ist weniger anfällig gegen Störungen, die aus dem Bereich des Mitgliedes kommen können, das – bei rotierender Sekretariatsverwaltung – vorübergehend die Sekretariatsfunktion innehat.
- Regionsbezogene Kooperationen kämpfen mit dem Problem der repräsentativen Abbildung der Region (= große Gruppe) versus Effizienz der Arbeit (= kleine Gruppe). Häufig wird für die politische Repräsentanz und paritätische Interessenabbildung der regionalen Akteure daher neben der „Lenkungsgruppe“ eine weitere Organisationsebene geschaffen – Regionalversammlung, Regionalkonferenz – die aber primär auf Informations-, Kontroll- und Mitsprachefunktion reduziert ist.

4.2 Institutionalisierungsbedarf

Projektbezogene Kooperationen tendieren eher zu festerer Institutionalisierung (meist über Vereins-, Zweckverbands- oder GmbH-Lösungen), sobald ihre Ergebnisse umgesetzt, d. h. Träger für den Vollzug gefunden werden müssen. *Regionsbezogene* Kooperationen werden demgegenüber eher rechtlich unverbindlich und netzwerkartig organisiert (z. B. Regionalkonferenzen, Regionalforen, eher selten in der Rechtsform eingetragener Vereine). In jedem Falle werden aber nur solche Kooperationsformen toleriert, die den Teilnehmern den Ausstieg erlauben und die individuelle Handlungssouveränität praktisch weitgehend unangetastet lassen.

4.3 Temporärer Charakter regionsbezogener Kooperationen

Die neuen regionsbezogenen Kooperationsformen haben meist temporären Charakter und sind eher subsidiär tätig: Sie folgen selten einer Eigendynamik zu immer stärkerer Institutionalisierung, sondern werden primär genutzt, um Probleme/Aufgaben zu bearbeiten, die von etablierten Institutionen (noch) nicht bearbeitet werden. Kommt es zu erfolgreichen Problemlösungen, werden sie dann, vor allem, wenn die Wirtschaft kaum oder gar nicht beteiligt ist, von etablierten kommunalen Institutionen „eingefangen“.

5 Phasenverläufe der Kooperation

Projekt- und regionsbezogene Kooperationen durchlaufen unterschiedliche Phasen der Zusammenarbeit:⁷

- In der *Initialphase* finden sie vergleichsweise hochrangige Aufmerksamkeit (keiner kann sich erlauben, nicht dabei zu sein).
- In der *Entwicklungsphase* sortiert sich die Teilnahmeintensität nach Kern- und Randgruppen, wobei sich dann auch zeigt, ob die Kooperation tragfähig genug ist, längerfristig stabil zu bleiben und vertiefende Netzwerkstrukturen auszubilden. In dieser Phase formieren sich interne Führungs-/Managementstrukturen, werden Maßnahmen ergänzend eingeführt, um sozio-emotionale Bindungen der Teilnehmer zu intensivieren, wird

aber – bei regionsbezogener Kooperation – auch häufig der Versuch unternommen, von allgemeinen Entwicklungskonzepten weg möglichst rasch auf die Ebene von konkreten Projekten zu kommen; in der Entwicklungsphase kann es zum Scheitern der weiteren Kooperation kommen, wenn die Erwartungen der Teilnehmer nicht erfüllt werden.

- In der *Saturierungsphase* wird die Kooperation selektiver – bezogen auf Personen und Themen, die an der Kooperation noch teilnehmen. Hier kommen allerdings auch Überlegungen zur Frage auf, ob die Kooperation längerfristig stabilisiert werden sollte (festere Formen der Institutionalisierung).

6 Kooperation mit der Wirtschaft

Regionsbezogene Kooperationen brauchen die Mitwirkung der Wirtschaft, um

- zu verhindern, daß im Kooperationsprozeß unter der Dominanz kommunaler Interessen und politisch-administrativer Entscheidungskalküle der Zweck der Kooperation aus dem Blick verloren wird und sich die Interessen primär auf Verteilungs- und Kompensationsfragen richten;
- wichtige Komplementärfunktionen wahrzunehmen, etwa bei Fragen der Arbeitsmarktpolitik, bei Maßnahmen zur Umweltverbesserung (z. B. im Verkehrs- oder Energiebereich), bei der Wirtschaftsförderung oder bei der Umstrukturierung der Wirtschaft;
- finanzielle und technische Unterstützungsleistungen zu gewinnen, etwa durch Sponsoring oder Beteiligung an einer gemeinsamen Regionalen Entwicklungsgesellschaft.

Die Mitwirkung der Wirtschaft in regionalen Kooperationen ist selektiv. Vertreter der Wirtschaft sind zunächst nur an Themen interessiert, die unmittelbar unternehmerische Belange betreffen (z. B. Regionalmarketing, Investitionsförderung, Innovationsstrategien, Arbeitsmarktstrategien). Es kommt für eine längerfristige Kooperation darauf an, das Interesse der Wirtschaft an „ihrer“ Region zu intensivieren, was teilweise dadurch erschwert wird, daß immer mehr Wirtschaftsführer regionale „Manager auf Zeit“ in multiregionalen Großunternehmen sind und folglich geringe Regionalbindung entwickeln. Darüber hinaus wird die Mitwirkung der Wirtschaft aber auch

strukturell erschwert, und zwar vor allem dadurch, daß

- die Handlungslogiken von Wirtschaft und Politik sehr unterschiedlich sind: Politische Akteure denken in Territorialbezügen (Wähler-, Ressourcen- und Kompetenzabhängigkeit), wirtschaftliche Akteure denken in funktionalen Bezügen. Politische Akteure können die Kosten der Kooperation sehr gut, die Vorteile schlecht kalkulieren, meist auch deshalb, weil die Kosten sofort, die Nutzen aber Kollektivgutcharakter haben (dem einzelnen Akteur kaum zurechenbar sind) und häufig erst nach der Wahlperiode anfallen; wirtschaftliche Akteure können die Nutzen und Kosten der Kooperation besser berechnen;
- die Themen der Kooperation Kollektivgutcharakter haben, wobei der daraus für die wirtschaftlichen Akteure resultierende Nutzen relativ diffus und – im individuell zurechenbaren Teil – klein bleibt;
- die Kooperationsprozesse – aus Gründen politisch-administrativer Konsensfindung – für wirtschaftliche Akteure häufig zu aufwendig sind und in ungünstiger Aufwand-Ertrag-Relation stehen;
- politisch-administrative Kooperationsprozesse in der Region die legitimierende Absicherung der Ergebnisse durch Gemeinderäte und Kreistage benötigen. Damit werden externe Entscheider einbezogen, die die Kooperationsergebnisse bewerten können. Für die Wirtschaft folgt daraus eine gewisse Unkalkulierbarkeit der Kooperationsabläufe und -ergebnisse.

7 Stabilisierung der regionsbezogenen Kooperation

Regionsbezogene Kooperationen sind stör anfälliger als projektbezogene Kooperationen, weil Kooperationsinhalte und -nutzen erst im Verlauf der Kooperation sichtbar werden. Projektbezogene Kooperationen haben ihre entscheidenden Hürden zu Beginn, in der Bereitschaft der relevanten Akteure, zusammenzuarbeiten. Regionsbezogene Kooperationen haben darüber hinaus auch im Kooperationsablauf ständig Hürden der Motivation zu überwinden. Regionale Kooperation bedarf eines gewissen „Motivationsmanagements“:

- Wesentliche Voraussetzung ist, daß einflußreiche Repräsentanten der Region sich für die Kooperation engagieren, und zwar als Person, nicht nur als Institution (Übernahme „regionaler Führerschaft“).

- Die Kooperation bedarf der Inszenierung: Sowohl die Kooperationseröffnung als auch die zwischenzeitliche Kooperationsverstärkung gelingt nur, wenn hochrangige Persönlichkeiten aus der Region oder von außerhalb (z. B. Minister) mitwirken. Im Verlauf der Kooperation ist es förderlich, wenn die Chefebene der beteiligten Institutionen ihr Engagement und ihre Unterstützung zum Ausdruck bringt, etwa durch die Übernahme der Leitung einer Arbeitsgruppe.
- Die Kooperation bedarf einer transparenten und (über den Verlauf der Kooperation) strukturierten Steuerung, um Mitarbeit zu motivieren und zu Ergebnissen zu führen. Die einzelnen Sitzungen müssen klar aufeinander bezogen, die jeweiligen Fortschritte erkennbar und der Bezug der Schritte zum Kooperationsziel transparent sein. Dabei können externe Moderatoren diese Funktion meist wirkungsvoller wahrnehmen als Kooperationsmitglieder, weil „Führung aus den Reihen der Teilnehmer“ zum Problem des „primus inter pares“ führen kann.

Darüber hinaus bietet sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit regionaler Kooperation an,

- die Mitglieder über sozio-emotionale Zusatznutzen zu motivieren (Entwicklung einer Gruppenkohäsion/einer Netzwerkbeziehung, möglichst mit positiven Imageeffekten in der Öffentlichkeit),
- zwar „regionsbezogen“ zu beginnen, sich aber relativ rasch projektbezogenen Ansätzen zuzuwenden, ohne dabei die Entwicklungsperspektive aus den Augen zu verlieren („perspektivischer Inkrementalismus“ (K.Ganser));
- inhaltlich selektiv vorzugehen und die Problembearbeitung an der Konfliktregelungskapazität auszurichten: zunächst solche Themen auszuklammern (oder auf das Machbare umzudefinieren), die konfliktkaltig, d.h. „sperrig“ zu werden drohen, oder aber – sofern das möglich ist – die Konfliktregelungskapazität im konkreten Falle über Regelungen (z. B. „Spitzengespräche“, Mediationsverfahren) zu erweitern;
- (wenn möglich) die Teilnehmer zu einer Selbstverpflichtung zu gewinnen, für die Kooperation Personal und/oder Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Ohne eine Geschäftsstelle (mindestens eine hauptamtlich zuständige Person) fehlt solchen Kooperationsprozessen häufig die Stabilität über längere Zeit.

8 Gründe für das Scheitern der regionalen Kooperationen

Kooperationen, insbesondere regionsbezogene Kooperationen, scheitern häufig an folgenden Faktoren:

- Sofern die Kooperation von einer außerhalb der Region stehenden Institution angestoßen wird (z. B. im Rahmen der ExWoSt-Förderung), kann die Kooperation mißlingen, wenn die Akteure innerhalb der Region das Kooperationsprojekt nicht zu „ihrem Projekt“ machen. Für extern initiierte Kooperationsvorhaben ist entscheidend, daß interne Akteure Verantwortung für den Projekt-Prozeß übernehmen (z. B. dadurch, daß die Lenkungsgruppe Steuerungsfunktion übernimmt, Arbeitskreise durch interne Akteure geleitet werden).
- Der Kooperationsnutzen bleibt zu diffus (wird nicht genügend operationalisiert), während die Kooperationskosten sehr konkret wirksam werden. Ursachen für dieses Mißverhältnis zwischen erwarteten Vorteilen und Kosten der Kooperation können sein:
 - Die Zahl der Teilnehmer ist zu groß, zu heterogen in den Interessen und zu ungleich in der Bereitschaft, für die regionale Kooperation Zeit und Personal zu investieren,
 - die Motivation zur Kooperation ist nicht geglückt, weil z. B. das gemeinsame Problembewußtsein nicht geweckt wurde, sozio-emotionale Zusatznutzen für die Teilnehmer nicht geschaffen wurden, Rahmenbedingungen sich demotivierend verschlechtert haben (Regierungswechsel, Finanznot, „Verwaltungsmodernisierung“ u.ä.),
 - die einzelnen Teilnehmer bleiben zu eng in ihren institutionellen Bindungen verhaftet, weil sie sich z. B. nicht von „institutionellen Egoismen“ lösen können, sich an der Gruppenarbeit nur selektiv bei „ihren“ Themen beteiligen oder von ihren Vorgesetzten nicht genügend unterstützt werden.
- Es gelingt nicht, das für netzwerkartige Kooperationsformen unerläßliche Vertrauen zwischen den Partnern aufzubauen. Zum Teil scheitert das bereits daran, daß die Partner sich nicht als gleichwertig anerkennen (z. B. in Verdichtungsräumen im Verhältnis kreisfreier Kernstadt zu kreisangehörigen Umlandgemeinden).
- Die Verbindung zwischen informellen Netzwerken und Herkunftsinstitutionen der Teilnehmer gelingt nicht oder nur un-

zureichend. Die Teilnehmer geraten zunehmend in Schwierigkeiten, die Relevanz ihrer Netzwerkarbeit in ihrer Herkunftsinstitution bewußt zu machen und dafür Unterstützung zu gewinnen sowie die Mitwirkung der Herkunftsinstitution zu stabilisieren. Kooperationsnetzwerke müssen eine systematische Informationspolitik gegenüber ihren Herkunftsinstitutionen betreiben (positives Image für Netzwerk schaffen).

- Die relevanten Entscheidungsträger der Region/der beteiligten Institutionen stehen nicht hinter der Arbeit des Netzwerkes; von außen kommende Störungen (z. B. Kritik an der Netzwerkarbeit) werden von den Entscheidungsträgern nicht abgefangen und können demotivierend auf die Netzwerkarbeit durchschlagen.
- Die Selbstbindung der Teilnehmer gelingt nicht – die wenig formalisierte Kooperation reicht vielfach nicht aus, notwendige Selbstbindungen zu verstärken. Die Kooperation wird immer nachrangiger behandelt, bisher noch engagierte Teilnehmer verlieren in der Folge ebenfalls ihr Kooperationsinteresse, die Kooperation „schläft ein“.
- Der Kooperation wird nicht die „Zeit des Reifens“ gelassen – der implizite Zwang zu vorzeigbaren Ergebnissen verleitet zu „Aktionismus ohne Perspektive“.
- Das Kooperationsmanagement ist den Anforderungen von Netzwerken nicht gewachsen, weil
 - Führungsfunktionen innerhalb der Kooperation nicht wahrgenommen werden resp. die Moderation diese Führungsfunktion nicht ausfüllen kann;
 - selbstbindende Regelungen (als Ersatz für den fehlenden Institutionenrahmen der Netzwerke) nicht entwickelt oder nicht verstärkt werden;
 - die Rückkopplung der Arbeit in der Kooperationsgruppe an etablierte Institutionen der Region nicht gelingt – die Umsetzungschancen für die Kooperationsergebnisse in der Folge sinken;
 - Konflikte nicht adäquat bearbeitet werden können (z. B. durch Trennung in sachliche, institutionelle und persönliche Konflikte, durch Suche nach geeigneten Kompromissen);
 - die arbeitsteilige Differenzierung in Arbeitsgruppen sich verselbständigt – es gelingt nicht, die Ergebnisse der Arbeitsgruppen in ein stimmiges Gesamtkonzept zu integrieren;

- regionale Kooperationsforen immer mehr auch dafür verwendet werden, um Probleme aus den politischen Arenen herauszubringen (und sie stillzulegen), wodurch eine Überfülle von Kooperationsforen entsteht, so daß die Relevanz der einzelnen Foren in Relation zur Gesamtzahl der Foren entwertet wird – was demotivierend auf die in den Foren kooperierenden Experten wirkt.

- Die Finanzierung der Kooperation und der Kooperationsprojekte ist – weil mit Verteilungsproblemen belastet – schwierig zu lösen. Konsensfähig sind Finanzierungsmodelle, die einem strikten Äquivalenzkonzept folgen (do-ut-des-Relation). Praktisch gehen aber immer auch Elemente eines interkommunalen Finanzausgleichs ein (die wohlhabenderen Gemeinden werden anteilig zu höheren Lasten herangezogen).
- Es gelingt nicht, die latenten Konkurrenzbeziehungen zu bestehenden regionalen Institutionen (z. B. Mittelinstanz, Kreise, andere Regionalverbände) konstruktiv aufzufangen: Die etablierten Institutionen fühlen sich herausgefordert und können bewußt „Störeinflüsse“ organisieren.
- Die Legitimationsproblematik solcher politisch kaum zu kontrollierenden „intermediären Strukturen“ (zwischen Markt und politischen Entscheidungsgremien) wird nicht gelöst – Mißtrauen der „Ausgeschlossenen“ wächst und führt zu Störeinflüssen.

9 Mögliche Unterschiede zwischen Verdichtungsräumen und anderen Räumen

Regionale Kooperationen unterscheiden sich zwischen Verdichtungsräumen und Nicht-Verdichtungsräumen:

- Akteure der Verdichtungsräume leben in einem Umfeld, das viel dichter mit regionalen Institutionen der interkommunalen Zusammenarbeit ausgestattet ist, so daß der Bedarf nach neuen Kooperationsformen hier niedriger sein kann. In ländlichen Räumen fehlen häufig regionale Kooperations-Institutionen, so daß der regionale Kooperationsbedarf seltener von bestehenden Institutionen aufgegriffen werden kann.
- Die Kooperation im ländlichen Raum wird stärker durch externe Anstöße oder

die Abwehr regionsfremder Einflüsse bestimmt als durch einen kollektiven Willen, die regionale Entwicklung in die eigenen Hände zu nehmen. Kooperation im ländlichen Raum wird nicht selten unter der Perspektive initiiert, staatliche Verteilungsentscheidungen zum eigenen Vorteil zu beeinflussen.

- Die Kooperation im ländlichen Raum ist zudem höheren Hürden unterworfen, weil die Verwaltungskraft der Gemeinden i.d.R. geringer ist, so daß die relativen Kosten der Kooperation besonders hoch sind. Hinzu kommt, daß die beteiligten Akteure meist sehr viel heterogener als in Verdichtungsräumen sind, zumal Einzelpersonlichkeiten entscheidender sind als organisierte Interessen/Gruppen.

- In Verdichtungsräumen wird andererseits die Kooperation vielfach behindert durch

1. sehr komplizierte Entscheidungsstrukturen (z.B. bei der politischen Mehrheitsbildung, durch mehrstufige Abstimmung in Städten über Bezirksräte und Stadträte, durch starken lokalpolitischen Parteinfluß),
2. ausgeprägte Kernstadt-Umland-Konflikte, die das Vertrauen in die Zusammenarbeit erschweren,
3. das geminderte Kooperationsinteresse der Kernstadt, weil diese sich an der regionalen Kooperation vorbei mit Landesministerien kurzschließen und ihre Angelegenheiten im direkten Weg zu Ministerien regeln kann.

10 Leistungen und Grenzen der regionalen Kooperation

Regionale Kooperationsverfahren, die sich durch „weiche“ Kooperationsformen auszeichnen, bearbeiten in der Regel Themen, die von den traditionellen Aufgabenträgern nicht oder nicht adäquat wahrgenommen werden, sei es, weil formale Zuständigkeiten fehlen, daß die Thematik zu neu ist oder daß die Routinen der Institutionen nicht mehr greifen. Die „weichen“ Kooperationsformen verhalten sich insofern auch etwas anders als die traditionellen „harten“ Formen der Kooperation, wie sie in Zweckverbänden resp. Planungsverbänden seit fast einhundert Jahren etabliert wurden.

Diese neuen Kooperationsformen sind offenbar besonders geeignet für

- Aufgaben der regionalen Selbststeuerung (im Rahmen der „Regionalisierung der Strukturpolitik“),
- die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Trägern der Problembearbeitung (public-private partnership) sowie
- neue Aufgaben, die „quer“ zu traditionellen Kompetenzverteilungen liegen (z. B. Themen der „nachhaltigen Regionalentwicklung“).

Sie können zudem auch insofern produktiv auf das bestehende Institutionensystem einwirken, als sie möglicherweise in diesen Institutionen Lernprozesse auslösen mit der Wirkung, daß dort flexiblere, effizientere und problemadäquatere Formen der Problembearbeitung gewählt werden (z. B. Projektmanagement, Antragskonferenzen bei komplexen Genehmigungsverfahren).

Regionale Kooperationen des neuen Typs können *nur in Ergänzung zu bestehenden Institutionen* wirken. Denn sie besitzen keine eigenen politisch-legitimierten Entscheidungsstrukturen: Weder können sie Ersatz für politische Führung sein noch dürfen sie die politische Verantwortung usurpieren.

Aber darin könnte eine gewisse Gefährdung liegen, nämlich dann, wenn sie zum „Verschiebeparkplatz“ für „sperrige“ Themen gemacht werden, die von den zuständigen Stellen vermieden werden.

Anmerkungen

* Der vorliegende Beitrag ist die Kurzfassung einer Studie, die von einer Arbeitsgruppe innerhalb der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) unter Leitung von Prof. Dr. Dietrich Fürst (Universität Hannover) zur regionalen Kooperation durchgeführt wurde (Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 1998. = Arbeitsmaterialien, Nr. 244).

Mitglieder der Gruppe waren: Dr. R. Baumeier (Leiter des Referats Raumordnung, Landesplanung, Stadt-Umland-Beziehungen des Bremer Senats), Prof. Dr. U. Jung (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung und Universität Hannover), Verbandsrat U. Kegel (Leiter der Regionalplanung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig), Prof. K. Kummerer (Universität Oldenburg), Min.Rat L. Thormählen (Referatsleiter in der Landes-

planung Schleswig-Holstein), Prof. Dr. G. von Rohr (Universität Kiel), Dipl.-Geogr. Hildegard Zeck (Referentin in der Niedersächsischen Landesplanung).

(1) Heinz, W.: Public Private Partnership. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 37 (1998), S. 210–239

(2) Rehfeld, D.; Weibler, J.: Modelle und Strategien regionaler Kooperation: Pfade auf der Suche nach dem Umgang mit einem neuen Steuerungsmodell. Manuskript 1997; Ziegler, A.: Regionalisierungsprozesse in den deutschen Bundesländern. Eine Bestandsaufnahme der bundesweiten Konzepte sowie Ansatzpunkte, Beteiligung und Handlungsmöglichkeiten der regionalen Akteure. Hrsg.: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. – Düsseldorf 1994

(3) Füchtner, N.: Netzwerke europäischer Räume. Transnationale Kooperation als wirtschaftliches und politisches Potential im Strukturwandel. – Bochum: Brockmeyer 1997; Melzer, M.: Schlüsselfragen einer zukunftsfähigen Standortpolitik mit Städtenetzen. Erkenntnisse aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Städtenetze“. In: Informationen zur Raumentwicklung (1997) 7, S. 495–508; Brunn, G. u.a.: Interkommunale Zusammenarbeit. – Münster: LIT-Verlag 1997. = Jahrbuch Nordrhein-Westfalen. Politikwissenschaftliche Analysen; van den Berg, I.; Braun, E.; van der Meer, J.: The organizing capacity of metropolitan regions. In: Environment and Planning C: Government and Policy 15 (1997), S. 253–272; Heinze, R.G.; Voelzkow, H. (Hrsg.): Die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. – Opladen: Westdeutscher Verlag 1995; Hartmann, P.: Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung. – Baden-Baden: Nomos 1994; Ziegler, A.: Regionalisierungsprozesse in den deutschen Bundesländern, a.a.O. [siehe Anm. (2)]; Krafft, A.; Ulrich, G.: Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation: Erfahrungen mit der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. – Opladen: Leske + Budrich 1993

(4) Meyer-Ries, J. (Hrsg.): Kooperation in der Region. Ein Ansatz für nachhaltige Entwicklung. – Loccum 1998. = Loccumer Protokolle 71/97

(5) Benz, A.: Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Kommunen. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde,

Erklärungsansätze und Praxistransfer. – Opladen: Leske + Budrich 1998, S. 101–126; van den Berg, I.; Braun, E.; van der Meer, J.: The organizing capacity of metropolitan regions, a.a.O. [siehe Anm. (3)]; Heinze, R.G.; Schmidt: Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern. In: Streeck, W. (Hrsg.): Staat und Verbände. – Opladen: Westdeutscher Verlag 1994. = PVS-Sonderheft, 25, S. 65–99

(6)

Fürst, D.: Projekt- und Regionalmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. – Hannover 1998, S. 237–253

(7)

Soeters, J.L.: Managing euregional networks. In: Organization Studies 14 (1993), S. 639–656

Weitere Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Von der Konzeption zum praktischen Handeln. – Hannover 1996

Albrecht-Struckmeyer, J.: Interkommunales Gewerbegebiet Hunsrück-Mosel „HuMos“ – Rahmenbedingungen und Ergebnisse der Projektforschung. In: Ertel, R. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten. – Hannover 1996. = NIW-Vortragsreihe, Bd. 11, S. 165–192

Batt, H.-L.: Regionale und lokale Entwicklungsgesellschaften als Public-Private-Partnerships. Kooperative Regime subnationaler Politiksteuerung. In: Bullmann, U.; Heinze, R.G. (Hrsg.): Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektive. – Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 165–192

Christensen, J.G.: Interpreting administrative change: Bureaucratic self-interest and institutional inheritance in government. In: Governance (1997) 10, S. 143–174

Danielczyk, R.; Koch, Ch.: Expertise „Regionale Kooperationsformen in Niedersachsen unter Berücksichtigung der in Nordrhein-Westfalen gemachten Erfahrungen mit der Regionalisierung der Strukturpolitik“. – Oldenburg, April 1997

Fürst, D.: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung, 52. Jg. (1994) 3, S. 184–192

Fürst, D.; Kilper, H.: The innovative power of regional networks: A comparison of two approaches to political modernization in North Rhine-Westphalia. In: European Planning Studies (1995) 3, S. 287–304

Fürst, D.; Müller, B.; Schefold, D.: Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen. – Bremen 1994. = Veröffentlichung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, Nr. 2–94

Mayntz, R.; Scharpf, F.W.: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. – Frankfurt a.M. u.a.: Campus 1995, S. 39–72

Mensing, K.: Interkommunale Kooperation und Gewerbeflächenplanung. In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie (1995) 1, S. 28–33

Mensing, K.; Rohr, G. von: Flächenentwicklung ohne Grenzen – wie Gemeinden zusammenarbeiten können. Hrsg.: Landesregierung Schleswig-Holstein. – Kiel 1995

dies.: Revitalisierung der Innenstädte durch interkommunale Kooperation. – Bonn 1996. = Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (Hrsg.): DSSW-Schriften, H. 13

Messner, D.: Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung. In: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 24 (1994) H. 97, S. 563–596

Müller, W.: Umsetzung räumlicher Entwicklungskonzepte in Bayern. Einführungsreferat. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Bilanzkonferenz 1996. Umsetzung räumlicher Entwicklungskonzepte in Bayern. Dokumentation der Bilanzkonferenz am 25./26. April 1996 in Bad Birnbach. – München 1997, S. 5–12

North, D.C.: Institutions, institutional change and economic performance. – New York: Cambridge University Press 1990

Niedersächsisches Innenministerium (Hrsg.): Regionale Kooperationen in Niedersachsen. – Hannover 1997. = Schriften der Landesplanung Niedersachsen

Rohr, G. von: Ansatzpunkt einer gewerbeflächenorientierten Kooperation zwischen Bremen und seinem Umland. – Bremen 1994. = Bremer Beiträge zur Stadtentwicklung, H. 3

dies.: Interkommunale Gewerbeflächenpolitik als Zukunftsstrategie. In: Geographische Rundschau 47 (1995), S. 551–555

dies.: Interkommunale Kooperation im öffentlich geförderten Wohnungsbau. In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie (1996) 1, S. 24–28

Schneider, M.; Teske, P.; Minstrom, M.: Public entrepreneurs: Agents for change in American government. – Princeton: Princeton University Press 1995

Selle, K.: Kooperativer Umgang mit einem knappen Gut. Neue Arbeitsformen für die Freiraumentwicklung – Warum, wozu und mit welchen Problemen? In: Selle, K.; Sinning, H.; Sutter-Schurr, H. (Hrsg.): Freiraumentwicklung kooperativ. Materialien und erste Beispiele zum Forschungsprojekt „Kooperativer Umgang mit einem knappen Gut“. – Hannover: Institut für Freiraumplanung und Planungsbezogene Soziologie 1998. = Werkstattbericht, Nr. 37, S. 9–50

Smith Ring, P.; van de Ven, A.: Development processes of cooperative interorganizational relationships. In: Academy of Management Review 19 (1994), S. 90–118

Smyrl, M.E.: Does European Community regional policy empower the regions? In: Governance (1997) 10, S. 287–310

Snow, C.C.; Miles, R.E.; Coleman, H.J. Jr.: Managing 21st century network organizations. In: Organizational Dynamics 20 (1992), S. 5–19

Weaver, R.K.: The politics of blame avoidance. In: Journal of Public Policy (1986) 6, S. 371–398

Winkel, R. u.a.: Interkommunale Kooperation zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte. Hrsg.: Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur. – Erfurt 1998

Prof. Dr. Dietrich Fürst
Institut für Landesplanung
und Raumforschung der
Universität Hannover
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover

E-Mail: fuerst@laum.uni-hannover.de