



Blick auf die Autobahnverzweigung Oftringen (AG), auf die Kehrichtverbrennungsanlage und die Kläranlage des Verbands Entsorgung Region Zofingen. Diesem sind sowohl Aargauer als auch Luzerner Gemeinden angeschlossen. Bild: Niklaus Wächter/Reportair

Kooperationen bedingen umsichtige Analysen

Bei interkommunalen Kooperationen sind sowohl das Sozialkapital einer Region als auch die professionelle Prozessentwicklung und -begleitung von partizipativen oder kooperativen Verfahren wichtig.

Die Aufgaben auf der kommunalen Ebene sind vielfältig und werden komplexer. Sie sind zunehmend nur im Verbund mit anderen Gemeinden beziehungsweise auf regionaler Ebene sinnvoll oder kostengünstig zu bewältigen. Interkommunale Zusammenarbeit und Regionalisierung sind daher sowohl in Agglomerationen als auch in ländlichen und peripheren Räumen ein grosses Thema.

Funktionsräumliche Zusammenhänge

Während in Agglomerationen beispielsweise der Umgang mit Wachstum (Verkehrsprobleme, Siedlungspolitik) oder Zentrumslasten gemeinsam zu lösende Herausforderungen sind, kämpfen periphere Räume mit fehlendem Wachstum oder gar mit Schrumpfung. Beiden Räu-

men ist gemein, dass funktionsräumliche Zusammenhänge zunehmend wichtiger werden als institutionelle Grenzen. Die Arbeit im überkommunalen Kontext ist insofern anspruchsvoll, als dass sie im Unterschied zur kommunalen und kantonalen Ebene nicht in einem festgefügt System erfolgt. Unterschiedliche Mentalitäten, eine wenig ausgeprägte regionale Identität, divergierende Interessen der beteiligten Gemeinden sowie beschränkte Kompetenzen oder fehlende direktdemokratische Legitimation auf regionaler Ebene stellen besondere Herausforderungen dar. Für die Verantwortlichen in den Regionen stellt sich daher häufig die Frage, welches die geeigneten Herangehensweisen, Methoden und Instrumente sind, um im inter-

kommunalen und regionalen Kontext eine gemeinsame Entwicklung voranzutreiben.

Es gibt kein Patentrezept

Die Praxis zeigt, dass diese Frage nicht allgemein im Sinne eines Rezeptbuches beantwortet werden kann, sondern dass die Methoden und Instrumente immer in Abhängigkeit des jeweiligen sozialräumlichen Kontextes gewählt werden müssen. Dieser auf den ersten Blick lapidaren Erkenntnis wird jedoch teilweise zu wenig Bedeutung beigemessen. So geht der Wahl der Methoden und Instrumente leider häufig keine strukturierte Analyse des jeweiligen Kontextes oder der spezifischen Situation voraus.

Grundlage für eine solide Zusammenarbeit ist jedoch eine Analyse des kommunalen und regionalen Kontextes, der gemeinsam zu lösenden Aufgaben und deren Bedeutung für die einzelne beteiligte Gemeinde sowie deren Bevölkerung, Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Eine solche Analyse beinhaltet verschiedene Ebenen, die je nach Fragestellung, mit der sich die Region oder die einzelnen Gemeinden auseinandersetzen, von Bedeutung sind. So gilt es zum einen, die Wirtschaftsstruktur und Infrastruktur wie auch die institutionelle und politische Entwicklung zu analysieren. Zum anderen ist auch die Analyse der historischen Entwicklung und des Sozialkapitals der Gemeinde oder der Region von grossem Belang für eine zukünftige funktionsräumliche Zusammenarbeit.

Sozialkapital als Basis

Da die Analyse des Sozialkapitals in der regionalen Entwicklung und der interkommunalen Zusammenarbeit oft vernachlässigt wird, werfen wir hier einen spezifischen Blick auf diese mögliche Ressource. Das Sozialkapital ist das, was die Gesellschaft zusammenhält. Das Sozialkapital einer Gemeinde oder einer Region stellt eine wichtige Ressource dar, auf die nicht einfach zurückgegriffen werden kann, sondern die als Interaktion zwischen den Menschen oft erst mobilisiert werden muss. Das Sozialkapital umfasst die netzwerk-basierten Ressourcen wie Vereinskulturen, Nachbarschaftsbeziehungen, Freundes- oder Familiensysteme, aber auch Normen und Werte wie Toleranz, Solidarität, demokratische Orientierung oder Reziprozität.

Strukturelle und kulturelle Aspekte des Sozialkapitals können mit einer sozialräumlichen Analyse erschlossen werden, die es erlaubt, die Gemeinde oder die Region nicht nur als Planungsgebiet, sondern auch als Beziehungsraum zu untersuchen. So werden mit einer sozialräumlichen Analyse die komplexen Zusammenhänge sozialer, kultureller, historischer und territorialer Dimension sichtbar gemacht. Neben den Analysen und Kenntnissen über das ökonomische Kapital und das Humankapital einer Gemeinde oder Region sind diejenigen des Sozialkapitals umso wichtiger, da sich gerade unterschiedliche regionale Identitäten oder Mentalitäten häufig als Stolpersteine bei der interkommunalen Zusammenarbeit erweisen.

Agglomerationsgemeinden zum Beispiel «ticken» anders als Zentrums-gemeinden. Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens kann entsprechende Unterschiede verdeutlichen. Oftmals verstehen sich beispielsweise Gemeinden in Agglomerationen als Landgemeinden, obwohl sie bezüglich Siedlungsstruktur einen suburbanen oder gar urbanen Charakter aufweisen. Oder kleinere Agglomerationsgemeinden halten das Milizprinzip hoch und sind deshalb skeptisch gegenüber einer schleichenden Zentralisierung und der damit einhergehenden Professionalisierung.

Handelt es sich bei den gemeinsam zu lösenden Aufgaben um technische Fragen (z.B. Abwasserreinigung), die auf Behördenebene angegangen werden können, ist eine Identifikation der Bevölkerung mit der Region nicht von Bedeutung. Bei anders gelagerten Fragen könnte eine ausgeprägte regionale Identität für eine überkommunale Zusammenarbeit hilfreich sein. Meist basieren ausgeprägte regionale Identitäten jedoch auf einer gemeinsamen Geschichte, die sich nicht an aktuellen Funktionalräumen orientiert. So können bestehende regionale Identitäten ein Hindernis für eine Zusammenarbeit in einer funktionalräumlichen Region darstellen. Die Luzerner Gemeinden entlang der historisch bedingten, kulturellen Grenze zum Kanton Bern orientierten sich beispielsweise über Jahrzehnte hinweg nicht an den sehr nahe gelegenen Zentren Langenthal und Huttwil. Ein Umdenken hat erst in den letzten Jahren begonnen. Demgegenüber verfügt das Entlebuch über eine historisch gewachsene, recht ausgeprägte regionale Identität. Diese kommt jedoch vor allem gegen aussen zum Tragen und schliesst historische Animositäten und Rivalitäten, welche die Zusammenarbeit innerhalb der Region erschweren, nicht aus.

Regionale Identität

Funktionalräumlich abgegrenzte Regionen verfügen meist über keine oder nur eine gering ausgeprägte regionale Identität. Handelt es sich bei den gemeinsam zu lösenden Aufgaben um technische Fragen (z.B. Abwasserreinigung), die auf Behördenebene angegangen werden können, ist eine Identifikation der Bevölkerung mit der Region nicht von Bedeutung. Bei anders gelagerten Fragen könnte eine ausgeprägte regionale Identität für eine überkommunale Zusammenarbeit hilfreich sein. Meist basieren ausgeprägte regionale Identitäten jedoch auf einer gemeinsamen Geschichte, die sich nicht an aktuellen Funktionalräumen orientiert. So können bestehende regionale Identitäten ein Hindernis für eine Zusammenarbeit in einer funktionalräumlichen Region darstellen. Die Luzerner Gemeinden entlang der historisch bedingten, kulturellen Grenze zum Kanton Bern orientierten sich beispielsweise über Jahrzehnte hinweg nicht an den sehr nahe gelegenen Zentren Langenthal und Huttwil. Ein Umdenken hat erst in den letzten Jahren begonnen. Demgegenüber verfügt das Entlebuch über eine historisch gewachsene, recht ausgeprägte regionale Identität. Diese kommt jedoch vor allem gegen aussen zum Tragen und schliesst historische Animositäten und Rivalitäten, welche die Zusammenarbeit innerhalb der Region erschweren, nicht aus.

Die Arbeit im überkommunalen Kontext ist anspruchsvoll.

Handelt es sich bei den gemeinsam zu lösenden Aufgaben um technische Fragen (z.B. Abwasserreinigung), die auf Behördenebene angegangen werden können, ist eine Identifikation der Bevölkerung mit der Region nicht von Bedeutung. Bei anders gelagerten Fragen könnte eine ausgeprägte regionale Identität für eine überkommunale Zusammenarbeit hilfreich sein. Meist basieren ausgeprägte regionale Identitäten jedoch auf einer gemeinsamen Geschichte, die sich nicht an aktuellen Funktionalräumen orientiert. So können bestehende regionale Identitäten ein Hindernis für eine Zusammenarbeit in einer funktionalräumlichen Region darstellen. Die Luzerner Gemeinden entlang der historisch bedingten, kulturellen Grenze zum Kanton Bern orientierten sich beispielsweise über Jahrzehnte hinweg nicht an den sehr nahe gelegenen Zentren Langenthal und Huttwil. Ein Umdenken hat erst in den letzten Jahren begonnen. Demgegenüber verfügt das Entlebuch über eine historisch gewachsene, recht ausgeprägte regionale Identität. Diese kommt jedoch vor allem gegen aussen zum Tragen und schliesst historische Animositäten und Rivalitäten, welche die Zusammenarbeit innerhalb der Region erschweren, nicht aus.

Geschicktes Kooperieren

Entsprechend der gemeinsam zu lösenden Aufgabe und aufgrund der Erkenntnisse einer sorgfältigen sozialräumlichen Analyse können schliesslich die Herangehensweisen respektive die Methoden und Instrumente definiert werden. Und es kann bestimmt werden, welches die wichtigen Akteursgruppen sind, die in den Prozess eingebunden werden sollen. Ist beispielsweise die subjektive Bedeutung des Themas aus der Sicht der Bevölkerung gross, sind partizipative Methoden angezeigt, um zu einem abgestützten Ergebnis zu gelangen. Das Sozialkapital als Ressource wiederum kann in partizipativen Prozessen aktiviert und gestützt werden. Diese Beispiele verdeutlichen, dass sich eine differenzierte sozialräumlich ausgerichtete Analyse, die auch der Frage nach dem Sozialkapital einer Region nachgeht, lohnt. Eine so ausgerichtete Analyse des regionalen Kontextes ist Grundlage für die bewusste und adäquate Wahl der Methoden und Instrumente für eine regionale Entwicklung, die über eine rein technische Zusammenarbeit hinausgeht.

Da die Region als solche meist über wenig oder keine Kompetenzen verfügt, ist deren Entwicklung auf geschicktes Kooperieren und auf Netzwerke angewiesen. Dies verdeutlicht nochmals die grosse Bedeutung des Sozialkapitals einer Region wie auch der professionellen Prozessentwicklung und -begleitung von partizipativen oder kooperativen Verfahren. Mit einer kontextbezogenen Analyse und damit der sorgfältigen Bestimmung der Methoden und Instrumente können die zunehmend komplexer werdenden Herausforderungen der Gemeinden im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit sinnvoll und schliesslich auch ressourcenschonender bewältigt werden.

Barbara Emmenegger und Stephan Käppeli

Barbara Emmenegger/Stephan Käppeli



Die Autoren leiten gemeinsam die interdisziplinäre Weiterbildung «Regionalentwicklung und Interkommunale Zusammenarbeit». Sie ist Teil des MAS in Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung der Hochschule Luzern.