

## **Strategischer Rahmen Kreisentwicklung**

### **Leitlinie für Landkreise: Kreisentwicklung als umsetzungsorientierte Prozessbegleitung**

#### **Einleitung**

Kreisentwicklungskonzepte sind ein sinnvoller Gesamtansatz der Kommunalentwicklung, um unter den gegebenen finanziellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, eine Region als Standort weiterzuentwickeln. Zukünftig wird es auf Grund der finanziellen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand erforderlich sein, solche Konzepte als Aktivierungsprozess für alle lokalen Akteure, insbesondere auch des karitativen und privaten Sektors zu verstehen.

Zur Einbindung der vielfältigen Akteurslandschaft ist ein regionaler Konsens mit wenigen aber wichtigen Zielen erforderlich. Die Ableitung eines „strategischen Entwicklungskorridors“ aus diesen Zielen ermöglicht dann jedem Akteur, entsprechend der Ziele zu handeln (kontinuierliche Entwicklung). Durch die gleichzeitige Bildung von Netzwerken und die Umsetzung von Schlüsselprojekten soll zudem eine sich langfristig selbsttragende Entwicklungsdynamik generiert werden (aktive Entwicklung). Der Landkreis übernimmt verstärkt die Rolle eines Initiators und Moderators sowie die Verantwortung für die kontinuierliche Arbeit gebildeter Netzwerke und die langfristige Verstetigung der geschaffenen Strukturen.

Die Ebene der Landkreise hat gegenüber anderen Verwaltungsebenen den Vorteil, dass zahlreiche Zuständigkeiten und Kompetenzen gebündelt sind und Kooperationsstrukturen nicht zusätzlich aufgebaut werden müssen. Eine prozesshafte Kreisentwicklung benötigt für die Dauer von zwei bis drei Jahren eine externe Förderung, um die notwendige Prozessbegleitung innerhalb der Kreisverwaltung – über das Tagesgeschäft hinaus – zu gewährleisten. Sinnvoll ist hierbei die Einrichtung eines Kümmerers als Prozessbegleiter, der an prominenter Stelle (Stabstelle beim Landrat) platziert wird und langfristig die Aufgabe der Kreisentwicklung aktiv wahrnimmt.

## **Problemstellung**

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz stehen in den kommenden Jahren vor der Herausforderung, sich im Wettbewerb um Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen, private Investitionen, öffentliche Institutionen sowie Freizeit- und Kultureinrichtungen als attraktive Standorte zu positionieren. Nur als attraktive Wohn- und Arbeitsstandorte können sich Kommunen im ländlichen und suburbanen Raum gegenüber Ballungsräumen behaupten. Diese Gesamtaufgabe der Kommunalentwicklung wird in den meisten Fällen durch die demografische Entwicklung und die bestehende Ressourcenknappheit der öffentlichen Hand erschwert. Klassische Lösungsansätze, durch Investitionen – mit öffentlicher Förderung – Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen, bringen oftmals keine langfristigen Effekte und widersprechen auch den Zielen, die Staatsfinanzen zu konsolidieren.

Neben diesen strukturellen Problemen erfordert eine Vielfalt gesellschaftlicher und fachspezifischen Entwicklungen neue Antworten zur Anpassung bzw. Sicherstellung der Daseinsvorsorge und Nutzung von Entwicklungschancen auf kommunaler oder regionaler Ebene. Die Landesregierung, aber auch Bund und EU unterstützen engagierte Kommunen in vielfältiger Weise bei der Lösung fachpolitischer Einzelproblemlagen. In der aus fachlichen Hintergründen entwickelten Maßnahmenvielfalt wird es für Kommunen zunehmend zur Herausforderung, zielführende Projekte und Prozesse in den optimalen Förderrahmen einzupassen. Gleichzeitig korrespondiert die Fördervielfalt mit unterschiedlichen Antragsverfahren, einer umfangreichen Dokumentationspflicht und wachsenden rechtlichen Standards.

Bei der Gestaltung der beschriebenen besonderen Herausforderungen kann die lokale Ebene in vielfältiger Weise auf zahlreiche hoch motivierte und engagierte Akteure zurückgreifen. Sowohl im Ehrenamt Engagierte als auch professionelle karitative oder gewinnorientierte Akteure haben ein Eigeninteresse an der Entwicklung der Region bzw. ihres eigenen Standortes, sei es um Märkte zu erschließen, Fachkräfte zu werben oder gesellschaftspolitische Anliegen umzusetzen. Dieses Potential muss die öffentliche Verwaltung aktivieren, aber in einer Art, die den Bedürfnissen der einzelnen Akteure entgegenkommt und im Rückblick nicht als „kurzfristiges Aufbäumen“ einer Region gesehen wird, sondern als nachhaltiger Veränderungsansatz, der langfristig Früchte trägt.

Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen, lokale Handlungserfordernisse und die Vielfalt der Akteure, ihre Interessen und Motivation erfordern einen strukturierenden Lösungsansatz, der nicht ein „zusätzliches Förderprogramm“ darstellt. Vielmehr muss die lokale Ebene befähigt werden, die vielfältigen Möglichkeiten und Potentiale vor Ort und auf Landesebene „zusammenzubinden“ und in einen langfristigen, sich selbsttragenden Entwicklungsprozess zu integrieren. Ziel ist es, eine „Region“ insgesamt voranzubringen und nicht nur einen räumlichen oder thematischen Teilbereich.

### **Lösungsansatz**

Zukünftige Ansätze der Kommunalentwicklung müssen die dargestellten Problematiken aufgreifen. Für eine zielgerichtete Entwicklung von Kommunen und Regionen sind daher räumlich (Ebene Landkreis) und zeitlich (zwei bis drei Jahre) begrenzte Prozesse sinnvoll, die durch externe Unterstützung ausreichend Ressourcen erhalten, um mit den Akteuren der Region – außerhalb des Tagesgeschäftes – eine sich selbsttragende Entwicklungsdynamik auszulösen und zu verstetigen.

Drei Grundprinzipien sollten in diesen kommunalen Entwicklungsprozessen beachten werden:

1. Einbindung aller relevanten Akteure des öffentlichen, karitativen und privaten Sektors in einen regionalen Konsens, der Entwicklungsziele vorgibt i.S. eines „*strategischen Entwicklungskorridors*“ (d.h. alle Akteure beachten bei allen Maßnahmen die gemeinsame Zielsetzung).
2. Gleichzeitige Bearbeitung aller für eine Region relevanten Themen, unter Einbindung aller Verantwortungsträger und aller Ebenen, um in einem Prozess die kritische Masse an Akteuren und Projekten für eine sich selbsttragende Entwicklungsdynamik zu generieren (*Spill-Over-Effekt*).
3. Aufbau von Akteursnetzwerken, die im Eigeninteresse zusätzliche Projekte umsetzen sowie von steuernden Strukturen (öffentliche Verwaltung), die diese Netzwerke und den Entwicklungsprozess langfristig verstetigen (*Verstetigung von Strukturen*).

Folge dieses Ansatzes ist, dass die „öffentliche Verwaltung“ zunehmend nicht mehr Motor einer Entwicklung, sondern eher Moderator oder Initiator ist und insb. für die Verstetigung der Prozesse Verantwortung übernehmen muss (*Prozessbegleitung*). Diese Rolle stellt die öffentliche Verwaltung vor viel größere Herausforderungen, als das Abwickeln von Einzelprojekten. Die stetige Motivation und Vernetzung der verschiedenen Akteursgruppen sowie die Pflege des regionalen Konsenses erfordern neben geringen finanziellen Ressourcen insb. einen erheblichen Personaleinsatz, der von den jeweiligen Behördenleitern maßgeblich unterstützt wird und organisatorisch prominent innerhalb der Verwaltung abzubilden ist (z.B. Stabsstelle beim Landrat). Die Begleitung durch externe Auftragnehmer sollte sich auf fachliche Expertisen, Analysen, Evaluierung und Moderations-/Mediationsleistungen beschränken.

Die lokalen Verwaltungen aller Ebenen – im Falle eines Kreisentwicklungskonzeptes der Landkreis sowie die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden – müssen sich auf eine solche in vielen Regionen neue Form der Kooperation auf Augenhöhe zwischen Verwaltung und externen Partnern einlassen. Somit stehen die Verwaltungen nicht nur vor der Herausforderung, den Prozess in ihrem Wirkungskreis zu initiieren und zu moderieren, sondern auch im Innenverhältnis einen Veränderungsprozess für ihr eigenes Handeln zu akzeptieren, um mit den externen Partnern interagieren zu können. Dieser Lernprozess - erfolgreich gestaltet - befähigt die Verwaltung, langfristig ihre Kultur weiterzuentwickeln und ihre gesellschaftliche Position trotz rückläufiger Ressourcen zu stärken.

### **Handlungsebene Landkreis**

Die Ebene der Landkreise hat gegenüber den Ebenen der Verbands- und Ortsgemeinden den Vorteil, dass hier größere Verwaltungsressourcen zur Verfügung stehen und eine große Vielzahl an Zuständigkeiten in bestehenden Strukturen oder Teilstrukturen abgebildet sind. Ebenso dürfte sich in den meisten Landkreisen gut die „kritische Masse“ engagierter Träger von Institutionen und Dienstleistungen für Projekte und Netzwerke finden lassen. Gegenüber der „Region“ hat der Landkreis den Vorteil, über verbindliche Handlungsstrukturen und -abläufe zu verfügen, womit sich der Aufbau zusätzlicher informeller Kooperationsstrukturen erübrigt.

## **Kreisentwicklungskonzepte als prozesshaftes Verfahren in vier Phasen**

Der skizzierte Lösungsansatz indiziert ein prozesshaftes Verfahren zur Kreisentwicklung i.S. eines Kreisentwicklungsprozesses in vier Phasen, die aufeinander folgen, jedoch nie scharf zu trennen sind:

1. Vorbereitungsphase: Analyse der Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen.
2. Startphase: Konsensuale Zielfindung und Entwicklung eines „strategischen Entwicklungskorridors“ sowie Projektplanung, Management-Strukturentwicklung und Aktivierung von Akteuren.
3. Umsetzungsphase: Bildung und Vertiefung von Akteursnetzwerken sowie Umsetzung von Schlüsselprojekten, um eine Entwicklungsdynamik zu gewinnen.
4. Verstetigungsphase: Aufbauend auf Phase 2 und 3 werden Netzwerke und Management-Strukturen kontinuierlich weitergeführt.

Die Ergebnisse der Phasen 1 und 2 können zu einem Masterplan zusammengefasst und das strukturelle Vorgehen in den Phasen 3 und 4 skizziert werden. Hierbei darf es sich jedoch nur um einen „Zwischenstand“ handeln, der die eigentliche Initiierung eines breiten Aktivierungsprozesses – die eigentliche Arbeit – nicht ausblenden darf. Das Verschriftlichen und beschließen von Zielen und Projekten bedeutet noch nicht deren Umsetzung.

Neben diesem phasenweisen Vorgehen bleiben Querschnittsaufgaben wie Sensibilisierung und Aktivierung von Akteuren, Einbindung bestehender Strukturen, Akquirieren von Fördermitteln zentrale Elemente des Konzeptansatzes der Kreisentwicklung.

Vorbereitungsphase: Grundlage eines Kreisentwicklungskonzeptes sollte eine umfassende Analyse der Potentiale eines Landkreises sowie der zukünftigen Rahmenbedingungen für dessen Entwicklung sein. Neben einer rein faktenbasierten Analyse sollten auch die weichen Faktoren, emotionale Momente wie „Lebensqualität“ und „Zufriedenheit“ erhoben werden.

Startphase: Aufbauend auf der Analyse folgt die Sensibilisierung der Akteure im Landkreis, sich als Standort weiterzuentwickeln und die Definition von – wenigen aber konkreten – Zielen. Die Vielfalt der lokalen Akteure erfordert, die Ziele als Konsens zu entwickeln, um das Engagement aller zu gewinnen. Aus den Zielen wird ein

„strategischer Entwicklungskorridor“ entwickelt, der von allen Akteuren bei ihren eigenen Maßnahmen beachtet wird (kontinuierliche Entwicklung). Damit wird eine generelle Ausrichtung des Handelns der Zivilgesellschaft erreicht. Zur Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen und zur Sichtbarmachung der Entwicklung für die handelnden Akteure aber auch für die Bevölkerung dienen Schlüsselprojekte (aktive Entwicklung). Diese werden vor Ort priorisiert und ggf. mit Unterstützung externer Förderung umgesetzt. Diese Schlüsselprojekte sind zum einen Ergebnis und Anlass der Bildung von Netzwerken aller Beteiligten (Strukturentwicklung). Damit kommt der Qualität des Netzwerkmanagements der öffentlichen Verwaltung als Prozessbegleiter eine entscheidende Bedeutung beim Erfolg des Gesamtprozesses zu. In dieser Phase, die Sensibilisierung, Motivation und Aktivierung zu Prozessbeginn beinhaltet, wird der Grundstein zum Erfolg gelegt. Daher hat bereits hier die Bündelung aller Ebenen und aller Fachbereiche in einem Raum eine herausragende Bedeutung.

Umsetzungsphase: Fließend geht die Aktivierung in die Umsetzung über, wobei es immer zur Nachsteuerung oder zur Neubildung von Netzwerken, Weiterentwicklung von Zielen oder Generierung neuer Schlüsselprojekte kommen kann bzw. muss. Die Umsetzungsphase ist durch die kontinuierliche Arbeit der Netzwerke sowie die Realisierung erster Schlüsselprojekte (Erfolge sichtbar machen) gekennzeichnet. Die öffentliche Verwaltung muss in dieser Phase die Kontinuität des Prozesses immer wieder aufrecht erhalten und dafür sorgen, dass Projekte „spruchreif“ werden, also planerisch, organisatorisch als auch finanziell umgesetzt werden. Eine Vielzahl an Netzwerken, gepaart mit der Umsetzung zahlreicher Schlüsselprojekte führt zu einer hohen Attraktivität des Prozesses für die Akteure und wird sich ab einem Punkt verselbständigen (Spill-Over-Effekt). Ab diesem Zeitpunkt entsteht für den Landkreis eine echte Entwicklung, wobei gleichzeitig die Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene zurückgehen.

Verstetigungsphase: Kreisentwicklungskonzepte sollen nicht nur kurzfristig eine Entwicklungsdynamik durch Akteursvernetzung und Einzelprojekte hervorrufen, sondern die Landkreise dazu befähigen, langfristig sich selbst zu entwickeln und als Standort zu positionieren. Damit rückt die Verstetigung von Entwicklungsstrukturen sowie des „strategischen Entwicklungskorridors“ am Ende des „initiierten Prozesses“ in den Mittelpunkt. Überlegungen, wie diese Strukturen – insb. Personal in den Kreisverwaltun-

gen als Moderatoren, Initiatoren und Netzwerkmanager – finanziert werden können, bilden im Gesamtprozess eine wichtige Frage, die spätestens in der Umsetzungsphase zwischen den wichtigsten Akteure und Geldgebern geklärt sein muss. Neben der Verstetigung innerhalb der Kreisverwaltung sollten neben den schon vorhandenen Gremien auch weitere Verstetigungselemente wie z.B. Beiräte, Bürgervereine, Kreisausschüsse etc. initiiert werden, um private und karitative Akteure weiterhin einzubinden. Eine fehlende Verstetigung des Prozesses führt bei zahlreichen Akteuren zu einem hohen Maß an Frustration, so dass sich dann Kreisentwicklungsprozesse sogar negativ auswirken können.

### **Realisierung vor Ort und Förderung**

Voraussetzung für die Durchführung eines Kreisentwicklungskonzeptes sind einerseits Vorleistungen des Landkreises sowie andererseits ein klares Bekenntnis der Leitungsebene des Kreises, den Prozess i.S. des "Strategischen Rahmens Kreisentwicklung" aktiv als zentrales Anliegen zu betreiben.

Da es sich bei den skizzierten Prozessen jedoch nicht um „normales“ Verwaltungshandeln i.S. des Umsetzens von Einzelprojekten, sondern um einen weitgehenden Veränderungsprozess handelt, ist es erforderlich, dass dieses Verständnis von der Kreisspitze (Landrat, Kreistag) aber auch von den handelnden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geteilt wird. Dies gilt insbesondere für die Vernetzungs- und Aktivierungsgedanken aber auch für die Notwendigkeit der langfristigen Verstetigung. Zudem sollte seitens des Landkreises bereits erste Ansätze z.B. im Bereich der Analyse vorhanden sein, die ein entsprechendes Engagement und den Willen für einen solchen Prozess eindeutig erkennen lassen.

Landkreise können auf Antrag bei der Durchführung eines mehrjährigen Kreisentwicklungskonzeptes inhaltliche und finanzielle Unterstützung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur erhalten. Die Hilfe umfasst dabei:

- die Begleitung der verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Leitungsebene in der Kreisverwaltung bei der Erarbeitung des Vorgehens des Landkreises gemäß den vier Phasen des Entwicklungsprozesses (Analyse, Ziele/Entwicklungskorridor/Schlüsselprojekte, Umsetzung, Verstetigung),

- die Aus- und Weiterbildung der verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Leitungsebene in der Kreisverwaltung zur Durchführung eines Kreisentwicklungskonzeptes einschließlich eines begleitenden Coachings,
- die Förderung von Sach- und Personalkosten für den Aufbau und Unterhalt verwaltungsinterne Strukturen, die der Prozesssteuerung dienen,
- die Förderung von Maßnahmen der Sensibilisierung und Aktivierung von lokalen Akteuren insbesondere zur:
  - o Bildung von Netzwerken,
  - o Verstetigung geschaffener Strukturen,
  - o Implementierung eines Entwicklungskorridors,
- die Förderung der Konzeption und Entwicklung von Schlüsselprojekten,
- die Förderung der Evaluierung und Nachsteuerung des Gesamtprozesses

Ziel der Unterstützung des Landes ist es, die Kreisverwaltung in die Lage zu versetzen selbständig einen umfassenden Kreisentwicklungsprozess wie dargestellt zu initiieren und über zwei bis drei Jahre zu begleiten sowie anschließend Strukturen zu etablieren, die die Weiterentwicklung des Kreises dauerhaft ermöglichen.

Ein Förderantrag muss die Zielstellung eindeutig herausarbeiten und ein Verständnis für den konzeptionellen Ansatz der Kreisentwicklung als umsetzungsorientierte Prozessbegleitung dokumentieren.

Stand: Oktober 2014