



Europäische Union



Investition in
Ihre Zukunft!

Europäischer Fonds für
regionale Entwicklung



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM
UND VERBRAUCHERSCHUTZ

Innovative Kommunal- und Regionalentwicklung

Von der Potenzialanalyse bis zum Standortprojekt

Erfahrungsbericht aus dem Modellprojekt zur innovativen Kommunalentwicklung

EU-Leuchtturmprojekte (EULE)



ISW Consult GbR
Meisenbergweg 18
71229 Leonberg
Fon: (07152) 33 46 17
Fax: (07152) 33 48 65
E-Mail: Kontakt@isw-consult.de
Internet: www.isw-consult.de

Leonberg, den 9.11.2012

Inhalt

A Modellprojekt EULE als Ausgangspunkt	3
B Warum erscheinen Strategieprozesse in den Kommunen und Regionen generell notwendig?	5
Umfeldbedingungen für die ökonomische Entwicklung	5
Konkrete Ausgangsbedingungen	5
C Welche Schlussfolgerungen sind für regionale Förderwettbewerbe zu ziehen?	7
D Wie sollte der passende Entwicklungsraum aussehen?	10
E Was sind die Schritte zur Entwicklung einer Zukunftsstrategie?	12
Bestandsaufnahmen und Analysen	13
Unternehmenspotenziale	13
Innovationsinfrastruktur – materiell und immateriell	14
Qualifikationspotenziale und Bevölkerung	15
Nachhaltigkeit als thematischer Schwerpunkt und Querschnittsziel	16
Weitere Innovationsbereiche und Untersuchungsthemen	17
Analyse von Stärken-Schwächen sowie Chancen und Risiken	18
Entwicklungsziele und Entwicklungsleitbild	19
Umsetzungsschritte: Prioritäten, Handlungsfelder und Projektansätze	20
F Eine spezielle Herausforderung - Entwicklung von Leuchtturmprojekten	22
G Wie können Partizipationsprozesse und Bürgerbeteiligung gestaltet werden?	25
H Welche organisatorischen Strukturen werden benötigt und auf welche Schritte ist zu achten?	28
Thematische und regionale Findung	28
Strategieentwicklung	29
Projektentwicklung und -umsetzung	30
I Fazit	33
J Anhang - Die EULE-Projekte	34

A Modellprojekt EULE als Ausgangspunkt

Die Handreichung gibt **Orientierungen** für innovationsorientierte **kommunale** und **regionale Strategieprozesse** und fußt auf den bisherigen Ergebnissen aus dem Modellprojekt „Europäische Leuchtturmprojekte zur innovativen Kommunalentwicklung“, kurz „EULE“.

Unter der Maßgabe des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ konzentrierte der EFRE 2007 bis 2013 seine Unterstützung im Rahmen von Strategien zur nachhaltigen Entwicklung, unter Berücksichtigung der Förderung der Beschäftigung, in erster Linie auf die Prioritäten Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt und Risikovermeidung. Hinter dem EULE-Modellprojekt stand, abgeleitet aus den **Lissabon- und Göteborgzielen** als Vorläufer der aktuellen Strategie Europa 2020, das Leitbild einer innovativen Kommunalentwicklung, nach dem die Kommunen aufbauend auf regionalen Potenzialen innovative und modellhafte Lösungsansätze zur Bewältigung der (ökonomischen) Zukunftsaufgaben in die Wege leiten.

Das EULE-Projekt umfasste einen **2-stufigen Förderwettbewerb**, in dem sich Kommunen und Kommunalverbände um die Durchführung von innovationsorientierten Infrastrukturprojekten auf der Basis von integrierten Entwicklungsstrategien bewerben konnten. Dabei wurde im Operationellen Programm 2007 bis 2013 für Baden-Württemberg eine besondere Betonung auf den **Modellcharakter** des Maßnahmenbereichs gelegt, und zwar sowohl mit Blick auf den gesamten **EULE-Prozess** als auch die einzelnen **EULE-Förderprojekte**. Das Modellhafte leitete sich nicht zuletzt aus der besonderen Position Baden-Württembergs in der EU ab, insbesondere hinsichtlich Innovationskraft und Wirtschaftsstärke des Landes. Hinzu kommt noch das vergleichsweise hohe Maß an räumlicher Ausgewogenheit. Die Disparitäten zwischen den Teilräumen innerhalb des Landes sind im Bundes- und EU-Vergleich gering. Dieser regionalwirtschaftlichen **Vorbildfunktion** Baden-Württembergs entsprechend sollten Ergebnisse und Erfahrungen gesammelt werden, die sich auch auf andere Kommunen und Regionen (EU-weit) übertragen ließen.

Folglich sollten **Vorgehen und Ergebnisse** zur Entwicklung innovationsorientierter Infrastrukturprojekte in einer **Handreichung** zusammengefasst werden, sodass sie in die kommunal- und regionalwirtschaftliche Praxis einfließen können. Da **Wettbewerbe zur Projektidentifikation** in vielen Förderfeldern zunehmend an Bedeutung gewinnen, können die Ergebnisse **Hinweise** für die Ausgestaltung von und die Teilnahme an sol-

chen Wettbewerben liefern Die Handreichung führt die bisherigen Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus EULE zusammen, auch wenn die Umsetzungsprozesse noch andauern.

B Warum erscheinen Strategieprozesse in den Kommunen und Regionen generell notwendig?

Umfeldbedingungen für die ökonomische Entwicklung

Die Rahmenbedingungen für Unternehmen und damit auch für die Standortkommunen bzw. -regionen bleiben auch in Zukunft turbulent, insbesondere mit Blick auf

- die globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Schuldenkrise, internationale Konkurrenz,
- die langfristigen technologischen Trends wie nachhaltige Mobilität, erneuerbare Energien, intelligente Produkte und Produktionssysteme oder die kommunikative Vernetzung der Systeme,
- den demografischen Wandel und seine Folgen für die Innovationsfähigkeit von Gesellschaften und Regionen,
- die Schuldenbremse und die zukünftigen Spielräume öffentlicher Haushalte.

Um den Herausforderungen angemessen begegnen zu können, sind auch Kommunen und Regionen angehalten, sich Strategien für eine zukunftsfähige Entwicklung zu überlegen und entsprechend aufzustellen. Die Ziele der Strategie Europa 2020 für ein **intelligentes, integratives und nachhaltiges Wachstum** können letztlich auch als Leitlinien für regionale Strategiekonzepte betrachtet werden. Kernpunkte sind die Förderung der **Wissenswirtschaft** für Sicherung und Ausbau der **Innovationskraft**, die Förderung der Teilhabe durch hohe **Integration** in den Arbeitsmarkt und die Förderung **umweltfreundlicher Technologien**. Dies erfordert insbesondere Innovationsanstrengungen auf Seiten der Unternehmen, die Unterstützung der Unternehmen vor allem durch leistungsfähige Innovationsinfrastrukturen und –dienstleistungen, innovationsfördernde Vernetzungen und Clusterbildungen sowie vielfältige Qualifizierungsanstrengungen vor und während der Erwerbsphase.

Konkrete Ausgangsbedingungen

Vor dem Hintergrund des insgesamt erreichten ökonomischen Entwicklungsniveaus des Landes Baden-Württemberg, das sich zugleich mit einer hohen Dichte der wirtschaftlichen Aktivitäten und einer intensiven, internen Wirkungsverflechtung verbindet, sind zusätzliche Entwicklungserträge für einzelne Räume aber nicht leicht zu realisieren. In der Folge gibt es generell keine einfachen Lösungsansätze zur innovativen Kommunal bzw. Regionalentwicklung, und in der Regel fußen diese auf der Zusam-

menarbeit vieler Akteure. Die systematischen **Prozesse** zur **Entwicklung** einer **Strategie** sind daher zentral, um ein **gemeinsames Problemverständnis** im Raum herzustellen, darauf aufbauend die **möglichen Entwicklungslinien** zu bestimmen, passendes **Know-how** für die **Entwicklung** von **Projekten** aus dem Raum heraus zu mobilisieren und das Ganze am Ende in eine für die Beteiligten **nachvollziehbare** strategische **Entwicklungskonzeption** zu bringen.

Allerdings erschwert es das vielfältige kommunal- und regionalpolitische Tagesgeschäft, den Blick auf die strategisch langfristige Perspektive für die eigene Entwicklung zu richten. Insofern erfordern ein integriertes strategisches Entwicklungskonzept und seine erfolgreiche Realisierung eine **hohe Priorität** auf **kommunal- und regionalpolitischer Ebene**, um die Prozesse zur Erstellung auch mit ausreichenden Ressourcen auszustatten und zu langfristig orientierten und nachhaltigen Ergebnissen zu führen.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Beim Start des EULE-Projekts waren die Voraussetzungen in den Kommunen bzw. Kommunalverbänden für die Entwicklung einer strategischen Perspektive sehr unterschiedlich ausgeprägt und es musste stellenweise auch noch eine gewisse Überzeugungsarbeit zum Nutzen kommunaler bzw. regionaler Strategieprozesse geleistet werden. Insgesamt wurden die Strategieprozesse am Ende erfolgreich bewältigt.
- ▶ Die konjunkturellen Rahmenbedingungen waren allerdings nicht ganz einfach, insbesondere durch den Konjunkturunbruch in Folge der Finanzkrise, der sich mit Zeitverzug dann auch in den kommunalen Haushalten niedergeschlagen hat. Auch die energiepolitischen, insbesondere die preispolitischen Rahmenbedingungen für die energiewirtschaftlichen Projekte waren im bisherigen EULE-Zeitraum alles andere als stabil.
- ▶ Insofern wurden mit dem EULE-Projekt auch Erfahrungen zu Strategieprozessen in äußerst turbulenten Zeiten gewonnen. Diese bestärken insgesamt die Notwendigkeit - über die Tagesaktualität hinaus - sich auf langfristig tragende eigene Stärken und Entwicklungspotenziale zu besinnen.

C Welche Schlussfolgerungen sind für regionale Förderwettbewerbe zu ziehen?

Unter den Bedingungen eines **Förderwettbewerbs** gelten zusätzliche Voraussetzungen für die Erstellung einer regionalen Entwicklungsstrategie. Diese betreffen den **zeitlichen Rahmen**, der für die Erstellung der Konzepte eingehalten werden muss, sowie die **Vorgabe von Förderzielen und Kriterien** für die Beurteilung der Wettbewerbsbeiträge. Beides zusammen kann zur Notwendigkeit führen, die Prozesse für die Erarbeitung der Strategie entsprechend straff zu führen.

Über das eigentliche Ziel der Kommunen und Regionen, eine zukunftsfähige Entwicklungsgrundlage zu schaffen, ist die strategische, integrierte Entwicklungsperspektive bei innovativen Infrastrukturprojekten im Rahmen von Förderwettbewerben aus weiteren Gründen unerlässlich. Auf der Seite der Auswahlgremien: Auch die Auswahlgremien sind auf eine konsistente, vollständige Entwicklungskonzeption angewiesen, um neben dem **Innovationsgrad** die **ökonomische Nachhaltigkeit** prüfen zu können, denn diese fußt zentral auf den regionalen Entwicklungspotenzialen, die es im Rahmen der Strategieprozesse zu mobilisieren gilt. Auf der Seite der Fördermittelgeber: Im Rahmen von EU-Förderprojekten ist zudem auf den „europäischen Mehrwert“ zu achten. EU-geförderte innovative Projekte zur Kommunal- und Regionalentwicklung sollten somit eine EU-weite **Vorbildfunktion** haben. So ist auch deshalb systematisch-konzeptionell vorzugehen und die Dokumentation dementsprechend anzulegen, damit andere Regionen aus den geförderten Projekten die gewünschten Lerneffekte erzielen können (EU-Mehrwert).

Zudem sind an dieser Stelle noch einige Kernaussagen zu **Wettbewerbsverfahren** festzuhalten. Wettbewerbe um komplexe, innovative Förderprojekte sind ihrerseits komplex und deshalb **aufwändige Prozesse**, die als Projekt aufzufassen, zu planen und in der Umsetzung zu managen sind. Folglich ist für solche Wettbewerbe ein entsprechender Aufwand anzusetzen und genügend Realisierungszeit vorzusehen. So erfordert das Wettbewerbsverfahren in Verbindung mit dem hohen inhaltlichen Anspruch eine intensive, teils diskursive Kommunikation mit der Zielgruppe der potenziellen Förderempfänger und den beteiligten Personen. Der Wettbewerb findet zudem um Vorhaben in der Zukunft, also um Planungen statt und nicht schon um Ergebnisse. Deshalb sind **Stellvertreter als Wettbewerbsgegenstand** gefordert, in diesem Fall schriftlich niedergelegte Wettbewerbsprodukte, für die ein ausdrückliches Bewertungssystem zu entwickeln ist. Zugleich ist sicherzustellen, dass die potenziellen Wettbe-

werber sich **gleichen Startchancen** gegenübersehen. Hier ist insbesondere auf Klarheit und Transparenz der Wettbewerbsregeln einschließlich der Berufung einer unabhängigen Jury zu achten.

Unter diesen Voraussetzungen ist der Prozess der Förderfördermittelvergabe über einen Wettbewerb durchaus beherrschbar. Er fördert durch gleiche Startbedingungen und Transparenz die Bereitschaft zur Ideensuche und zum Mitmachen, bringt Themenvielfalt und Projektqualität. Zudem ist die kommunikative Außenwirkung zu berücksichtigen - es wird eine höhere Aufmerksamkeit in der gesamten Wettbewerbszielgruppe erreicht. Für komplexe, innovative Projekte ist Wettbewerb als Auswahlverfahren deshalb zu empfehlen.

Insgesamt verbinden sich mit Qualitätswettbewerben vor allem die beiden Zielsetzungen des verstärkten Aufschlusses von potenziellen Förderprojekten (**Aktivierungsfunktion**) sowie der Steigerung der Qualität der Förderprojekte (**Qualitätshebungsfunktion**) und somit insgesamt das Ziel eines höheren Beitrags zu Erreichung der eigentlichen Förderziele. Damit das Wettbewerbsverfahren diese Ziele erreichen kann, sind folgende Grundsätze zu beachten:

- **Chancengleichheit** in Verbindung mit **Klarheit** und **Transparenz** der Wettbewerbsregeln muss gegeben sein, damit der Wettbewerbsgedanke auch zum Zuge kommt und so zu Ideenfindung und Wettbewerbsteilnahme motiviert.
- Eine Qualitätskonkurrenz zur Erschließung von Innovationspotenzialen, zur Mobilisierung der endogenen Ressourcen und ggf. zur Bündelung von Kräften entfaltet sich in hinreichendem Maß nur dann, wenn die **Entwicklungsziele** des Förderprogramms **klar** und **eindeutig** bestimmt und in konsistenter Weise mit dem bekanntzugebenden **Bewertungssystem** verknüpft sind.
- Zudem in diesem Sinn förderlich ist in einer weiteren Stufe des Wettbewerbsverfahrens ein klar definiertes, transparentes und damit nachvollziehbares **Verfahren** der **Entscheidungsfindung**.

Ob sich die Wettbewerbsziele erreichen lassen, hängt folglich nicht zuletzt von der konkreten Ausgestaltung und Begleitung dieser durchaus komplexen Wettbewerbsprozesse ab.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Im Zuge des 2-stufigen EULE-Wettbewerbs wurde die erste Auswahl auf der Grundlage von Grobkonzeptionen getroffen. Die eigentliche Förderentscheidung fiel dann auf Basis der integrierten Entwicklungskonzeptionen einschließlich der ausgearbeiteten Konzepte für die Leuchtturmprojekte.
- ▶ Die Projektauswahlkriterien für die Leuchtturmprojekte, die vom Projektbeirat verabschiedet wurden, umfassten insbesondere: innovativer Charakter des Projekts, Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, Steigerung der Beschäftigung, Modellhaftigkeit, ökonomische Nachhaltigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und zudem die Querschnittsziele Gleichstellung von Männern und Frauen sowie Nicht-diskriminierung.

D Wie sollte der passende Entwicklungsraum aussehen?

Zum strategischen Denken gehört es auch, dass man die Potenziale **über** die **eigene Markungsgrenze** hinaus prüft und ggfs. Entwicklungsthemen aufgreift, die besser gemeinsam oder gezielt arbeitsteilig in einem kommunalen Verbund bzw. in regionaler Zusammenarbeit geplant und umgesetzt werden. Entwicklungsstrategien sind letztlich nur sinnvoll unter Berücksichtigung der relevanten **räumlichen ökonomischen Verflechtungen** zu entwickeln und umzusetzen („funktionaler“ Raum). Nur so ist eine möglichst hohe räumliche Übereinstimmung zwischen Nutznießern von ökonomischen Entwicklungsprojekten, der „Reichweite“ von Entscheidungsgremien und den Finanziers sicherzustellen.

Mit Blick auf die Förderung von **Innovationsprozessen** sind die **räumlichen Grenzen** für die Strategieentwicklung eher weiter zu fassen. Für sinnvolle Aktionen ist eine **kritische Masse** von Unternehmen oder Unternehmensgründern mit ähnlich gelagerten Schwerpunkten und Interessen erforderlich. Darüber hinaus können in einem größeren regionalen Kreis **Projektkosten und -risiken** leichter geschultert werden. Auf der anderen Seite steigt mit der Zahl der Akteure der **Abstimmungsaufwand**, was insbesondere unter zeitlichen Restriktionen von Bedeutung ist, so dass der Kreis der Beteiligten auch nicht ausufern sollte.

Anhaltspunkte können die relevanten **regionalökonomischen Verflechtungen** liefern, ablesbar etwa an den Berufspendlerströmen. Diese markieren regionale Arbeitsmärkte und definieren damit auch gemeinsame regionale Interessen in der Wirtschaftsförderung. In aller Regel werden solche **regionalen Arbeitsmärkte** durch ein Zentrum und das zugehörige Umland gebildet. Sie reichen über das Gebiet einer Stadt (bzw. eines Stadtkreises) hinaus.

Häufig sind ökonomische Entwicklungsräume nicht deckungsgleich mit den kommunalen Gebietsgrenzen und überschreiten stellenweise Kreisgrenzen. Das birgt den Nachteil, dass die etablierten **administrativen Strukturen** nur bedingt passen. Für die Planung und Umsetzung von ökonomischen Zukunftsprojekten sind aber **durchsetzungsfähige Entscheidungs- und Steuerungsgremien** von erheblicher Bedeutung. Letztlich sind also vertretbare Kompromisse zu finden zwischen der Abgrenzung ökonomischer Verflechtungsräume und den bestehenden administrativen Grenzen. Letztlich gibt es kein Patentrezept vorab zu bestimmen, wie sich der Kreis der beteiligten Kommunen bzw. der Entwicklungsraum zusammensetzen sollte.

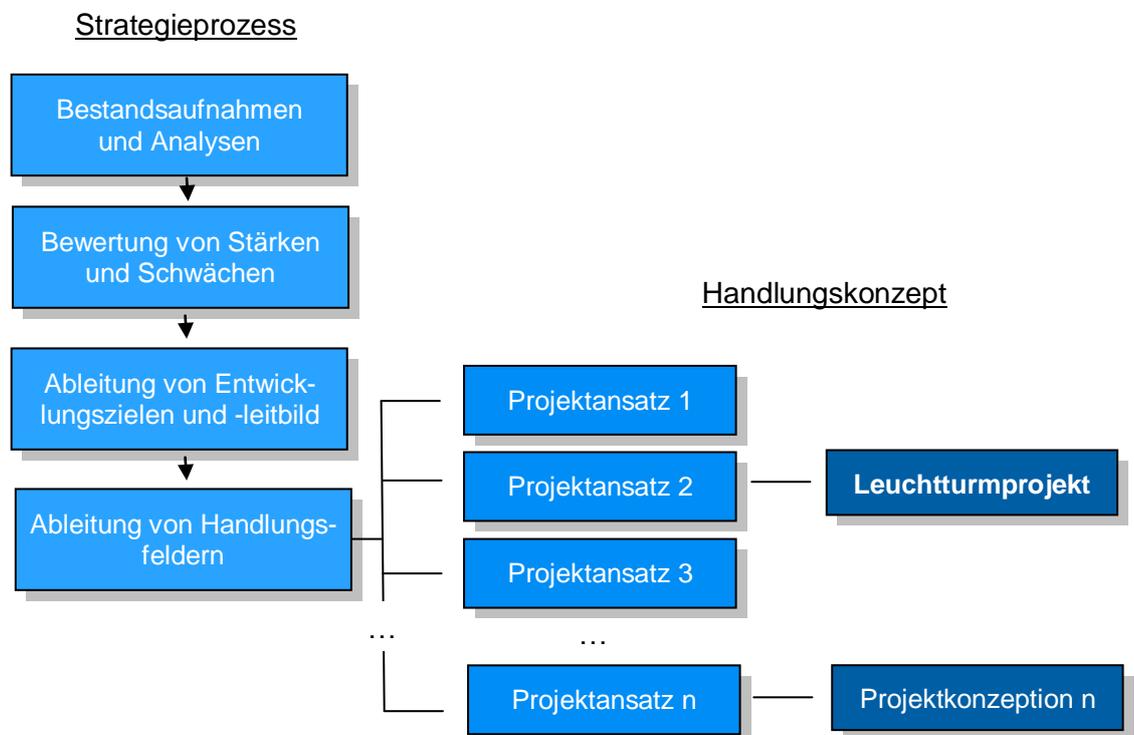
Im konkreten Fall EULE

- ▶ Als „Bevorzugt“ adressiert wurden in EULE Kommunalverbände. Möglich war aber auch, dass sich nur einzelne Kommunen bewarben. Im Modellprojekt kam es zu ganz unterschiedlichen Konstellationen: Zusammenschlüsse einer größeren Zahl kleinerer Kommunen („Gleiche unter Gleichen“) und von größeren Städten mit ihrem Umland („Zentrum-Peripherie“) sowie zu Bewerbungen von Einzelkommunen.
- ▶ Insbesondere die Zusammenschlüsse kleinerer Kommunen haben entweder unter der RWB-Zielsetzung nicht die kritische Masse für ein innovatives Projekt erreicht oder haben durch Uneinigheiten bzw. fehlende institutionelle Grundlagen zur Entscheidungsfindung und –durchsetzung Probleme in der Projektumsetzung bekommen.
- ▶ Als weniger erfolgreich hat sich letztlich auch die Bewerbung einzelner kleiner Kommunen erwiesen. Zwar wurde in der Regel die überkommunale Perspektive durch inhaltliche Einbeziehung des Landkreises ausgefüllt. Letztlich geraten kleine Kommunen aber bei komplexen Innovationsprojekten an die Grenzen ihrer Möglichkeiten.

E Was sind die Schritte zur Entwicklung einer Zukunftsstrategie?

Die nachfolgende Abbildung zeigt die grundlegenden Bausteine einer **integrierten Entwicklungsstrategie**. Der Begriff „integriert“ weist in diesem Zusammenhang verschiedene Dimensionen auf. Zum einen sind damit breit aufgefächerte Analysen in entwicklungsrelevanten Themen angesprochen. Zum anderen meint „integriert“, dass die Ableitung von Handlungsfeldern und Projekten eine sachlogische Verbindung zu den Analysen enthält. Darüber hinaus umfasst dies auch die Einbeziehung der relevanten regionalwirtschaftlichen Akteure in den Strategieprozess.

Abbildung: Bausteine einer integrierten Entwicklungsstrategie



Im konkreten Fall EULE

- ▶ Im Rahmen von EULE war eine „nachhaltige, integrierte, kommunale Entwicklungsstrategie“ (abgekürzt „NIKE“) zu erstellen.
- ▶ Neben der integrierten Strategie einschließlich breit gefächelter Projektansätze sollte auch das jeweilige Leuchtturmprojekt so weit entwickelt werden, dass für die geforderten Kriterien eine ausreichende Beurteilungsgrundlage geschaffen wurde.

Bestandsaufnahmen und Analysen

Ausgangspunkt für jede Zukunftsstrategie ist eine **realistische Bestandsaufnahme** zu den regionseigenen **Entwicklungspotenzialen**. Im Rahmen innovationsorientierter Strategien liegt ein Schwerpunkt auf der Analyse regionaler **Innovationspotenziale**, welche im Wesentlichen von den **Unternehmenspotenzialen**, der regionalen **Innovationsinfrastruktur**, dem in einem Raum vorhandenen **Humankapital** und nicht zuletzt durch dessen **ökologisches Kapital** bestimmt werden.

Unternehmenspotenziale

Erst fundierte Analysen zu den **unternehmerischen Strukturen**, den weiteren technologischen **Entwicklungspfaden** und den daraus ableitbaren **Innovationsthemen** liefern die notwendige Basis für eine zukunftsgerichtete regionale Entwicklungsstrategie. Dies ist eine anspruchsvolle Aufgabe und erfordert ein tieferes Verständnis von Unternehmensentwicklungen und möglichen Ansatzpunkten für eine innovationsorientierte Wirtschaftsförderung.

Die Analyse amtlicher **Unternehmensstatistiken** ist nur ein erster Schritt um regionale Schwerpunkte und Potenziale aufzudecken. Zu beachten ist dabei, dass die sektorale Gliederung in den Veröffentlichungen der statistischen Ämter in aller Regel viel zu grob ist für tiefergehende Analysen. Zur Eingrenzung regionaler Potenziale sind letztlich gesonderte regionale Auswertungen von disaggregierten Branchendaten erforderlich. Für eine tiefer fundierte Analyse zu regionalen Innovationsthemen müssen aber in aller Regel zusätzliche **unternehmensspezifische Informationen** erhoben und anschließend zu unternehmensübergreifenden Themen verdichtet werden. Durch weitere Unternehmensinterviews, Expertengespräche oder fachthematische Diskussionsforen lassen sich dann Ansätze zur Förderung regionaler Innovationsprozesse weiter unterfüttern.

Die Stärke des Landes gründet wesentlich auf der Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen, die erfolgreich auf den Weltmärkten vertreten sind. Darüber hinaus verbindet sich mit der hohen Vielfalt und Dichte von Unternehmenskompetenzen zur Herstellung komplexer und wissensintensiver Systemgüter, vor allem in den verschiedenen **Clustern und Netzwerken**, eine besondere Qualität der Wettbewerbsfähigkeit. Entsprechende Stärken sollten im Rahmen der Analysen herausgearbeitet werden. Dazu sollten auf jeden Fall auch einschlägige Veröffentlichungen wie der „Regionale Clusteratlas Baden-Württemberg“ herangezogen werden.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Regionale Branchen bzw. clusterspezifische Themen, die in den NIKEn herausgearbeitet wurden, waren beispielsweise technische Textilien, Oberflächentechnik, Optik, Maschinenbau und Informationstechnik, regionaltypisches Bauen und energetisches Sanieren oder die Wertschöpfungskette Bauen - von der Herstellung von Baumaschinen über Planungs- und Konstruktionsdienste bis hin zu den eigentlichen Bauleistungen.
- ▶ In der Erstellung der NIKEn hat sich gezeigt, dass die Analyse der unternehmerischen Potenziale und die Ausarbeitung von innovativen Ansatzpunkten eine anspruchsvolle Aufgabe darstellt, die tiefergehendes entwicklungsökonomisches Know-how erfordert.

Innovationsinfrastruktur – materiell und immateriell

Zur Innovationsinfrastruktur zählen **Hochschulen, Technologie- und Gründerzentren, Kompetenz- und Netzwerkzentren, Innovationszentren, Forschungsinstitute, Einrichtungen des Technologietransfers** usw. Im Idealfall ist die Innovationsinfrastruktur eng mit der regionalen Wirtschaft und ihren technologischen Spezialitäten verflochten, d. h. sie sind entsprechend thematisch-inhaltlich ausgerichtet und bieten passende Dienstleistungen an (Forschung und Entwicklung, Technologietransferdienstleistungen, Innovationsberatung usw.). Diese Einrichtungen spielen eine wichtige Rolle im **regionalen Innovationssystem**. Der zukunftsgerichtete Ausbau bzw. die Weiterentwicklung der Innovationsinfrastruktur ist zentrales Element zur Umsetzung von Entwicklungsstrategien. Der erste Analyseschritt besteht zunächst in der Bestandsaufnahme der entsprechenden Einrichtungen. Darauf baut dann eine Abschätzung zur Passgenauigkeit der angebotenen Dienstleistungen auf.

Mögliche **Defizite** in oder **Ergänzungen** zu den bestehenden Einrichtungen lassen sich ggfs. aus der Analyse der Unternehmens- und Innovationspotenziale ableiten, etwa im Rahmen von Befragungen oder Diskussionen mit Vertretern aus Unternehmen, Kammern, Forschungseinrichtungen, Hochschulen usw. Ein zweiter Analysepfad bezieht sich auf die neueren regionalökonomischen Erkenntnisse und Beispiele zu Einrichtungen der Innovationsinfrastruktur aus anderen Regionen, bildet Analogien und prüft eine Übertragbarkeit auf den jeweiligen Untersuchungsraum.

Ein weiterer Analyseschritt betrifft die immaterielle Infrastruktur: Zur Innovationsinfrastruktur gehört nämlich nicht nur der **materielle** Teil, die „Hardware“, sondern auch der **immaterielle** Part in Form von **Netzwerken innovationsrelevanter Personen** (auch:

virtuelle Infrastruktur), die i. d. R. verschiedenen Unternehmen und Institutionen der Innovationsinfrastruktur angehören und zielentsprechend geführt werden müssen.

Diese Netzwerke gruppieren sich häufig um eine zentrale Innovationseinrichtung, füllen das jeweilige Innovationsprojekt erst mit Leben und sind erfolgsentscheidend. Insofern ist die Realisierung des materiellen Teils das eine, mindestens ebenso wichtig aber sind Analyse und **Konzeption** zum immateriellen Teil, dem **Innovationsnetzwerk**, und seine zielgerechte **Umsetzung**. Dabei darf die hier zu leistende Arbeit auf keinen Fall unterschätzt werden, weder was den gebotenen **Personaleinsatz** noch was den **Zeitbedarf** angeht.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ In den NIKEen wurden Konzeptionen zu Innovations-, Netzwerk- und Transferzentren in einer großen thematischen Bandbreite entwickelt.
- ▶ Im Einzelnen sind zu nennen: Netzwerkzentrum Innovation und technische Textilien, Regionales Innovationszentrum (Inkubator zur Entwicklung von Gründungskonzepten, Begleitung von Existenzgründungen, „Industry-on-Campus-Projekte“), Transferzentrum für erneuerbare Energie mit Schwerpunkt „Null-Emissions-Gewerbegebiet“, Transferzentrum (denkmalgerechte) energetische Sanierung regionaltypischer Bauten sowie Innovations- und Kompetenzzentrum „Prozesskette Bau“.

Qualifikationspotenziale und Bevölkerung

Verlauf und Erfolg von Innovationsprozessen hängen von **qualifizierten** und **motivierten** Menschen ab. Erst mit einem entsprechenden „Humanvermögen“ können sich Unternehmen und Institutionen und in der Folge Kommunen und Regionen innovativ weiterentwickeln. Voraussetzung für die Bildung des erforderlichen Humankapitals ist einerseits eine leistungsfähige **Qualifizierungsinfrastruktur**, deren Angebote im Idealfall auch eine hohe Übereinstimmung mit der **Qualifikationsnachfrage** der Unternehmen aus der Region aufweisen. Auf der anderen Seite spielt hier die Attraktivität einer Region eine zentrale Rolle entweder Menschen anzuziehen oder entsprechenden Nachwuchs hervorzubringen. Dem entsprechend fließen in diesen Themenbereich viele Faktoren ein und es eröffnet sich ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten.

Potenzialanalysen sollten sich hier aber nicht nur auf die **demografischen Entwicklungen** und ihre Fortschreibung beschränken, zumal diese Prozesse auch nur sehr schwer zu beeinflussen sind. In diesen Themenbereich gehört auch die Analyse von

Qualifizierungsangeboten für die ganze Bandbreite **beruflicher Phasen** und ihrer Rolle für Erhalt und Ausbau der Innovationsfähigkeiten einer Region. Aufbauend auf Erkenntnissen zu möglichen Defiziten oder Ansätzen zur Initiierung zusätzlicher Impulse sind entsprechende Investitionen in die Qualifizierungsinfrastruktur ein weiteres wichtiges Element für zukunftsgerichtete Entwicklungsstrategien.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Die unter dem Thema „Humanvermögen“ entwickelten Projekte bezogen sich auf unterschiedliche Qualifizierungsphasen und Qualifikationsniveaus. Projekte zielten auf innovative Ansätze zum Beispiel
- ▶ zur frühen beruflichen Orientierung in Richtung MINT-Berufe, um in einem stark industriell geprägten Raum die Sicherung des Fachkräftenachwuchses zu fördern
- ▶ oder auch auf die Verankerung von Angeboten der beruflichen Weiterbildung älterer Fachkräfte im Sinne einer Verbindung von „Lernen vor Ort“ und „Lebenslanges Lernen“ in einem Gesamtkonzept für ein Gründer-, Gewerbe- und Kompetenzzentrum.

Nachhaltigkeit als thematischer Schwerpunkt und Querschnittsziel

Ausgangspunkt insgesamt ist dabei das **ökologische Kapital** als Bestandsgröße eines Raums, das die Lebensgrundlage für die Menschen ist, das aber durch Wirtschafts- und Konsumprozesse beeinträchtigt bzw. verbraucht wird und in das entsprechend investiert werden muss, um es zu erhalten. Investition zielt dann sowohl auf höhere Effizienz, also **Verbrauchsminderung**, als auch auf **Verbrauchsvermeidung**, etwa durch innovative Substitution. Ökologische Investitionen umfassen dabei auch Anstrengungen in Richtung ökologischer Bildung, um etwa Verhaltensweisen zu verändern. Gleichzeitig können die jeweiligen **ökologischen Investitionsprojekte**, die vielfach ebenfalls auf Forschung und Entwicklung beruhen, der Ausgangspunkt für neue Angebote auf dem internationalen Markt sein.

Insbesondere das Thema „**Green Economy**“ ergänzt den **Nachhaltigkeitsansatz** und betont vor allem auch die ökonomischen Chancen einer nachhaltigen Wirtschaftsweise. Insgesamt nimmt „Green Economy“ mittlerweile auch für die innovative Weiterentwicklung von Kommunen und Regionen einen zentralen Stellenwert ein. Dies kann sich erstens auf die Unternehmensbasis in einem Raum beziehen, wenn sie erfolgversprechende **Produkte** beispielsweise zur nachhaltigen Energieerzeugung, zur Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz, für eine nachhaltige Mobilität usw. anbietet. Zweitens bietet die Nutzung **naturräumlicher Potenziale** für eine nachhaltige Ener-

gieerzeugung regionale Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Und drittens als **Querschnittsziel** für die Durchsetzung einer CO₂ vermeidenden bzw. ressourceneffizienteren Produktionsweise, was auch immer wieder Anreize für innovative Lösungen in den Unternehmen schafft.

In der Potenzialanalyse sollte diesem Themenbereich aufgrund der breiten Verankerung in der Wirtschaft und seiner Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit von Regionen ein gesonderter Prüfschritt gewidmet werden. Mitzudenken sind dabei auch immer nachhaltige **Impulswirkungen** für die regionalen ökonomischen Kreisläufe.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Als Innovationsthemen wurden die energetische Verwertung von Reststoffen aus der Landschaftspflege und Verbindung des Stofftransports mit Angeboten des ÖPNV sowie
- ▶ die Weiterentwicklung eines Gewerbegebiets zu einem „Null-Emissions-Gewerbegebiet“, insbesondere durch Einsatz innovativer Latentwärmespeicher in einem Nahwärmenetz entwickelt.
- ▶ Das Thema Nachhaltigkeit wurde als Querschnittsziel durch die Umsetzung der Infrastrukturprojekte mit einem überdurchschnittlich hohen energetischen Standard verankert.

Weitere Innovationsbereiche und Untersuchungsthemen

Selbstverständlich beschränkt sich das Thema **Innovation** einem **breiteren Verständnis** nach nicht nur auf die bis hierhin besonders betonten Bereiche der Unternehmenswirtschaft oder auch der „Green Economy“. Welche **weiteren Themenfelder** gegebenenfalls zusätzlich vertieft werden sollten, lässt sich aber nicht im Einzelnen vorwegnehmen und hängt letztlich von den spezifischen kommunalen und regionalen Bedingungen ab, etwa ob es tatsächlich weitere relevante Potenziale für innovationsfördernde Ansätze gibt oder ob spezifische kommunale oder regionale Engpasssituationen die weitere Entwicklung maßgeblich begrenzen.

Letztlich sollte sich eine innovationsorientierte Entwicklungsstrategie aber **nicht** in einer **Vielzahl von Themen** verlieren. Vor allem kommt es darauf an, auf solche regionalen Potenziale aufzubauen, die einerseits eine gewisse Stärke der Kommune bzw. der Region ausmachen und die andererseits auch weiterreichende und nachhaltige ökonomische Impulse auslösen können.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Ein EULE-Projekt hat aus der Kombination verschiedener die Kommune prägender Themenfelder innovative Verbindungen für die Qualifizierung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen hergestellt und somit in Richtung „soziale Innovation“ gewirkt.
- ▶ In einer weiteren NIKE wurden innovative Ansätze für die verstärkte Nutzung des ÖPNV entwickelt.

Wie in der Abbildung auf Seite 12 skizziert, bilden die Analysen die Grundlagen zur Ableitung der weiteren Handlungsstrategie, bestehend aus der Formulierung von Entwicklungszielen sowie von Handlungsansätzen und Projekten zur Erreichung dieser Ziele. Zentral ist, dass in den weiteren **Strategieprozess** rechtzeitig Vertreter aus **Bürgerschaft, Unternehmen** und relevanten **Institutionen** einbezogen werden, um sowohl lokales und regionales Know-how für die Umsetzung der Strategie zu mobilisieren als auch die Grundlagen für eine breite Akzeptanz der Realisierung von Projekten zu schaffen. Eckpunkte der Partizipationsprozesse und der Bürgerbeteiligung werden in Abschnitt G aufgegriffen. Nachfolgend werden aber zunächst die weiteren Schritte zur Ableitung einer innovationsorientierten Entwicklungsstrategie in ihren Grundzügen umrissen.

Analyse von Stärken-Schwächen sowie Chancen und Risiken

Die pointierte Analyse von **Stärken–Schwächen** und **Chancen–Risiken** (als Abkürzung für die englischen Begriffe auch als SWOT-Analyse bezeichnet) stellt den **Verbindungsschritt** zwischen der Analyse und der Formulierung von **Entwicklungszielen** dar.

Im Rahmen der Stärken-Schwächen-Analyse werden die Analyseergebnisse aus den analysierten Themenbereichen konzentriert zusammengefasst und in ihrer entwicklungsfördernden und entwicklungshemmenden Rolle nochmals herausgearbeitet. Dabei kommt es auch darauf an, vor dem Hintergrund der Stärken und Schwächen der Kommunen und Regionen mögliche zukünftige Einflüsse zu berücksichtigen und die daraus folgenden Chancen und Risiken für die Räume zu skizzieren. Im Prinzip werden hier **Entwicklungsszenarien** unter der Annahme von günstigen und eher ungünstigen Randbedingungen entwickelt. Die Spur für die Entwicklungsziele findet sich dann in Ansätzen, die die tatsächliche Realisierung der Chancen befördern und die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt der Risiken minimieren.

Entwicklungsziele und Entwicklungsleitbild

Für einen integrierten Entwicklungsansatz werden - ausgehend von den Datenanalysen und der Stärken-Schwächen-Analyse und erweitert um regionalökonomisches Entwicklungs-Know-how - **thematisch breit** aufgeächert Felder untersucht, die maßgeblich für die weitere Entwicklung erscheinen. Für einen erfolgversprechenden Entwicklungsansatz ist es aber sinnvoll, **Prioritäten** zu setzen und dementsprechend nicht zu Vieles gleichzeitig anzupacken. Im Rahmen einer innovationsorientierten Strategie ist das relevante Zielspektrum für eine Kommune oder Region von vorneherein überschaubar, da aufbauend auf den jeweiligen Potenzialen wirklich **innovative Ansatzpunkte** in der Regel nicht sehr breit streuen. Dabei ist an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass sich die Ziele tatsächlich aus den **regionalen Potenzialen** ableiten und nicht (tages-)aktuell im Vordergrund stehende Innovationsthemen aufgegriffen werden, für die sich in einem Raum gar keine Anknüpfungspunkte finden lassen. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn die Anwendungsreife von Technologien noch in weiter Ferne liegt und sich Entwicklungsansätze auf wenige Hochschulen oder spezialisierte Forschungsinstitute beschränken. Zudem muss man berücksichtigen, dass die **Standortkonkurrenz** um die Ansiedlung von „Spitzenentwicklungspotenzialen“ sehr groß ist und die eigenen Chancen müssen realistisch beurteilt werden. Die Erfahrung zeigt, dass der erfolgversprechende Weg in der **innovativen Weiterentwicklung** der **vorhandenen Potenziale** zu suchen ist. Dabei sollten aber keinesfalls nur die Themen einzelner (prägender) Unternehmen in einer Kommune oder einer Region herausgegriffen werden. Vielmehr sind verbindende Themen zu suchen, die eine breitere Basis im Raum besitzen.

In einem weiteren Schritt kann die Verdichtung der aufgestellten Entwicklungsziele in einem griffig formulierten **Entwicklungsleitbild** insbesondere dabei hilfreich sein, die Entwicklungsdiskussion in eine breitere Öffentlichkeit zu tragen.

Zudem zu beachten ist, dass die Ablauflogik für die Entwicklung einer integrierten Innovationsstrategie unter den Bedingungen der **EFRE-Förderung** bzw. eines **Förderwettbewerbs** nicht streng linear verläuft bzw. von vorneherein schon eine gewisse Fokussierung erforderlich ist, da entsprechende Prioritäten durch den EFRE und spezifiziert durch das jeweilige regionale Operationale Programm bereits vorgegeben werden.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Unter der Maßgabe des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ konzentrierte der EFRE 2007 bis 2013 seine Unterstützung im Rahmen von Strategien zur nachhaltigen Entwicklung, unter Berücksichtigung der Förderung der Beschäftigung, in erster Linie auf die Prioritäten Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt und Risikovermeidung

Umsetzungsschritte: Prioritäten, Handlungsfelder und Projektansätze

In der weiteren Ausdifferenzierung werden **Handlungsfelder** definiert, die besonders geeignet für die **Erreichung der Ziele** sind. Das Handlungsspektrum ist nach den verschiedenen Zielen und Themen aufgefächert für jeden Raum spezifisch zu entwickeln und kann in dieser Handreichung nicht im Einzelnen schon beschrieben werden. Im Rahmen des EFRE werden förderfähige Handlungsfelder und Maßnahmen beschrieben. Im darauf aufbauenden Operationellen Programm werden diese weiter spezifiziert und durch die Bedingungen des Wettbewerbs konkretisiert.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Im OP Baden-Württemberg 2007 bis 2013 wurden folgenden Handlungsfelder für EULE unter dem Oberziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ definiert:
- ▶ Innovative Ansätze zur Beschäftigungsentwicklung, flächensparende Entwicklung durch Revitalisierung, umweltverträgliche Mobilität, Klimawandel und Klimaschutz sowie Schutz und Aufwertung des Naturerbes und des kulturellen Erbes.

In einem weiteren Konkretisierungsschritt sollten **Projekte** in ihren **Grundzügen** entwickelt werden (Projektansätze). Insgesamt reicht das Spektrum von eher **organisatorischen Ansatzpunkten** - etwa zur grundlegenden Aufgabenverteilung in der Wirtschaftsförderung zwischen kommunalen und regionalen Akteuren oder zum Management von Clustern - über materielle **Infrastrukturplanungen** bis hin zu konkreten **Investitionsprojekten** mit merklichen Impulswirkungen.

Im konkreten Fall EULE

Die Bandbreite der Themen, die für Projektansätze in den NIKEn ausgearbeitet wurden, war sehr groß. Systematisch sind folgende Kernthemen zu nennen

- ▶ die Förderung von Innovation und Beschäftigung durch innovative Gründungen sowie durch auf ansässige Unternehmen setzende Innovationsprojekte mit Betonung wissensintensiver Branchen bzw. Märkte (etwa Oberflächentechnik, optische Technologien, technische Textilien/textile Technologien, Prozesskette Bau),
- ▶ die Weiterbildung von Fachpersonal sowohl unter der Innovationszielsetzung als auch mit Blick auf den demografischen Wandel (Themen wie erneuerbare Energien, Energieeinsparung, energetisches Sanieren, Kombination traditioneller Bauweisen mit modernen energetischen Bautechniken u. ä.),
- ▶ die Präsentation neuer Technologien, insbesondere aus dem Bereich der Umwelttechnik als Teil von Gründer-, Innovations-, Kompetenz- oder Transferzentren,
- ▶ die Förderung der Kreislaufwirtschaft und der Schutz der Kulturlandschaft durch neue Sammel- und Aufbereitungssysteme für natürliche Reststoffe und ihre Verwertung in Kombination mit neuen Angeboten im ÖPNV,
- ▶ die merkliche Erhöhung der Attraktivität des ÖPNV als Anreiz für den Umstieg auf Bus- und Bahnverbindungen,
- ▶ die Unterstützung innovativer Sanierungsvorhaben,
- ▶ die berufliche Vorbereitung verschiedener Altersgruppen gerade auch in technisch-naturwissenschaftlichen Lernfeldern als Beitrag zur Milderung künftigen Fachkräftemangels und zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund,
- ▶ der fachspezifische Wissenstransfer zu innovativen Themen auch an Konsumenten wie etwa Bauherren sowie
- ▶ die Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung in neue Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der ebenfalls zielgemäßen gesellschaftlichen Innovation.

Die bis hierhin erarbeiteten konzeptionellen Überlegungen haben für die Kommunen und Regionen einen eigenen Wert, umreißen sie einen in der Regel **langfristig** angelegten Handlungsrahmen zur innovativen Weiterentwicklung und damit zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Ein umsetzungsorientiertes Handlungskonzept sollte anschließend **Prioritäten** für die weiteren **Realisierungsschritte** entwickeln und festlegen, wer welche Aufgaben mit wie viel Aufwand in welchem Zeitraum erledigt.

Unter den Projektansätzen wird ein Teil gewinnbringend weiterverfolgt werden, ohne dass dafür eine Förderung notwendig wäre bzw. sich die Projekte vom Gegenstand her für eine Förderung eignen. Darüber hinaus können einzelne Projekte, die „tragende Säulen“ im Rahmen der Gesamtstrategie darstellen, im Detail konzeptioniert und zu **Leuchtturmprojekten** ausgebaut werden. Im Rahmen von Wettbewerbsverfahren eignen sie sich besonders als Gegenstand für eine weitergehende Förderung.

F Eine spezielle Herausforderung - Entwicklung von Leuchtturmprojekten

Mit einem Leuchtturmprojekt wird inhaltlich ein **vorbildliches Projekt** verbunden, das eine deutliche **Signalwirkung** für die Entwicklungsstrategie hat, sowohl nach innen als Kristallisationspunkt für weitere Maßnahmen und Projekte als auch nach außen, etwa um weitere Entwicklungspotenziale anzuziehen. Im Rahmen kommunaler oder regionaler Konzeptionen beziehen sich Leuchtturmprojekte zudem häufig auf materielle **Infrastrukturinvestitionen**.

Die besonderen Herausforderungen ergeben sich aus der Komplexität und dem Umfang entsprechender Projekte. Im Rahmen einer innovationsorientierten Entwicklungsstrategie sollte ein solches Leuchtturmprojekt zudem erkennbar eine innovationsfördernde Zielrichtung verfolgen.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Um die „Sichtbarkeit“ der Leuchtturmprojekte zu garantieren, wurden Mindestschwellen für die erforderlichen Investitionssummen definiert. Der Projektumfang musste mindestens 3 Mio. € umfassen, davon ein kommunales förderfähiges Investitionsvolumen von mindestens 2 Mio. € und davon wiederum mussten mindestens 1 Mio. € EFRE Mittel verwendet werden, bei einem Fördersatz von bis zu 80 % der Nettoinvestitionskosten.
- ▶ Die Leuchtkraft der Modellvorhaben ergibt sich aber weniger aus der materiellen Investition als vielmehr aus der inhaltlichen Konzeption, für die nochmals ein ausreichender Planungsaufwand angesetzt werden muss.
- ▶ Eine Daueraufgabe bleibt dann, die innovationsfördernde inhaltliche Konzeption nachhaltig umzusetzen. Auch die dafür notwendigen Strukturen sind in den Planungen festzulegen.

Vom grundsätzlichen Projektansatz bis zur **umsetzbaren Projektkonzeption** ist es in aller Regel noch ein **weiter Weg**. Aus dem Modellprojekt EULE geht generell hervor, dass sich komplexe, innovative, kommunale Infrastrukturprojekte dadurch auszeichnen, dass im Projektprozess der Arbeitsaufwand und Zeitbedarf für Analysen, Planungen, Abstimmungen und weitere Konkretisierungen, nicht unterschätzt werden darf. Diese Phase hat etwas **Unsichtbares** an sich, da der zugehörige Arbeitsprozess und auch die Ergebnisse schwer greifbar sind. Umso mehr sollte dieser Phase von vornherein eine **hohe projektplanerische Aufmerksamkeit** zukommen, denn von ihr hängt zentral der weitere Erfolg des jeweiligen Projekts ab.

Insbesondere aus den Ansprüchen an einen **innovativen Charakter** und die **Modellhaftigkeit** eines Leuchtturmprojekts folgen hohe Anforderungen an die **Planungsprozesse**. Diese können eher **technischer** Natur sein, wenn sich der innovative Charakter aus einer richtungsweisenden technischen Umsetzung des jeweiligen Projekts ableitet. Für Projekte, die in Cluster und Netzwerke eingebunden sind und vor allem dem Innovationstransfer in kleinere Unternehmen oder auch der Förderung von Unternehmensgründungen dienen, ergibt sich der Leuchtturmcharakter vor allem aus einer **innovativen inhaltlichen Konzeption**.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Zur Begleitung der Innovationsprozesse im Rahmen von Inkubatorprojekten, Gründungsvorhaben oder Innovationsvorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen wurden für die Innovationszentren spezifische Konzepte für ein Innovationsmanagement entwickelt.
- ▶ Im Rahmen von Qualifizierungsprojekten sind besondere Anstrengungen zur Aufschließung der Zielgruppe und zur laufenden Entwicklung besonderer Angebote erforderlich.
- ▶ Komplexere technische Planungen waren vor allem gefordert im Rahmen der Erstellung von innovativen Konzepten zur Energieerzeugung bzw. zur Steigerung der Energieeffizienz

Die innovationsfördernde Wirkung der Leuchtturmprojekte beruht in der Regel auf einem **qualifizierten Management**. In der Projektplanung sind entsprechende Kapazitäten zu berücksichtigen und daraus resultierende Kosten zu kalkulieren. Hier ist sehr sorgfältig vorzugehen, um letztlich auch in den politischen Entscheidungsgremien keine falschen Vorstellungen über die **Projektkosten** und mögliche **Projektrisiken** zu erzeugen. Ohne ausreichende konzeptionelle Grundlagen und darauf aufbauend die Erschließung weiterer **Finanzierungsquellen** für den laufenden Betrieb ist unter Umständen die langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Projektes nicht gewährleistet. Dies gilt auch trotz hoher Fördersätze, die ggfs. im Rahmen eines Förderwettbewerbs gewährt werden. Auch geförderte Projekte gleichen somit einer Gratwanderung, die ohne ausreichende Planung und Sicherung schnell in die roten Zahlen abstürzen können.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Nicht alle EULE-Projekte, die nach einer positiven Wettbewerbsentscheidung in die Förderphase kamen, werden letztlich als Leuchtturmprojekt realisiert. Diese Projekte wurden aber zumindest thematisch weiter vertieft und werden zum Teil in veränderter Form fortgeführt.
- ▶ Hier waren zwar im Einzelnen projekt- und trägerspezifische Gründe ausschlaggebend. Nicht zuletzt aufgrund der Komplexität der Projekte erschienen einigen Trägern aber auch die Projektrisiken zu hoch.

G Wie können Partizipationsprozesse und Bürgerbeteiligung gestaltet werden?

Die **Beteiligung** von potenziell **Betroffenen** bzw. **Nutznießern** von den späteren Ergebnissen ist früh zu planen und rechtzeitig einzuleiten. Umfang und Vorgehensweise hängen aber stark von den konkreten **Projekthalten** ab. So umfasst die Entwicklung innovationsfördernder Strategien zunächst vor allem **Fachthemen**, für die die breitere Bevölkerung nur schwer zu gewinnen ist bzw. die in ihren Konsequenzen nur wenige Widerstände erzeugen dürften.

Im Zentrum der **Partizipationsprozesse zur Strategieerarbeitung** stehen dann vor allem die eigentlichen **Interessensgruppen**: Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Organisationen der Wirtschaft, Gewerkschaften, die Beauftragten für Chancengleichheit, die regionalen ESF-Arbeitskreise, die regional verorteten Netzwerke für berufliche Fortbildung usw. Das schließt aber nicht aus, umfassend zu informieren und passende Kommunikationskanäle einzurichten.

Unter einer fachthematischen Zuspitzung gibt es verschiedene Varianten der Prozessgestaltung. Die Entwicklung einer Strategie umfasst immer **analytisch** untersuchende Schritte und **diskursive** Prozesse. Wohin das Schwergewicht zu legen ist - ob etwa auf moderierte und breit aufgestellte Arbeitsgruppen oder stärker auf externe Expertise, lässt sich vorab nicht allgemeingültig beantworten. Vor- und Nachteile sind jeweils abzuwägen (Aufwand, Zeitdauer, Beteiligung der wichtigen und richtigen Akteure, Offenheit der Diskussion, Timing der Projektentwicklung...).

Differenziertere Formen der **Bürgerbeteiligung** dürften in erster Linie in einer späteren Phase mit der Entwicklung und **Umsetzungsplanung konkreter Projekte** relevant werden, die sich dann in erster Linie auf die jeweilige Standortkommune konzentrieren.

Die Beteiligung von Bürgern in Kommunen hat noch **nicht** den **Status** der **Routine** erreicht, vielmehr haben die damit verbundenen Vorgänge für viele Gemeinden immer noch prototypischen Charakter. Das **frühzeitige Einbinden** und **Mitnehmen** der Bürger einer Kommune kann heute jedoch als eine **Grundanforderung** betrachtet werden. Dieses gilt im Besonderen für die **strategische Weiterentwicklung** einer Kommune, die zum einen für alle Bürger von Interesse ist und die zum anderen eine merkliche Zahl der Bürger am Ende direkt betrifft.

Einige grundlegende, aber sicherlich nicht abschließende Empfehlungen, die auch berücksichtigen, dass bei der Bürgerbeteiligung gegenseitiges Vertrauen bei den beteiligten Parteien ein zentraler Erfolgsfaktor ist, seien an dieser Stelle vorgebracht:

- Vom Anfang her gedacht ist die Beteiligung der Bürger bei wichtigen kommunalen Belangen eine **Haltungsfrage**: Eine **positive Grundhaltung** der zuständigen Vertreter aus Kommunalverwaltung und Gemeinderat und damit der echte Wille zur Beteiligung ist eine Erfolgsvoraussetzung vom Start weg.
- Sich als Bürger zu beteiligen, ist eine **freiwillige Angelegenheit**. Finden sich z. B. zu bestimmten kommunalen Belangen nicht genug Interessenten für eine regelgerechte Beteiligung, so ist dieses ein Votum, das als solches festzuhalten ist und auch nach außen gegenüber den Bürgern zu kommunizieren ist.
- Eine **frühzeitige Einbindung** der Bürger fördert nicht nur das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit, sie wirkt auch dem immer wieder Empörung auslösenden Vorwurf entgegen, die Dinge seien bereits festgezurrzt bzw. ohne Beteiligung der Bürger schon zu weit gediehen. Zugleich wirkt man so der **Entstehung von Gerüchten entgegen**, die ihre Wirkungskraft aus ihrer tendenziösen Färbung sowie den damit verbundenen Zuspitzungen, teils auch Fehlinformationen beziehen.
- Bürgerbeteiligung ernst genommen ist als ein **Prozess** aufzufassen, der die jeweilige kommunale Aufgabenstellung über **sämtliche Phasen** von der Planung bis hin zur Erfolgskontrolle umfasst (**Bürgerbeteiligungsprozesse/BBP**). Eine solche umfassende Beteiligung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz des Ganzen durch die Bürger.
- BBP sind ihrerseits wie ein echtes **Projekt** zu behandeln, also **systematisch zu planen** und zu **realisieren**.
- Ein zentraler Punkt ist dabei der zugehörige **Kommunikationsprozess**. Hierbei ist besonderer Wert auf die **adäquaten Kommunikationsinstrumente und -wege** sowie auf den **Kommunikationsablauf** und seine Planung zu legen.
- Bei wichtigen, komplexen Vorhaben, etwa zur Planung eines Leuchtturmprojekts, das möglicherweise zu Belastungen für die Bevölkerung führt, ist die Einschaltung einer **externen Moderation** durch ein entsprechend **erfahrenes Büro** nicht allein aus Gründen der Neutralität, sondern auch aus Gründen der professionellen Gestaltung der Bürgerbeteiligung anzuraten.
- Zugleich sind **kommunenintern passende Zuständigkeiten** zu definieren und **personelle Kapazitäten** für die Bürgerbeteiligung in Abstimmung mit dem externen Büro vorzusehen.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Die Formen der Bürgerbeteiligung in den EULE-Projekten haben eine große Spannweite abgedeckt: von sehr frühen und breit angelegten Ansätzen der Bürgerbeteiligung zur Ideenfindung bis hin zur Beschränkung auf anlassbezogene Information und Berichterstattung.
- ▶ In einem Fall haben auch die konkrete technische Auslegung einer Anlage sowie die Standortwahl kontroverse Diskussionen unter der Bevölkerung in den vorgesehenen Standortgemeinden ausgelöst.

H Welche organisatorischen Strukturen werden benötigt und auf welche Schritte ist zu achten?

Insgesamt können drei große Abschnitte im Prozessverlauf unterschieden werden: die Entwicklung einer Strategie für eine innovative Entwicklung, die Entwicklung und Planung von Projekten zur Umsetzung der Strategie und die Realisierung der Projekte. Vor diesen Prozessschritten steht noch die Phase, in der die relevanten Akteure zusammenfinden.

Thematische und regionale Findung

Vor dem Einstieg in die Erstellung der Strategie müssen sich die **relevanten Akteure** finden und arbeitsfähige **Organisationsstrukturen** entwickeln. Dieser Findungsprozess hat sowohl thematische als auch räumliche Dimensionen. Dabei hängt es vor allem von den Zielsetzungen des Strategieprozesses ab, wer letztlich einbezogen werden sollte.

Eine innovationsorientierte Kommunal- und Regionalentwicklung bezieht sich im Schwerpunkt auf die Förderung von **Innovationsprozessen**, um die Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitsplätzen in einem Raum zu steigern. Damit sind im Schwerpunkt Prozesse angesprochen, die die kleinen und mittleren Unternehmen in einem Raum unterstützen. Darüber hinaus verfügen Kommunen und Regionen aber auch noch über weitere Ansatzpunkte für innovationsfördernde Prozesse, über die in der ersten Phase eine **grundlegende Verständigung** hergestellt wird. Unter den Bedingungen eines aus EFRE-Mitteln finanzierten Förderwettbewerbs sind für die Strategieplanung zudem besondere Rahmenbedingungen zu beachten. Diese ergeben sich zum einen aus den zeitlichen Vorgaben für die Erstellung von Entwicklungsstrategien, zum anderen sind thematische Vorgaben zu beachten.

Mit Blick auf die Förderung von Innovationsprozessen sind die **räumlichen Grenzen** für die Strategieentwicklung eher weiter zu fassen. Für sinnvolle Aktionen ist eine kritische Masse von Unternehmen oder Unternehmensgründern mit ähnlich gelagerten Schwerpunkten und Interessen erforderlich. Darüber hinaus können in einem größeren regionalen Kreis Projektkosten und –risiken leichter geschultert werden. Auf der anderen Seite steigt mit der Zahl der Akteure der **Abstimmungsaufwand**, was insbesondere unter zeitlichen Restriktionen von Bedeutung ist, so dass der Kreis der Beteiligten auch nicht ausufern sollte. Es gibt aber letztlich kein Patentrezept vorab zu bestimmen,

wie sich der Kreis der Beteiligten zusammensetzen sollte. Anhaltspunkte können dafür die relevanten regionalökonomischen Verflechtungen liefern.

Strategieentwicklung

Vom Ablauf her werden einige wenige „**Promotoren**“ aus einem Raum die Initiative ergreifen und den Prozess in Gang setzen (z.B. Oberbürgermeister / Bürgermeister, Landrat, Leitung von Wirtschaftsorganisationen, regionaler Wirtschaftsförderung, Clustern oder Hochschulen / Forschungseinrichtungen u.a.). Neben Vereinbarungen zu grundlegenden Zielsetzungen und dem groben Ablauf ist zunächst die Einrichtung arbeitsfähiger und ergebnisorientierter **Projektgremien** notwendig.

Erforderlich erscheinen mindestens ein **Lenkungsgremium** zur Projektsteuerung und eine **operative Einheit** zur Erarbeitung bzw. organisatorischen Begleitung der Entwicklungsstrategie. Insbesondere in der Zusammenarbeit in Kommunalverbänden bzw. in größeren räumlichen Einheiten sollte dem Lenkungsgremium auch **Entscheidungskompetenzen** etwa im Fall von Interessenkollisionen oder Konkurrenzsituationen (bspw. zur Priorisierung von Projekten) eingeräumt werden. Am besten werden Abstimmungsregeln und –mechanismen bereits mit Konstituierung des Lenkungsgremiums vereinbart, so dass spätere Entscheidungen auch das notwendige Maß an Verbindlichkeit und Akzeptanz erreichen.

Grundsätzlich bietet es sich an, für die inhaltlichen Schritte zur Strategieentwicklung **externe Unterstützung** einzuschalten. Innovationsorientierte Strategieprozesse finden nur in größeren Zeitabständen statt, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die erforderlichen Arbeitskapazitäten in den Kommunen und Regionen überhaupt zur Verfügung stehen. Zudem ist für eine Reihe von analytischen Schritten, für Bewertungen sowie entwicklungsökonomische Schlussfolgerungen bis hin zur Entwicklung von Projektansätzen **spezialisiertes Fachwissen** erforderlich, was in den sich beteiligenden Kommunen oder Regionen nicht notwendigerweise vorhanden ist. Falls externe Dienstleister in größerem Umfang eingeschaltet werden, sollte am Beginn des Strategieprozesses auch eine faire Vereinbarung zur **Aufteilung der anfallenden Kosten** stehen.

Auch für den Fall der Vergabe wesentlicher Arbeitsschritte an externe Dienstleister ist ein **internes Projektmanagement** vorzusehen etwa zur Koordinierung des Lenkungskreises, zur Vorbereitung von Ausschreibungen für externe Dienstleister, zur terminlichen und qualitativen Kontrolle einzelner Arbeitspakete oder auch zur Koordinierung

von Partizipationsprozessen. Die **personellen Ressourcen** für diese Aufgaben sollten nicht zu knapp kalkuliert werden.

Die Entwicklungsstrategie mündet in einen Umsetzungsplan, der konkrete Projekte beinhaltet. Dieser Umsetzungsplan setzt Prioritäten, weist Kosten und Finanzierungsquellen aus und umreißt den zeitlichen Horizont für die Projektrealisierung. Trotz einer breiten Beteiligung und der Hinzuziehung von fachlich spezialisierter Expertise haben Projektplanungen am Ende von integrierten Strategieprozessen in aller Regel erst vorläufigen Charakter.

Projektentwicklung und -umsetzung

Für die konkrete **Planung der Projekte** und insbesondere der großen Leuchtturmprojekte ist nochmals ein merklicher Aufwand anzusetzen. Dies bezieht sich zum einen auf die **Projekthalte**, die ja zudem noch einen innovativen Anspruch erfüllen müssen. Hier sind in der Regel noch fachlich **vertiefende Expertisen** gefordert. Nicht untypisch für Innovationsprozesse wirft die Lösung von einzelnen Problemen auch neue Fragen etwa zu technischen Lösungsansätzen oder zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit auf, so dass letzte Unsicherheiten auch nicht vollständig beseitigt werden können. Hier können zusätzlich noch **Risikoanalysen** gefordert sein, die Entwicklungsszenarien durchspielen und Maßnahmen zur Begegnung von Risiken entwickeln.

Neben den inhaltlichen Fragen ist zudem noch merklicher Aufwand zu kalkulieren für die Einrichtung von **Unterstützungsstrukturen**, etwa die Gründung eines Fördervereins und die Gewinnung von zahlungsbereiten Mitgliedern, oder für das Knüpfen von oder die Einbindung in die themenbezogenen **Netzwerke**, aus denen sich der spätere Nutzerkreis des Leuchtturmprojekts generiert. Dies sind zentrale Aspekte für die ökonomische Tragfähigkeit eines Projekts. Eine besondere Herausforderung ist es, im Rahmen eines **Förderwettbewerbs** diese Unterstützungsstrukturen auch schon frühzeitig zu **mobilisieren** und auch schon möglichst konkrete Zusagen für den Wettbewerbsbeitrag zu erhalten. In der Regel sind solche Zusagen ein wichtiges Kriterium für die **Wettbewerbsentscheidung**.

Im konkreten Fall EULE

- ▶ Im Rahmen der NIKE waren Konzeptionen für die Leuchtturmprojekte zu entwickeln. Allerdings hat sich gezeigt, dass diese zum Zeitpunkt der Wettbewerbsentscheidung häufiger noch nicht den Grad der Umsetzungsreife erreichten. Dies hat in einigen Fällen implizit zu einer „dritten“ Wettbewerbsstufe geführt, wenn der weitere Projektverlauf bzw. die Realisierung von weiteren Projektuntersuchungen und Planungen abhängig gemacht wurde.
- ▶ Für zukünftige Förderwettbewerbe kann daraus die Empfehlung abgeleitet werden, in den Wettbewerbsausschreibungen die Anforderungen an die Projektplanungen zur Umsetzungsreife noch deutlicher zu formulieren.

Für die konkrete Ausarbeitung raumwirksamer **Standortprojekte** ist der **Kreis der Akteure** nochmals zu überdenken und für den Fall sehr spezifischer inhaltlicher Anforderungen sind ggfs. Projektmanagement und externe Begleitung neu zu bestimmen. Die innovationsfördernde Wirkung von Infrastruktureinrichtungen ergibt sich in aller Regel aus einer innovativen Konzeption und einem entsprechend ausgerichteten **Management** und Betrieb der jeweiligen Einrichtung. Häufig sind diese Einrichtungen in Innovationsnetzwerke einzubetten bzw. die Bildung entsprechender Netzwerke soll durch die jeweilige Einrichtung gefördert werden. Dies ist ein entscheidender Punkt und sollte schon frühzeitig angegangen werden. Idealerweise verläuft dieser Prozess parallel zur baulichen Planung der jeweiligen Infrastruktureinrichtung. Auf diese Weise können Inhalte und bauliche Umsetzung eng miteinander verzahnt werden. Nicht zu spät sollte daher das eigentliche **Management** eingestellt bzw. eingeschaltet werden, sodass die notwendigen Abstimmungen frühzeitig erfolgen können. Dem **Lenkungskreis** kommt in der Phase der Projektplanung die wichtige Aufgabe zu, die Beziehung zur Gesamtstrategie, die Raumwirksamkeit und den erforderlichen innovativen Charakter des Projekts sicherzustellen.

Nochmals besondere Herausforderungen stellen sich, wenn Infrastruktureinrichtungen tatsächlich in Kooperation mehrerer Kommunen entwickelt werden, die wiederum in erster Linie jeweils ihren Gremien bzw. am Ende ihren Bürgern verpflichtet sind. Wie die Zusammenarbeit im Einzelfall aussehen muss, kann hier nicht vorausgeschickt werden. Einige allgemeine Hinweise mögen genügen:

- Noch vor dem Projektstart ist neben der Verteilung der Kosten und ggf. der zusätzlich anfallenden Lasten durch ein Infrastrukturprojekt die **Verteilung** der verschiedenen, erzielbaren **Nutzen** auf die einzelnen Kommunen ausdrücklich zu klären. Sind diese Leitgrößen im Vorhinein nicht ausreichend bestimmbar, sollten sie im weiteren Projektverlauf thematisiert und weiter konkretisiert werden.

- Sodann ist auf ein gutes **Funktionieren** der **Kommunikation** unter den Verbundkommunen auch in der Weise hinzuwirken, dass klare Regeln des Umgangs miteinander definiert sind, aber auch eine möglichst hohe **personelle Kontinuität gewährleistet ist**.
- In jedem Fall ist zu prüfen, ob es nicht für das jeweilige Projekt ratsam ist, ein **Kompetenzteam** zu bilden, das Vertreter aller oder zumindest doch der wesentlichen Kommunen und ggfs. auch sonstige wichtige Projektbeteiligte enthält.
- Auch ist es häufig innerhalb eines kommunalen Verbunds sinnvoll, dass ein oder zwei **Lead-Kommunen** bestimmt werden, die das Projekt an erster Stelle **vorantreiben** und auch die Hauptkommunikation übernehmen.
- Zu empfehlen ist ferner, dass die **Partnerkommunen** angesichts der nicht wenigen Faktoren, die bei kommunalen Infrastrukturprojekten eine Rolle spielen, eine **schriftliche Vereinbarung** treffen, die die wichtigsten zu regelnden Parameter einschließlich der Verteilung der voraussichtlich Nutzen und der gegenüberstehenden Kosten bzw. Belastungen enthält.
- Die weitere **bauliche Umsetzung** erfolgt nach den gängigen Methoden des **Bauprojektmanagements** und soll hier nicht weiter vertieft werden. Hauptverantwortung trägt hier in der Regel die Standortgemeinde, in der die Einrichtung realisiert wird. Größere Kommunen verfügen hier über die notwendigen personellen Ressourcen und auch inhaltlichen Erfahrungen.
- Zudem sind die **gesellschaftsrechtlichen Fragestellungen** für das Projekt zu klären, die eng mit steuer- und förderrechtlichen Fragen verknüpft sind. Nicht selten macht das Leuchtturmprojekt die Gründung einer eigenen Rechtspersönlichkeit erforderlich.
- Mit Einschwenken in die Betriebsphase sind die Steuerungs- und Begleitgremien ggfs. nochmals zu justieren. Mit dem Management der Einrichtung ist ein System zum **Monitoring** und zur **Erfolgskontrolle** zu vereinbaren, welches dem Leuchtturmcharakter und innovationsfördernden Anspruch der Einrichtung gerecht wird.

I Fazit

Kommunale und regionale Entwicklungsstrategien sind notwendig für die Entwicklung innovativer Perspektiven und die Bewältigung der zukünftigen ökonomischen, ökologischen und demografischen Herausforderungen. Die Erfahrung zeigt, dass die Prozesse zur Ableitung von Strategien von Kommunen, Kommunalverbänden und Regionen erfolgreich absolviert werden können. Diese Prozesse fördern ein gemeinsames Entwicklungsverständnis in einem Raum und mobilisieren Ressourcen für eine innovative und zukunftsgerichtete Umsetzung von Handlungsansätzen und Projekten. Einen zusätzlichen Stellenwert erlangen die Strategieprozesse im Rahmen von Förderwettbewerben. Im Ergebnis schriftlich niedergelegte Entwicklungsstrategien, die auch die Planung von „Leuchtturmprojekten“ einschließen, sind notwendige Entscheidungsgrundlage für die Wettbewerbsjury. Auch werden auf dieser Grundlage erst Lerneffekte für andere Regionen ermöglicht.

Unter den Bedingungen eines Förderwettbewerbs unterliegen die Strategieprozesse thematischen Vorgaben und zeitlichen Restriktionen, sodass eine fokussierte Vorgehensweise notwendig werden kann. In regionaler Zusammenarbeit müssen zudem entscheidungsfähige Steuerungsgremien eingerichtet werden. Generell sollte der Personal- und Ressourceneinsatz für die Durchführung der Strategieprozesse und die Planung von Projekten ausreichend bemessen werden, sowohl mit Blick auf externe Expertise als auch auf das interne Projektmanagement.

Die Planung und Umsetzung von innovationsorientierten Leuchtturmprojekten birgt nochmals spezifische Herausforderungen. Als Fördergegenstand eines Förderwettbewerbs müssen bereits im Wettbewerbsbeitrag Leuchtturmcharakter, Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit ausreichend belegt werden, sodass die Projektplanungen schon weitgehende Umsetzungsreife erreichen. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass sich nicht jeder Projektansatz in der ursprünglich geplanten Form als Leuchtturmprojekt realisieren lässt. Es ist aber geradezu kennzeichnend für innovationsorientierte Prozesse, dass Projektideen auch wieder verworfen werden. Es darf also keinesfalls als Scheitern empfunden werden, wenn einzelne Projekte am Ende nicht, kleiner oder stark verändert umgesetzt werden. Im Vordergrund müssen die Gesamtstrategie und die Lerneffekte als eigentlicher Gewinn aus den Prozessen gesehen werden.

J Anhang - Die EULE-Projekte

Insgesamt 9 Projekte wurden auf der 2. Stufe des Förderwettbewerbs ausgewählt. Im Einzelnen waren dies:

- Aalen, Innovationszentrum
- Albstadt, Netzwerkzentrum Innovation und technische Textilien
- Beuren, Kompetenzzentrum für nachhaltiges Bauen und energetisches Sanieren
- Gewerbepark RIO, Weiterentwicklung zum Null-Emissions-Gewerbegebiet
- Heitersheim, Innovative Modellzentren für Integration
- Illertal-Gemeinden, Gründer-, Innovations- und Kompetenzzentrum Prozesskette Bau
- Schwäbisch Gmünd, Forschungs- und Qualifizierungszentrum für den Nachwuchs
- Voralb-Gemeinden, Sammlung und Nutzung von Biomasse-Reststoffen aus der Kulturlandschaft
- Weissach im Tal, Lernmanufaktur, Energieberatung, Gewerbepark und Kompetenzzentrum mit Schwerpunkt Umwelt- und Energie