

Jan Hilligardt

Erfolgreiche Initiierung von freiwilligen regionalen Kooperationen zur Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung

Ergebnisse eines Forschungsvorhabens

The Successful Initiation of Voluntary Regional Partnerships in the Implementation of Sustainable Spatial Development

Results of a research project

Kurzfassung

In Politik, Wissenschaft und Praxis werden heute die Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung durch das Instrument der freiwilligen regionalen Kooperation breit thematisiert. Der vorliegende Beitrag gibt 26 Faktoren einer erfolgreichen Initiierung entsprechender Kooperationen wieder, die als zentrale Ergebnisse eines am Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung der Technischen Universität Darmstadt durchgeführten Forschungsvorhabens ermittelt wurden. Diese können wichtige Hilfestellungen für die Gestaltung und das Management entsprechender Initiierungsphasen geben.

Abstract

In political and academic circles, as well as among practitioners of spatial planning, a wide-ranging discussion is currently taking place on the scope and limits of voluntary regional partnerships as an instrument for implementing sustainable spatial development. The 26 factors affecting the successful initiation of appropriate forms of regional partnerships which are presented in this article represent the central results of a research project conducted in the Department of Environmental and Spatial Planning at the Technical University of Darmstadt. These factors are considered to provide vital assistance to those involved in the organisation and management of such initiation stages.

1 Einleitung

In der deutschen Diskussion über das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung sowie über das Steuerungsinstrument der freiwilligen Kooperation wird ein besonderer Blick auf die regionale Ebene gerichtet. Als Umsetzungsebene einer nachhaltigen Entwicklung sowie als geeignete Handlungsebene für freiwillige Kooperation wird der Region eine gewichtige Bedeutung zugemessen. Beide Diskussionslinien treffen sich, indem die Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung

einer nachhaltigen Regionalentwicklung durch das Instrument der freiwilligen regionalen Kooperation thematisiert werden.¹

In diesen Kontext ordnet sich das am Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung der Technischen Universität Darmstadt durchgeführte Forschungsvorhaben „Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation“ ein. Im Mittelpunkt dieses Vorhabens stand die Ermittlung von Faktoren einer er-

folgreichen Initiierung von freiwilligen regionalen Kooperationen zur Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung.²

Die nachfolgend aufgeführten Definitionen waren hierbei für das Forschungsvorhaben leitend:

- „*Nachhaltige Regionalentwicklung*“ wurde in Anlehnung an den 1987 veröffentlichten Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung definiert als eine „Entwicklung der Region, die die ökologischen, ökonomischen und sozialen Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“. Zudem wurde diese umfassend verstanden und ökologische, ökonomische sowie soziale Aspekte als gleichgewichtige Zieldimensionen betrachtet.
- „*Freiwillige regionale Kooperation*“, das heißt die „Zusammenarbeit selbständiger Akteure aus verschiedenen Sphären auf regionaler Ebene, die auf eigener freier Entscheidung beruht“, wurde ebenfalls sehr weitgehend in Form eines Regionalen Agenda-21-Prozesses definiert. Diese kombinierte projekt- und regionsbezogene Kooperation ist zum einen durch die Merkmale freiwilliger regionaler Kooperation gekennzeichnet: Gemeinsames Ziel; dialogorientierte Verhandlungen; Gleichberechtigung; Konsensprinzip; Selbstbindung. Zum anderen gelten für diese Kooperationsform zusätzlich die Merkmale von (Lokalen) Agenda-21-Prozessen: Leitbilddiskussion und Umsetzung von Projekten; Integrative Sichtweise, Langfristigkeit und globale Dimension; Ganzheitliche Herangehensweise; „Vertikale“ Vernetzung der Aktivitäten auf den verschiedenen räumlichen Ebenen.
- „*Initiierung*“ stand synonym für das „in Gang bringen“ der Kooperation. Hierbei wurde davon ausgegangen, dass die Phase der Initiierung, im Rahmen derer mit der Kooperation begonnen, diese intensiviert und die Grundlagen für eine erfolgreiche Verstetigung gelegt werden, den hinreichend großen und doch begrenzten Zeitraum von maximal drei Jahren umfasst. Dieser Zeitraum war bislang auch oftmals bei Modellvorhaben des Bundes und der Länder als Dauer der Initiierungsphase angesetzt.
- Als „*Faktoren einer erfolgreichen Initiierung*“ wurden die – aktiv beeinflussbaren – Gesichtspunkte gesehen, die es ermöglichen, die gesetzten Ziele der Initiierung in bestmöglicher Weise zu erreichen.

2 Methodik des Forschungsvorhabens

Zur Strukturierung des komplexen Forschungsfeldes erfolgte eine Untergliederung in drei Leitfragenkomplexe, die das Forschungsfeld in seinen wesentlichen Komponenten charakterisieren. Diese drei Leitfragenkomplexe ergaben sich aus den angestrebten Zielen der Initiierung von freiwilligen regionalen Kooperationen zur Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung:

- „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ (Instrument)
- „Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene“ (Bezugsraum)
- „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ (Leitbild)

Wie unter Kapitel 3 näher dargestellt, erfolgte innerhalb der einzelnen Leitfragenkomplexe jeweils eine Fokussierung auf zwei wesentliche Untersuchungsaspekte, denen in der Fachdiskussion und der praktischen Umsetzung innerhalb des jeweiligen Leitfragenkomplexes eine entscheidende Bedeutung zugemessen wurde und für die bislang kaum weiterführende Erkenntnisse vorlagen. Diese Aspekte konnten wiederum in untersuchungsleitende Teilaspekte weiter untergliedert werden, denen im Kontext des jeweiligen Untersuchungsaspektes eine besondere Bedeutung zukam und diesen einer genaueren Betrachtung zugänglich machten. Damit wurde eine induktive Vorgehensweise bzw. ein erkundender Untersuchungsansatz gewählt, bei dem Hypothesen nicht zu Beginn, sondern als Resultat der Untersuchung stehen.³

Im Mittelpunkt des Forschungsvorhabens stand die Durchführung und Evaluierung des praktischen Fallbeispiels Region Starkenburg (Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Odenwaldkreis und Stadt Darmstadt/Bundesland Hessen). In der Konzentration auf das Fallbeispiel der Region Starkenburg wurde der besondere Vorteil sehr differenzierter und tiefgehender Untersuchungsmöglichkeiten gesehen. Die dadurch entstehende Gefahr von stark einzelfallbestimmten Erkenntnissen konnte durch eine Überprüfung der Allgemeingültigkeit der Ergebnisse minimiert werden.⁴

In Konsequenz des gewählten induktiven Ansatzes und der Besonderheiten des Forschungsfeldes kam dabei im Rahmen von sechs zentralen Untersuchungsschritten eine Kombination verschiedener qualitativer Methoden zur Anwendung.⁵ Das gesamte Forschungsvorhaben hatte eine Laufzeit von rund viereinhalb Jahren (Juni 1997 bis Dezember 2001).

Methodik des Forschungsvorhabens

GRUNDANNAHME		
Mit dem Instrument der freiwilligen regionalen Kooperation kann ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung geleistet werden.		
ZIELSETZUNG		
Ermittlung von Faktoren einer erfolgreichen Initiierung		
↓	↓	↓
LEITFRAGENKOMPLEX A	LEITFRAGENKOMPLEX B	LEITFRAGENKOMPLEX C
Etablierung einer freiwilligen Kooperation	Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene	Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip

[I]	Auswertung der Fachliteratur - Auswertung der Publikationen zu „Nachhaltige Regionalentwicklung“ - - Auswertung der Publikationen zu „Freiwillige regionale Kooperation“ -	[I]
-----	--	-----

[II]	Analyse der Erkenntnisse zu den Faktoren einer erfolgreichen Initiierung • Deutschlandweite Bestandsaufnahme der Referenzregionen • • Deutschlandweite Bestandsaufnahme wissenschaftlicher Untersuchungen •	[II]
------	---	------

[III]	Durchführung der Initiierungsphase der Region Starkenburg - Aktivitäten zur „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ - - Aktivitäten zur „Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene“ - - Aktivitäten zur „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ - Teilnahme am Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ (BMVBW) - Erfahrungsaustausch über Veranstaltungen, Expertisen, Veröffentlichungen -	[III]
-------	--	-------

[IV]	Evaluierung der Initiierungsphase der Region Starkenburg • Interviews mit 40 Akteuren der Region • • Auswertung des Presseechos der Initiierungsphase (270 relevante Artikel) • • Auswertung der 4 Beurteilungen im Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ •	[IV]
------	--	------

[V]	Überprüfung der Allgemeingültigkeit der Evaluierungsergebnisse • Interviews mit 5 Fachexperten • • Interviews mit 5 Ansprechpartnern der Referenzregionen • • Schriftliche Befragung von 5 Ansprechpartnern der Referenzregionen •	[V]
-----	---	-----

[VI]	Ableitung von Empfehlungen für eine erfolgreiche Initiierung - zu „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ - - zu „Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene“ - - zu „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ -	[VI]
------	---	------

Als wichtige Zwischenergebnisse standen nach dem Untersuchungsschritt [IV] (Evaluierung der Initiierungsphase der Region Starkenburg) vermutete allgemeingültige Faktoren einer erfolgreichen Initiierung. Diese zeigten sich unterteilt in die qualitativen Einstufungen „förderlich“ (für die Erreichung des angestrebten Zieles der Initiierung nützend), „besonders förderlich“ (für die Erreichung des angestrebten Zieles der Initiierung in außerordentlich hohem Maße nützend) sowie „zunächst nicht erforderlich“ (für die Erreichung des angestrebten Zieles der Initiierung zunächst nicht existenziell).

Hierbei wurde der Schluss auf einen vermuteten allgemeingültigen Faktor einschließlich dessen qualitativer Einstufung gezogen, wenn dazu die Aussagen von mehr als der Hälfte der stellungnehmenden Interviewpartner entsprechende Hinweise gaben und die Einschätzungen der Vertreter besonders betroffener Akteursgruppen nicht eine abweichende Bewertung erforderten. Das Presseecho der Initiierungsphase und die Beurteilungen im Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ wurden ergänzend geprüft, ob und inwieweit diese einen vermuteten Faktor stützten und diesem nicht entgegenstanden.

Diese vermuteten Faktoren wurden in Untersuchungsschritt [V] (Überprüfung der Allgemeingültigkeit der Evaluierungsergebnisse) auf deren deutschlandweite Gültigkeit überprüft. Ergebnis dieses Schrittes waren insgesamt 26 Faktoren einer erfolgreichen Initiierung, unterteilt in die drei genannten qualitativen Einstufungen.

Als allgemeingültig wurde ein vermuteter Faktor gewertet, wenn die Aussagen von mehr als der Hälfte der stellungnehmenden Befragten die Allgemeingültigkeit explizit unterstrichen und die weiteren Einschätzungen diese nicht widerlegten. Als widerlegt wurden diese angesehen, wenn zumindest ein Befragter darauf hinwies, dass auf Grund konträrer Erkenntnisse bzw. Erfahrungen die Aussage des vermuteten allgemeingültigen Faktors einschließlich dessen qualitativer Einstufung nicht weiter zu halten war („Falsifikation“). Hier galt es dann im Einzelfall zu prüfen, ob der Faktor als Ganzes zu verwerfen oder in der qualitativen Einstufung abzuwerten war. Nicht widerlegt wurde hierbei ein Faktor, wenn in einer Region auf Grund spezifischer Ausgangsbedingungen andere Erfahrungen gemacht wurden, diese aber den vermuteten allgemeingültigen Faktor nicht explizit falsifizierten.

Durch die systematische Auswahl der befragten Fachexperten, der interviewten und schriftlich befragten Ansprechpartner der Referenzregionen wurde dabei versucht, der Anforderung nach einer hinreichenden

Repräsentativität der Ergebnisse gerecht zu werden. Auf Grund dieser Fundierung ist für die ermittelten Faktoren – nach dem gewählten Untersuchungsansatz – eine deutschlandweite Gültigkeit anzunehmen.⁶ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass den einzelnen Faktoren die Annahme einer bestmöglichen Gestaltung der diesbezüglichen Aktivitäten zu Grunde liegt.

3 Faktoren einer erfolgreichen Initiierung

Trotz der Erfahrungen mit der Initiierung von freiwilligen regionalen Kooperationen zur Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung zeigte die Auswertung der Fachliteratur sowie die deutschlandweite Bestandsaufnahme wissenschaftlicher Untersuchungen im Frühjahr 2001, dass umfassende Erkenntnisse zu den Faktoren einer erfolgreichen Initiierung bis dato nicht vorlagen. Erste weitergehende und fundiertere Erkenntnisse konnten diesbezüglich jedoch bereits in mehreren wissenschaftlichen Untersuchungen, die die begleitende Erforschung oder Evaluierung einer größeren Breite praktischer Ansätze zur Aufgabe hatten, erzielt werden. Von besonderer Relevanz waren dabei zehn zum Themenbereich „Freiwillige regionale Kooperation“ sowie drei zum Themenbereich „Lokale Agenda 21-Prozesse“ abgeschlossene und zugängliche Studien.⁷

Mittels einer Analyse dieser Studien sowie der Auswertung der Evaluierung des Wettbewerbes „Regionen der Zukunft“ (BMVBW)⁸ konnte im Rahmen des Forschungsvorhabens der besondere Forschungsbedarf zu den Faktoren einer erfolgreichen Initiierung ermittelt werden. Wie unter Kapitel 2 dargestellt, wurden die bislang nur wenig erforschten Aspekte als zentrale Untersuchungsaspekte und untersuchungsleitende Teilaspekte der drei gewählten Leitfragenkomplexe in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt.⁹

Gegliedert nach den drei Leitfragenkomplexen werden nachfolgend die jeweiligen Untersuchungsaspekte kurz erläutert. Daran anknüpfend werden die ermittelten Faktoren einer erfolgreichen Initiierung dargestellt.

3.1 Faktoren einer erfolgreichen „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“

Der Leitfragenkomplex „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ (Instrument) unterteilt sich in die beiden Untersuchungsaspekte „Erzeugung und Aufrechterhaltung der Kooperationsbereitschaft“ sowie „Entscheidungsfindung nach dem Konsensprinzip“:

• *Aspekt: „Erzeugung und Aufrechterhaltung der Kooperationsbereitschaft“*

Eine entscheidende Aufgabe für die Erreichung des Zieles „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ ist in der Erzeugung der Bereitschaft der Akteure zur freiwilligen Zusammenarbeit sowie in deren Aufrechterhaltung, im Sinne der Gewährleistung einer nicht nur einmaligen bzw. kurzfristigen Mitwirkung, zu sehen. Obwohl sich diese Aufgabe in allen Prozessen freiwilliger Kooperation stellt, existierten dazu bis dato keine weitreichenden Handlungsanleitungen.

Hinsichtlich der zu untersuchenden Teilaspekte zeigte sich hier insbesondere die offene Frage, wie die mit der Teilnahme an einer freiwilligen regionalen Kooperation verbundene Erwartung von Nutzen bzw. Vorteilen dauerhaft für die Akteure erfüllt werden kann. Diesbezüglich wurde in den vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen vor allem eine mögliche besondere Rolle von nutzererzeugenden und damit motivierenden Kooperationsanreizen bzw. -impulsen, die sowohl von außerhalb der Region als auch aus der Region selbst kommen können, thematisiert. Ebenso wurde in diesem Kontext auf Strukturfragen, wie die Bezeichnung der Kooperationsform sowie deren rechtliche Gestaltung, als solchen Impuls hingewiesen.¹⁰

• *Aspekt: „Entscheidungsfindung nach dem Konsensprinzip“*

Eine weitere zentrale Voraussetzung für die Erreichung des Zieles „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ ist die erfolgreiche Entscheidungsfindung im Rahmen der freiwilligen Zusammenarbeit. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass letztlich die Zusammenarbeit als solche keinen Selbstzweck darstellt, sondern die gemeinsam vereinbarten Ergebnisse im Mittelpunkt der gemeinsamen Aktivitäten stehen. Dennoch waren für diese bedeutende Aufgabe ebenfalls bis dato keine weitreichenden Handlungsanleitungen vorzufinden.

In diesem Zusammenhang stellte sich bezüglich der zu untersuchenden Teilaspekte vor allem die Frage nach dem Umgang mit dem Merkmal Konsensprinzip und Win-win-Optionen als zentrale Voraussetzung für die Selbstbindung der Akteure an die Entscheidungen bzw. deren Umsetzung. Die vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen betonten dabei sehr häufig die offenen Punkte bezüglich der zu bearbeitenden Themen. Weiterhin wurden die Möglichkeiten des Einsatzes neutraler Moderation und fachlicher Beratung sowie die Einbindung der politischen Gremien der kommunalen Kooperationspartner thematisiert.¹¹

Zu diesen bislang nur wenig erforschten Aspekten ergaben sich als Ergebnis des Forschungsvorhabens folgende elf Faktoren einer erfolgreichen Initiierung:

Faktoren einer erfolgreichen „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“

Zur „Erzeugung und Aufrechterhaltung der Kooperationsbereitschaft“...

- (1) → ...ist als Grundanstoß der Einsatz eines positiv-unterstützenden regionsexternen Kooperationsanreizes, der stark und länger andauernd ausgeprägt ist, besonders förderlich; dabei kann dieser Impuls z. B. von staatlicher Seite kommen.
- (2) → ...ist der Einsatz einer Vielfalt an zusätzlichen positiv-unterstützenden regionsexternen Kooperationsanreizen förderlich; dabei können diese Impulse z. B. von staatlicher Seite kommen.
- (3) → ...ist als regionsinterner Kooperationsanreiz die Übernahme der Rolle der zentralen Promotoren für die freiwillige Kooperation durch die politischen Spitzen der kommunalen Kooperationspartner besonders förderlich.
- (4) → ...ist als regionsinterner Kooperationsanreiz die Gewährleistung einer Anschubfinanzierung und organisatorischen Unterstützung für die Projekte bzw. regionalen Initiativen besonders förderlich; dabei kann durch die Erbringung großer Teile dieser Unterstützungsleistungen aus Eigenmitteln der Initiatoren der freiwilligen Kooperation ein Zeichen der Ernsthaftigkeit der Kooperationsbemühungen gesetzt werden.
- (5) → ...ist als regionsinterner Kooperationsanreiz die Gewährleistung einer vielfältigen und regelmäßigen Präsenz in den regionalen Medien förderlich.
- (6) → ...ist als Kooperationsanreiz eine Bezeichnung der Kooperationsform, die die Elemente „Freiwilligkeit“, „Regionsbezug“ und/oder „Zukunftsausrichtung der Aktivitäten“ herausstellt, förderlich; der Begriff „Regionaler Agenda-21-Prozess“ erfüllt diese Anforderungen, ist aber für eine breite Mobilisierung nur in eingeschränktem Maße geeignet.
- (7) → ...ist als Kooperationsanreiz eine rechtliche Gestaltung der freiwilligen Kooperation zunächst nicht erforderlich; unter Umständen kann diese die Kooperationsbereitschaft sogar hemmen.

Zur „Entscheidungsfindung nach dem Konsensprinzip“...

- (8) → ...ist zunächst die vordringliche Bearbeitung von Themen, die wenig konfliktträchtig sind und die große, auch kurzfristige Erfolgsaussichten versprechen, besonders förderlich; erst mit zunehmender Intensität der freiwilligen Kooperation ist auch die Bearbeitung konfliktträchtiger Themen sinnvoll.
- (9) → ...ist für den Gesamtprozess der freiwilligen Kooperation der Einsatz einer neutralen Moderation und fachlichen Beratung durch eine externe Institution mit großer regionaler Reputation förderlich.
- (10) → ...ist in den Projekten, mit Ausnahme bei der Bearbeitung relativ einfacher Aufgaben, der Einsatz einer neutralen Moderation und fachlichen Beratung durch eine externe Institution förderlich.
- (11) → ...ist die frühzeitige Information und Einbindung der politischen Gremien der kommunalen Kooperationspartner besonders förderlich; mit zunehmender Intensität der freiwilligen Kooperation ist auch eine Intensivierung der Einbindung der politischen Gremien der kommunalen Kooperationspartner sinnvoll.

3.2 Faktoren einer erfolgreichen „Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene“

Der Leitfragenkomplex „Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene“ (Bezugsraum) gliedert sich in die beiden Untersuchungsaspekte „Identifikation mit der regionalen Ebene“ und „Verknüpfung mit formellen Instrumenten auf regionaler Ebene“:

• Aspekt: „Identifikation mit der regionalen Ebene“

Entscheidende Aufgabe für die Erreichung des Zieles „Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene“ ist die Identifikation der einzelnen Akteure mit dem räumlichen Bezugsraum „Region“. Nur wenn es gelingt, diese herzustellen und dauerhaft zu erhalten, wird es möglich sein, die notwendige Akzeptanz für ein regionales Vorgehen sowie die Bindung an die Region zu gewährleisten. Auch zu diesem Aspekt fanden sich trotz dessen besonderer Bedeutung keine weitreichenden Handlungsanleitungen.

Allerdings ist hierbei in jedem Falle der sinnvoll begründeten räumlichen Abgrenzung der (Gesamt-)Region sowie dem geeigneten Regionsnamen eine wichtige Rolle zuzumessen. Als unbeantwortet zeigten sich dazu in den vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen die Fragen nach den Kriterien der Abgrenzung sowie der Namensgebung, die ausreichend Begründung für die Identifikation sowie Akzeptanzargumente für das regionale Handeln sowohl nach innen als auch nach außen liefern können.

• Aspekt: „Verknüpfung mit formellen Instrumenten auf regionaler Ebene“

Eine vieldiskutierte Aufgabe zur Erreichung des Zieles „Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene“ stellt die Verknüpfung der existierenden Kooperation mit den bestehenden formellen Instrumenten auf regionaler Ebene einschließlich der Beachtung der sich dabei zeigenden gegenseitigen Wirkungen und Abhängigkeiten dar. Gerade in einer geeigneten Kombination und Abstimmung der verschiedenen Instrumente wird ein besonderes Potenzial zur Steuerung der regionalen Entwicklung im angestrebten Sinne vermutet. Als viel debattiertes Aufgabenfeld zeigte sich in diesem Zusammenhang insbesondere die Verknüpfung von freiwilligen regionalen Kooperationen mit der Regionalplanung bzw. deren wesentlichen klassischen Instrumenten.

Neben dem Regionalplan als zentralem Planungsinstrument zählen dazu die Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung der Raumordnung, aus denen wiederum das Raumordnungsverfahren als wichtigs-

tes Instrument zur Abstimmung von raumbedeutsamen Einzelvorhaben mit den Zielen der Raumordnung herauszustellen ist. Sowohl die Möglichkeiten der Verknüpfung der freiwilligen Kooperation mit dem Regionalplan als auch die Möglichkeiten der Verknüpfung mit Raumordnungsverfahren waren bis dato weitgehend ungeklärt. Hinzu kam die offene Frage bezüglich der Verknüpfung der Aktivitäten der freiwilligen Kooperation mit den Aktivitäten der Regionalplanung insgesamt, beispielsweise durch enge Einbeziehung der Regionalplaner in den Prozess der freiwilligen Zusammenarbeit.¹² Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der bereits seit längerer Zeit geführten Diskussion über die Weiterentwicklung der Regionalplanung hin zu einer stärkeren Umsetzungsorientierung und den erhobenen Forderungen nach der Ausweitung der Informations-, Beratungs- und Moderationstätigkeiten der Regionalplaner sowie nach der engeren Verknüpfung der Regionalplanung mit anderen Politikbereichen.

Zu diesen bislang nur wenig erforschten Aspekten konnten als Ergebnis des Forschungsvorhabens neun Faktoren einer erfolgreichen Initiierung formuliert werden:

Faktoren einer erfolgreichen „Nutzung der Potenziale der regionalen Ebene“

Zur „Identifikation mit der regionalen Ebene“...

- (12) → ...ist eine Abgrenzung der (Gesamt-)Region, die durch die administrativen Grenzen der kommunalen Kooperationspartner definiert ist und dabei eine eng verflochtene räumlich-funktionale Einheit darstellt, förderlich; zusätzliche die Abgrenzung begründende Kriterien (z.B. Historie) erhöhen die Möglichkeit der Identifikation.
- (13) → ...ist die Wahl eines Regionsnamens, der sowohl regionsintern die Gleichberechtigung der Kooperationspartner als auch regionsextern eine geographische Verortung gewährleistet, förderlich; zusätzliche die Namenswahl begründende Kriterien (z.B. Historie) erhöhen die Möglichkeit der Identifikation.
- (14) → ...ist zunächst eine mit der (Gesamt-)Region deckungsgleiche Abgrenzung der Kooperationsräume der Projekte förderlich; erst mit zunehmender Intensität der freiwilligen Kooperation ist auch eine Intensivierung der Projektarbeit „in weichen Grenzen“ sinnvoll.
- (15) → ... ist die Integration des gewählten Regionsnamens in die Projektnamen förderlich.

Zur „Verknüpfung mit formellen Instrumenten auf regionaler Ebene“...

- (16) → ...ist bezüglich der Verknüpfung mit dem Regionalplan das abgestimmte Agieren als freiwillige Kooperation im Rahmen (bzw. im Vorfeld) des formellen Aufstellungsverfahrens des Regionalplanes förderlich; dabei kann dies z.B. durch Erarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme erfolgen.
- (17) → ...ist bezüglich der Verknüpfung mit dem Regionalplan die enge Einbeziehung der Mitglieder des für die Regionalplanung zuständigen Entscheidungsgremiums (Regionalversammlung, Planungsversammlung usw.) in die Aktivitäten der freiwilligen Kooperation förderlich.

(18) → ... ist bezüglich der Verknüpfung mit dem Regionalplan die **frühzeitige Einbeziehung des rechtskräftigen Regionalplanes als wichtige Arbeitsgrundlage in die Arbeit der Projektgruppen mit regionalplanerisch relevanten Themen besonders förderlich.**

(19) → ... ist bezüglich der Verknüpfung mit Raumordnungsverfahren das **abgestimmte Agieren als freiwillige Kooperation im Vorfeld (bzw. im Rahmen) des formellen Raumordnungsverfahrens förderlich**; dabei kann dies z. B. durch Initiierung und Begleitung kooperativ gestalteter Voruntersuchungen erfolgen.

(20) → ... ist bezüglich der Verknüpfung mit den Aktivitäten der Regionalplanung insgesamt **eine enge Einbeziehung der Regionalplaner in die Aktivitäten der freiwilligen Kooperation und dabei insbesondere in die Projektgruppen mit regionalplanerisch relevanten Themen förderlich**; die Übernahme einer Moderatorenrolle durch die Regionalplaner ist jedoch nur sinnvoll, wenn keine regionalplanerischen Belange (z. B. rechtsverbindliche Ziele des Regionalplanes) zu vertreten sind.

3.3 Faktoren einer erfolgreichen „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“

Der Leitfragenkomplex „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ (Leitbild) teilt sich in die beiden Untersuchungsaspekte „Integration der inhaltlichen Anforderungen nachhaltiger Entwicklung“ und „Kontrolle des Erfolges der Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“:

• Aspekt: „Integration der inhaltlichen Anforderungen nachhaltiger Entwicklung“

Wichtige Aufgabe für die Erreichung des Zieles „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ ist die Integration der inhaltlichen Anforderungen nachhaltiger Entwicklung in den Prozess der freiwilligen Zusammenarbeit. Diese Aufgabe, die sich in allen Prozessen nachhaltiger Entwicklung stellt, ist vor dem Hintergrund des bisherigen Erkenntnisstandes zur Definition und inhaltlichen Konkretisierung nachhaltiger Entwicklung im Allgemeinen sowie zu nachhaltiger Regionalentwicklung im Speziellen mit Schwierigkeiten behaftet.

Hier gaben auch die vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen hinsichtlich der zu untersuchenden Teilaspekte keine weiterführenden Hinweise. Anknüpfungspunkte für die Ermittlung von Teilaspekten stellten jedoch die unter Kapitel 1 dargestellten (Lokale) Agenda-21-Prozesse prägenden Kennzeichen und dabei insbesondere der noch weitgehend ungeklärte Umgang mit diesen dar. Diese boten eine der wenigen Anhaltspunkte für die konkreten Möglichkeiten der praktischen Umsetzung nachhaltiger Entwicklung.

• Aspekt: „Kontrolle des Erfolges der Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“

Eine zusätzliche und deshalb besonders herauszustellende Aufgabe für die Erreichung des Zieles „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ ist schließlich eine geeignete Erfolgskontrolle. Bezüglich der zu untersuchenden Teilaspekte ergab sich in diesem Zusammenhang als einziger Anhaltspunkt, diese Kontrolle des Erfolges der Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip anhand von Nachhaltigkeitsindikatoren vorzunehmen.

Zu diesen bislang nur wenig erforschten Aspekten zeigten sich schließlich als Ergebnis des Forschungsvorhabens folgende sechs Faktoren einer erfolgreichen Initiierung:

Faktoren einer erfolgreichen „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“

Zur „Integration der inhaltlichen Anforderungen

(21) → ...ist eine Leitbilddiskussion sowie die Umsetzung von Projekten von Bedeutung. Zu Gunsten der „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ **ist aber zunächst eine Beschränkung auf die Grundverständigung über das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung als Handlungsmaxime und eine Konzentration auf die Projektarbeit mit hoher Umsetzungsorientierung besonders förderlich**; erst mit zunehmender Intensität der freiwilligen Kooperation ist auch eine breite Leitbilddiskussion sinnvoll.

(22) → ...ist für die Gewährleistung der integrativen Sichtweise eine interdisziplinäre Projektarbeit sowie die breite Einbeziehung der Interessensvertreter aller Belange in die Projektarbeit von Bedeutung. Zu Gunsten der „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ **ist aber zunächst eine Konzentration auf Projektarbeit in weitgehend sektoral besetzten Projektgruppen förderlich**; erst mit zunehmender Intensität der freiwilligen Kooperation ist auch eine Intensivierung der interdisziplinären Projektarbeit sowie die Einbeziehung der Interessensvertreter aller Belange in die Projektarbeit sinnvoll.

(23) → ...ist für die Gewährleistung der integrativen Sichtweise die intensive Vernetzung der Projekte von Bedeutung. Zu Gunsten der „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ **ist aber zunächst eine Konzentration auf die interne Arbeit in den einzelnen Projekten förderlich**; erst mit zunehmender Intensität der freiwilligen Kooperation ist auch eine Intensivierung der Vernetzung der Projekte sinnvoll.

(24) → ...ist für die Gewährleistung einer ganzheitlichen Herangehensweise ein weites inhaltliches Spektrum der Zusammenarbeit von Bedeutung. Zu Gunsten der „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ **ist aber die Bearbeitung einer Vielfalt an Projekten bei gleichzeitiger besonderer Herausstellung weniger großer Leitprojekte förderlich.**

(25) → ...ist für die Gewährleistung der „vertikalen“ Vernetzung der Aktivitäten auf den verschiedenen räumlichen Ebenen die umfassende Einbindung des Landes, der Landkreise, der Kommunen und der Bevölkerung von Bedeutung. Zu Gunsten der „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ **ist aber zunächst eine Konzentration auf die „horizontale“ Kooperation auf regionaler Ebene und insbesondere eine breite Einbindung der Bevölkerung erst mit zunehmender Intensität der freiwilligen Kooperation förderlich.**

Fortsetzung →

Zur „Kontrolle des Erfolgs der Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“...

- (26) → ...ist die Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren von Bedeutung. Zu Gunsten der „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ ist aber zunächst die Beschränkung auf die Grundverständigung über das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung als Handlungsmaxime ausreichend und die Zurückstellung der Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren besonders förderlich; erst mit zunehmender Intensität der freiwilligen Kooperation ist auch eine Erfolgskontrolle mittels Nachhaltigkeitsindikatoren sinnvoll.

Wie die letztgenannten Faktoren verdeutlichen, ist bezüglich der „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ den (Lokale) Agenda-21-Prozesse prägenden Kennzeichen „Leitbilddiskussion und Umsetzung von Projekten“, „Integrative Sichtweise, Langfristigkeit und globale Dimension“, „Ganzheitliche Herangehensweise“, „Vertikale Vernetzung der Aktivitäten auf den verschiedenen räumlichen Ebenen“ und auch der „Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren“ sowie deren geeigneten Ausfüllung eine Bedeutung für die Zielerreichung zuzumessen.

Dennoch wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens ebenso offensichtlich, dass im Ziel „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ besondere Gefahren der Überforderung der beginnenden Zusammenarbeit zu sehen sind. Durch die diesbezüglichen Aktivitäten kann die ohnehin äußerst komplexe Aufgabe der Initiierung einer freiwilligen Kooperation zusätzlich besonders belastet und die beginnende Kooperation gar zum Scheitern gebracht werden. Es erweist sich daher als notwendig, bei einer erfolgreichen Initiierung im Kollisionsfalle das Ziel „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ zu Gunsten des Zieles „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ zurückzustellen.

4 Fazit und Ausblick

Die ermittelten und nach dem gewählten Forschungsansatz deutschlandweit gültigen 26 Faktoren einer erfolgreichen Initiierung können wichtige Hilfestellungen für die Gestaltung und das Management entsprechender Initiierungsphasen geben. Sie richten sich in erster Linie an die mit dieser Aufgabe betrauten Akteure einer Region. Allerdings ersetzen diese nicht die Entwicklung eines jeweils maßgeschneiderten Vorgehens im konkreten Einzelfall; vielmehr gilt es, vor dem Hintergrund der spezifischen Ausgangssituationen in den jeweiligen Regionen (Kooperationserfahrungen, Akteurskonstellationen u.v.m.) die Relevanz der einzelnen Empfehlungen zu prüfen und diese in angepasste Lösungen vor Ort umzusetzen.

Zudem bieten die 26 Faktoren einer erfolgreichen Initiierung Anknüpfungspunkte für die weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der gewählten Themenstellung und insbesondere für eine noch tiefer gehende Prüfung deren Allgemeingültigkeit. So ist keinesfalls ausgeschlossen, dass es hier nicht betrachtete Einzelfälle gibt, die die deutschlandweite Gültigkeit einzelner Faktoren widerlegen.

Weiterer Forschungsbedarf zeigt sich zudem zu den Faktoren einer erfolgreichen Verstetigung, im Sinne der auch langfristigen Etablierung über die Phase der Initiierung hinaus. Einen möglichen Ansatzpunkt bieten hierfür die ermittelten Faktoren, die auf deren Gültigkeit auch im Kontext der Verstetigung untersucht werden könnten. Von zentraler Bedeutung wird es in diesem Zusammenhang auch sein, das Verhältnis der Ziele „Etablierung einer freiwilligen Kooperation“ und „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ näher zu betrachten. Hier gilt es zu prüfen, wie bei der Verstetigung der Zusammenarbeit das Ziel „Ausrichtung am Nachhaltigkeitsprinzip“ deutlicher an Gewicht gewinnen und die freiwillige regionale Kooperation stärker in Richtung einer nachhaltigen Regionalentwicklung gesteuert werden kann. Gerade hierin ist eine Schlüsselfrage zu sehen, die letztlich für die tatsächliche Leistungsfähigkeit dieses Instrumentes von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Anmerkungen

(1)

Zum Stand der Debatte über nachhaltige Entwicklung bzw. nachhaltige Regionalentwicklung vgl. stellvertretend Gaitsch, R.: Nachhaltige Regionalentwicklung, in: Gehrlein, U. (Hrsg.): Wege zur Zukunftsbeständigkeit – Strategien und Instrumente zur Umsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung, Münster 2000, S.73–97

Zum Stand der Debatte über freiwillige Kooperation bzw. freiwillige regionale Kooperation vgl. stellvertretend Benz, A. u. a.: Regionalisierung – Theorie, Praxis, Perspektiven, Opladen 1999

(2)

Hilligardt, J.: Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation – Faktoren einer erfolgreichen Initiierung untersucht an der Region Starkenburg, Schriftenreihe des Vereins zur Förderung des Instituts WAR der TU Darmstadt, Band 142, Darmstadt 2002

Hierbei handelt es sich um die Dissertation des Autors. Referenzen waren Prof. Dr.-Ing. Hans Reiner Böhm (Fachgebiet Umwelt und Raumplanung der Technischen Universität Darmstadt), Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann (Institut für Stadtbaugesundheitswesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen) und Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner (Präsident der Technischen Universität Darmstadt).

(3)

Zu den Unterschieden induktiver und deduktiver Vorgehensweisen sowie zu den Kriterien der Wahl der Untersuchungsart vgl. Bortz, J.; Döring, N.: Forschungsmethoden und Evaluation, Berlin, Heidelberg 1995, S. 29 f. und S. 49 ff. oder auch Lamnek, S.: Qualitative Sozialforschung – Band 1: Methodologie, Weinheim 1995, S. 93 ff.

(4)

Zu den Vor- und Nachteilen, den Besonderheiten und den Kriterien der Wahl der Einzelfallstudie vgl. Lamnek, S.: Qualitative Sozialforschung – Band 2: Methoden und Techniken, Weinheim 1995, S. 4 ff. oder auch Schnell, R.; Hill, P.; Esser, E.: Methoden der empirischen Sozialforschung, München, Wien 1995, S. 238 ff.

(5)

Zur Vielfalt, zum Anwendungsbereich und den Anwendungskriterien qualitativer Methoden vgl. stellvertretend Bortz, J.; Döring, N.: Forschungsmethoden..., S. 271 ff.

(6)

Zur Verifikation bzw. Falsifikation als Möglichkeiten der Überprüfung der Allgemeingültigkeit und zur methodischen Fundierung des gewählten Vorgehens vgl. Bortz, J.; Döring, N.: Forschungsmethoden..., S. 18 ff.

(7)

Die wissenschaftlichen Untersuchungen, die Hinweise zu ausgewählten Faktoren einer erfolgreichen Initiierung freiwilliger regionaler Kooperationen gaben, waren unter anderem: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, Arbeitsmaterial Nr.244, Hannover 1998; Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis - Erfahrungen aus Deutschland und Europa – Chancen für Bayern, Bayreuth, München 2000; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Modellvorhaben „Städtenetze“ - Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation, Werkstatt: Praxis Nr.3/1999, Bonn 1999; Egger, U.: Öffentlich-private Partnerschaften zur regionalen Entwicklung – Theoretische Grundlagen und Fallstudien in der Schweiz, Bamberg 1998; Lindloff, K.; Schneider, L.: Handbuch nachhaltige regionale Entwicklung – Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde, Dortmund 2001; Troeger-Weiss, G.: Regionalmanagement – Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung, Schriften zur Raumordnung und Landesplanung des Fachgebietes Raumordnung und Landesplanung der Universität Augsburg, Band 2, Augsburg 1998

Die wissenschaftlichen Untersuchungen, die Hinweise zu ausgewählten Faktoren der erfolgreichen Initiierung Lokaler Agenda 21-Prozesse gaben, waren unter anderem: Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten; Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie, RKW Hessen (Hrsg.): Lokale Agenda 21 in Hessen – Eine Zwischenbilanz des Förderprogramms, Eschborn 2000; Umweltbundesamt (Hrsg.): Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen – Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen, Opladen 2000

(8)

Ergebnisse einer ersten Evaluierung des Wettbewerbes „Regionen der Zukunft“ durch den Auslober fanden sich in Adam, B.: Regionen der Zukunft im Wettbewerb um eine nachhaltige Entwicklung, in: Lindloff, K.; Schneider, L.: Handbuch nachhaltige regionale Entwicklung – Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde, Dortmund 2001, S. 212 ff.

(9)

Zur Forschungsrelevanz der einzelnen, nachfolgend aufgeführten Aspekte vgl. vor allem Adam, B.: Regionen der Zukunft..., S. 212 ff.; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Interkommunale..., S. 2 ff.; Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Regionalmanagement ..., S. 83 ff.; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Modellvorhaben ..., S. 38 ff.

(10)

Hinweise zu den in diesem Kontext besonders beachtenswerten und dennoch ungeklärten Punkten geben unter anderem: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Interkommunale ..., S. 2 ff.; Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Regionalmanagement..., S. 83 ff.; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Modellvorhaben..., S. 38 ff.

(11)

Hinweise zu den in diesem Kontext besonders beachtenswerten und dennoch ungeklärten Punkten geben unter anderem: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Interkommunale..., S. 5 ff.; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Modellvorhaben..., S. 64 ff. und S. 72 ff.

(12)

Diese offenen Fragen bezüglich der Verknüpfung mit der Regionalplanung wurden ebenfalls im Kontext des Wettbewerbes „Regionen der Zukunft“ als klärungsbedürftig herausgestellt. Vgl. Adam, B.; Wiechmann, T.: Die Rolle der Raumplanung in regionalen Agenda 21-Prozessen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.1999, Bonn 1999, S. 661–673

Dr.-Ing. Jan Hilligardt
Amselweg 12
64832 Babenhausen (Hessen)
E-Mail: jan.hilligardt@web.de