

PROFESSIONALIZE.IT

Professionalisierung als Überlebensstrategie in der Regionalentwicklung?

Martin HEINTEL

Mag. Dr. Martin Heintel ist Assistent am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien/Österreich; Mitarbeiter in der Abteilung Regionalentwicklung am Interuniversitären Institut für interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (IFF) der Universitäten Graz, Innsbruck, Klagenfurt und Wien/Österreich. Arbeitsbereiche: Regionalentwicklung, Megastädteforschung, postgraduierte Aus- und Weiterbildung (vgl. auch <http://www.univie.ac.at/geographie>).

Die zunehmende Vereinheitlichung von Regionalförderungsstrukturen in der Europäischen Union (Zielgebiete, Gemeinschaftsinitiativen etc.) und die Vorbeitrittshilfen für Mitgliedskandidatenstaaten sind mitverantwortlich für eine professionelle Organisation von Regionalentwicklung auf europäischer Ebene. War Regionalentwicklung in ihren Anfängen vielfach als punktuelles „Krisenmanagement“ gedacht, hat sich daraus vielerorts eine Organisationsform gebildet, die durch Beratungsleistungen und Managementaufgaben von regionaler, meist auch überregionaler Bedeutung geworden ist. Regionalmanagement – als Beispiel – ist sowohl politisches als auch planerisches Instrument dieser Professionalisierung.

Perspektiven regionaler Entwicklung liegen darin, die notwendige Professionalisierung von Regionalentwicklung aktiv voranzutreiben, sowohl im regionalen Management als auch auf administrativer Ebene – so die Ausgangsthese.

1 „AUSDIFFERENZIIERTES“ VERSTÄNDNIS VON REGIONEN

Das Verständnis von „Regionen“ hat sich im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs der Regionalentwicklung zunehmend ausdifferenziert. Regionen gelten heute nicht mehr ausschließlich als politisch-administrative Aktivitätsregionen im Sinne einer normativen, hierarchisch strukturierten inneren Organisation und Aufgabendelegation. Programmregionen und Planungsregionen haben zwar v.a. in der Landesplanung nach wie vor hohe Bedeutung, die „Planbarkeit“ hat jedoch auch ihre Begrenztheit, v.a. dort, wo Grenzen überschritten und interregionale Beziehungen sichtbar werden. Wirksam werden hingegen immer öfter spezifische Zusammenhänge raumrelevanter Interaktionen, die durch Kooperationsbeziehungen, Netzwerke, soziale Kontexte, institutionelle Bindungen usw. begründet werden. Hier hat die Praxisseite der Regionalentwicklung eine entscheidend verändernde Rolle gespielt. Im Kontext von funktionalen Verflechtungen wird daher von Verflechtungsregionen oder je nach Ausprägung von Nodalregionen (Verflechtungsregion um einen Kern(stadt)bereich, um eine administrative Region) gesprochen. Des Weiteren gibt es lebensweltliche Regionen auf Basis subjektiver Wahrnehmungen, Identitätsfaktoren und kognitiven Konstrukten sowie Strukturregionen, für die bestimmte Attribute und Homogenitäten zur Deskription herangezogen werden.

Regionen bilden sich vielfach aus problembezogenen Allianzen mit netzwerkartiger Organisation. Regionen können sich somit auch überlagern, je nach Investition, Beziehungsnetzwerk oder auch kultureller Ausprägung und jeweilig regionaler Identität. Wichtig sind v.a. auch die Außenbezüge zu benachbarten Regionen (Netzwerken) und „lose“ Kooperationsbeziehungen, die je nach Bedarf aktiviert oder deaktiviert werden können. Blotvogel (vgl.: 1999) spricht hier von einem „überlappenden Patchwork von Räumen“ und Weichhart (vgl.: 1996) von „pulsierenden, oszillierenden Mustern von Interaktionsstrukturen, ohne starrer Grenzen“.

Regionen sind daher weder immer im administrativen Sinn abgrenzbar, noch vom Typus her einheitlich. Vielmehr handelt es sich um ständige Überlagerungen unterschiedlicher Regionstypisierungen, je nach Organisationsbedarf, Handlungskontext oder subjektiver Wahrnehmung in Verbindung mit regionaler Entwicklung. Die regionale Ebene hat jedenfalls an Bedeutung gewonnen, trotz – oder v.a. wegen der viel zitierten „Globalisierungsphänomene“ (vgl.: u.a. Weichhart 2002). Räumliche Nähe wird zunehmend als Voraussetzung für „innovatives Verhalten“ und „wirtschaftliche Dynamik“ in der Regionalentwicklung gesehen (vgl.: Steiner 2002, S. 9).

2 VON EINER „EIGENSTÄNDIGEN“ ZU EINER „PROFESSIONALISIERTEN“ REGIONALENTWICKLUNG

Regionalentwicklung ist eingebettet in ein Spannungsfeld von Politik (Arbeitsmarkt-, Raumplanungs-, Regional-, Agrar-, Wirtschafts- und Sozialpolitik), Verwaltung (Europäische Union: Wettbewerbsrecht – Beihilfen, Strukturfonds – Zielgebiete und Agrarpolitik), Staats- und Länderebene, Gemeinde und regionalen Akteuren (Vereine, Kooperativen, Beratungsinstitutionen, Regionalmanagements etc.). Gerade das Spannungsfeld unterschiedlicher administrativer Ebenen von Regionalpolitik auf Verwaltungsniveau zeigt die Schwierigkeiten von Interessenslagen und strategischer Orientierung (vgl.: Abb. 1). Während beispielsweise auf europäischer Ebene langfristig orientierte Strategien regionaler Entwicklung im Vordergrund stehen, so ist es auf lokaler Ebene genau umgekehrt. Ergebnisse im Sinne eines vorzeigbaren Erfolges sind im lokalen Kontext gefragt, nicht zuletzt deshalb, da Lokalpolitiker „sichtbar“ sind und gewählt werden (wollen/müssen). Eine EU-Verwaltungsebene ist für die meisten zu abstrakt. Ebenso spannen sich hier die regionalpolitischen Strategien von komplexen übergeordneten Leitbildern hin zu operationalisierbaren Projekten vor Ort. Letztendlich führen unterschiedliche administrative Ebenen regionaler Entwicklung mitunter auch zu unterschiedlichen Vorstellungen und unterschiedlicher Prioritätensetzung. Regionalentwicklung ist somit nicht nur Querschnittsmaterie über Teildisziplinen hinweg, sondern auch innerhalb der Disziplin höchst ausdifferenziert je nach Rahmen und Ausgangsinteresse. Je nach Perspektive und Verantwortungsbereich wird dann auch der Faktor des Erfolgs bemessen.

Festzuhalten bleibt, dass eine Optimierung von Regionalentwicklung nur in der ständigen Abstimmung der unterschiedlichen administrativen Ebenen, Koordination und reflexiven Auseinandersetzung von differenzierten Perspektiven und Interessen möglich, eine hierarchische Harmonisierung (Angleichung) unterschiedlicher Kommunikationsebenen unbedingte Notwendigkeit ist. Die Schwierigkeit liegt demnach darin, Perspektiven der Regionalentwicklung von Europäischer Union, staatlicher Ebene und

landespolitischer Verantwortung miteinander zu verzahnen. Dazu bedarf es klarer Positionen jeder Verantwortungsebene, um hier Beziehungen überhaupt zu ermöglichen. Transnationale Raumplanung von Seiten der Europäischen Union (z.B. EUREK) und lokale Politiken in Länderkompetenz schaffen hier nicht selten unterschiedliche Diskursebenen.

Abbildung 1: Der Rahmen für Regionalpolitik auf unterschiedlichen administrativen Ebenen

EU-Regionalpolitik	Staatlich administrierte Regionalpolitik (Bund, Land)	Lokale Regionalpolitik (Kommunen)
langfristige Strategien: Strategieentwicklung	mittelfristige Strategien: Programmplanung	kurzfristige Strategien: Ergebnisorientierung
komplex	regulierend	einfach
abstrakt	transparent	sichtbar
starr	kontinuierlich	flexibel
konsensual auf staatlicher Ebene	konsensual auf Länderebene	konsensual auf regionaler Ebene
generalisierend	vereinfachend	fokussierend
koordinierend	kontrollierend	handlungsorientiert
internationale Vernetzung	nationale Verankerung	lokale Strukturbildung
Netzwerkebene: Ressourcennetzwerk Konsensbildungsfunktion institutionenbezogen	Netzwerkebene: „sozialer Zirkel“, Cluster Unsicherheitsabsorption	Netzwerkebene: „Clique“ Vertrauensbildungs-funktion personenbezogen
Kohäsion	Dezentralisierung und Diversifikation (Abwechslung und Veränderung im Sinne der Zukunftssicherung; Experimente)	Konzentration
© Heintel 2001 (verändert und ergänzt nach einer Vorlage des BKA (Abt. IV/4))		

Regionalentwicklung ist jedenfalls mehr als reine Wirtschaftsförderung und -entwicklung. Regionalentwicklung ist Maßnahme und Strategie, starren regionalen Strukturen Handlungsalternativen zur Seite zu stellen, sowie den regionalen Standort zu positionieren. Die Erhöhung des jeweiligen räumlichen Aktionsradius kann als eine Zielsetzung formuliert werden. Regionalentwicklung ist ein Mittel wider die Selbstreproduktionshypothese (Anpassungs- und Konservierungsstrategie), indem jede Region nur das hervorbringt, was bereits besteht. Die Wirksamkeit von Regionalentwicklung vor Ort wird erhöht durch das Zusammenspiel der angeführten Aktionsebenen. Dieses Zusammenspiel ist sowohl formell (z.B. Förderabwicklung von EU-Programmen) als auch informell (Absprachen über regionale Entwicklungsszenarien) begründet. Regionalentwicklung wird gesichert durch Kopplung und Vernetzung von Akteuren und Projekten im regionalen, aber auch überregionalen Kontext. Gerade das notwendige Zusammenwirken der zitierten inhaltlichen und organisatorischen Ebenen kann historisch als defizitär und auch gegenwärtig noch als verbesserungswürdig bezeichnet werden. Traditionelle Planung war in diesen inhaltlichen Bereichen bisher sehr stark sektoral (Lobbyismus, Standesvertretungspolitik, Binnensicht) ausgerichtet. Dennoch ist ein Trend zu sektorenübergreifendem Arbeiten nicht nur in der ländlichen Entwicklungsplanung merkbar. Regionalentwicklung begründet letztendlich ihre Legitimation in der Inhomogenität räumlicher Strukturen, Aktivitäten und Verteilungsmuster. Gäbe es keine regionalen Unterschiede, gäbe es auch kaum Regionalentwicklung. Regionalentwicklung ist die Summe der Aktivitäten der einzelnen Akteursebenen (Europäische Union, Bund, Land, Gemeinden, regionale Akteursnetzwerke). Je besser die Abstimmung und inhaltliche Ergänzung der einzelnen verantwortlichen Teilbereiche funktioniert, desto größer der aggregierte Erfolg regionaler Entwicklung auf regionaler Ebene.

Regionalentwicklung ist gegenwärtig eine weitgehend konsensfähige Maßnahme zur Bearbeitung lokaler und regionaler Aufgabenfelder in Wirtschaft, Politik und gesellschaftsbezogenen Themenfeldern. Dieser Konsens bezieht sich zum einen auf parteien- und länderübergreifende Zugangsweisen, zum anderen auf eine professionalisierte Form von regionaler Entwicklung („Mainstream-Regionalentwicklung“). Ausgehend von Problemfeldern vor Ort gewinnt eine überregionale Zusammenarbeit (Netzwerkorientierung) an immer stärker werdender strategischer Bedeutung, um nicht vorhandene Ressourcen vor Ort kompensieren zu können.

Um inhaltliche Erfolge zu erzielen bedarf es immer wieder neuerer Methoden und paradigmatischer Veränderungen im Aufgabenfeld der Regionalentwicklung und des -managements. Konsensorientierung, Entideologisierung und Enthierarchisierung seien als Schlagworte ebenso genannt wie Handlungs- und Umsetzungsorientierung als neuerer qualitativer Zielsetzung. Regionen in einem globalisierten Wettbewerb haben traditionelle Gebietseinheiten und die Gestaltungsmöglichkeiten territorialer Administrativstrukturen längst gesprengt. Regionalentwicklung als eine Summe von europäischer, nationaler und regionaler (lokaler) Politik bedarf eines Zusammenspiels und einer Koordination der dargestellten unterschiedlichen Politbereiche, um Effizienz und Qualität zu sichern.

Fragen regionaler Entwicklung bedürfen regionalspezifischer Antworten. Nicht im Sinne einer Kontextlosigkeit zum „Rest der Welt“, zu Nachbarregionen und Netzwerkpartnern. Gemeint ist damit, dass je nach Problemstellung auch problemadäquate Antworten gefunden werden müssen. Gemeint ist damit auch, dass es nicht eine/die (regionalwissenschaftliche) Theorie gibt, die immer Anwendung findet (finden kann). Vielmehr bedarf es eines Sets an theoretischer Fundierung, weniger dogmatischer Orientierung, um letztendlich unterschiedliche Antworten auf mitunter auch vergleichbare Fragestellungen geben zu können.

3 „TOP-DOWN“ UND „BOTTOM-UP“

„Projekte“ und Projektmanagement war Mitte der 1970er-Jahre nicht nur in der Regionalentwicklung Neuland. Die „Ideen zu Projekten“ wurden erst sukzessive geboren, ohne noch zu wissen, wie Projekte auf regionaler Ebene am besten eingeführt und etabliert werden können. Trial and Error-Verfahren bei Projektimplementierung und Irritationsprojekte waren die Grundlage für später folgende Modellprojekte und „Best-practice-Projekte“, die in ihren Prozessen begleitet wurden. Stand in den 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre der lokale Kontext im Vordergrund der Initiierung lokaler Projekte, so ist der regionale Kontext zwischenzeitlich (Mitte der 1980er-Jahre bis Anfang der 1990er-Jahre) nicht immer so offen sichtbar gewesen, manches Mal abhanden gekommen. Unternehmensgründungen und die Förderungen konkreter betrieblicher Umstrukturierungen etc. waren oft nur indirekter Beitrag zu regionaler Entwicklung, wo es zwar um Standortsicherung im Sinne zu erhaltender Arbeitsplätze, weniger aber um regionale Integration und Zusammenhänge ging. Manchmal scheint es, als ob hier eine Anknüpfung an eine schon „überwunden geglaubte“ Epoche der Industrieförderung der 1960er-Jahre stattgefunden hat. In jüngster Zeit tritt der regionale Kontext wieder verstärkter in den Vordergrund. Nicht mehr einzelne Teilzusammenhänge und Projekte verlangen Aufmerksamkeit, sondern die Region als Ganzes bildet den Kern systematischer Betrachtungen auf der paradigmatischen Ebene. Netzwerke, Cluster, Grenzüberschreitungen, Stadt-Umland-Bereiche und Internationalisierung schaffen die Rahmenbedingungen für die zunehmend komplexen und sektorübergreifenden Dienstleistungen, die die gesamte Region zu einem umfassenden „Projekt“ werden lassen („Integration von Räumen“). Einzelprojekte, die heute gefördert werden, müssen klaren Kriterien entsprechen, um offiziellen Förder- und Projektstatus zu erlangen – früher war das nicht immer so, hier spielte das spezifische regionale Milieu eine besondere Rolle, auch Zufälle waren häufiger. Eine Region als Projekt gilt es auch in weiterer Folge strategisch zu positionieren (Stichwort „Wettbewerb der Regionen“).

Heute kann von einer Mainstream-Regionalentwicklung gesprochen werden. Mainstream-Regionalentwicklung entspricht der Linie einer professionalisierten Regionalentwicklung auf hohem Dienstleistungsniveau mit wirtschaftsorientierter Schwerpunktbildung und konsensualer Grundakzeptanz aller politischen Spektren und sonstigen Interessensvertreter. Die Ausdifferenzierung von Teilinhalten regionaler Entwicklung hat über 25 Jahre eindeutig eine Dominanz von wirtschaftsnahen Inhalten hervorgebracht. Dennoch scheint es, dass gerade die Netzwerkorientierung und wissensbasierte Regionalentwicklung der späten 1990er-Jahre auch wieder neue qualitative Aspekte (Lernmodelle für Regionalentwicklung, Systemberatung und Organisationsberatung) und „sanfte Faktoren“ in den regionalen Diskurs einbringt.

Mainstream-Regionalentwicklung bedeutet aber auch die Orientierung an einem flächigen Einsatz koordinierter Maßnahmenbündel. Nicht mehr Teilinhalte und Einzelpersonen stehen im Vordergrund der Umsetzungsebene, sondern – im Optimalfall – die Region als Ganzes. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass es sich hierbei um „flächendeckende“ Planungsmaßnahmen handelt. Flächendeckende Planung (z.B. auf Landesebene) ist allein aus Ressourcengründen ein Ding der Unmöglichkeit und geht auch konform mit dem Abschied vom Paradigma des Ausgleichs regionaler Disparitäten. Die Projektorientierung („hin zum Projekt“, „hin zur Region als Projekt“) ist letztendlich eine räumliche Schwerpunktsetzung anhand von Sachkriterien. Die Fokussierung von Entwicklungsfragen auf die regionale Ebene ist somit auch der Abschied vom gesamt(ho)heitlichen Planungsanspruch.

Auch die Ausdifferenzierung der Förderlandschaft (Komplementärfinanzierung) hat dazu beigetragen, unterschiedliche Sektoren und Teildisziplinen näher zueinander zu bringen, um Fördermittel für die regionale Ebene zu sichern. Regionalmanagements sind Teil dieser Mainstream-Regionalentwicklung, die zum einen den flächigen und koordinierten Einsatz sichern sollen, zum anderen auf der Umsetzungsebene Ergebnisse vorlegen müssen.

Waren es in den Anfängen regionaler Entwicklung v.a. Projekte, die aus der Region heraus gewachsen und vorgeschlagen worden sind und in weiterer Folge dann auch von außen finanziell gefördert wurden (z.B. Einzelprojektförderung), so sind es in der Phase der „Unternehmensgründungen“ primär „top-down“-Ansätze, die regional wirksam werden. Letztendlich hat sich eine diesbezügliche Kombination von „bottom-up“ und „top-down“-Ansätzen in der Philosophie einer Mainstream-Regionalentwicklung durchgesetzt. Erst die Integration unterschiedlicher Kontexte basismotivierter und hierarchischer Regionalentwicklung – die sich in bottom-up und top-down Ansätzen äußert – in ein Gesamtsystem von Regionalentwicklung hat die Breitenwirksamkeit und letztendlich auch unterschiedliche Erfolgsfaktoren hervorgebracht. Monetäre Förderleistungen und begleitende Beratung vor Ort gehen jetzt meist Hand in Hand.

Folgende Strategien scheinen zukünftig geeignet, die Professionalisierung der Regionalentwicklung voranzutreiben:

- EU-Ebene: Vermittlung der „neuesten Spielregeln“ regionaler Maßnahmen
- Regionalentwicklung: von punktuellen zu flächigem Einsatz
- Entideologisierung von Regionalentwicklung, von Regionalismus zu Regionalität; Schaffung einer regionalen „Corporate Identity“ bzw. produktiver Milieus
- Förderung grenzüberschreitender Aktivitäten (Gemeinde-, Bundesland-, Staats- und EU-Außengrenzen; Überschreiten „planerischer“ Einheiten)
- Zunehmend bedeutend ist es, nicht Einzelne, sondern Systeme zu schulen, Systeme lernfähig machen („Lernende Regionen“, „Analoges Lernen“, systemische Ansätze in der Regionalentwicklung, Lernsysteme z.B. im Rahmen von Evaluierungen etc.)

- Stärkere Verschränkung der formellen Planung mit dem Regionalmanagement, dadurch neue Schnittstellen (Bund – Land – Region)
- Noch stärkere Rolle der Internationalisierung (Einzelkämpfe ohne institutionellen Rückhalt zunehmend chancenlos)
- Prozesskommunikation und Strategieentwicklung
- Projektumsetzung in komplexem sozialem Setting
- Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Personen in der Stadt- und Regionalentwicklung
- Auflösung von traditionellen „Old-Boys-Networks“

4 ZITIERTER LITERATUR

- Blotevogel, H. (1999): Zur Neubewertung der Region für Regionalentwicklung und Regionalpolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Europäische Einflüsse auf Raum- und Regionalentwicklung am Beispiel des Naturschutzes, der Agenda 2000 und des regionalen Milieus. Hannover: ARL. S. 44-60 (= Arbeitsmaterial Nr. 257).
- Steiner, M. (2002): Die Rolle der Finanzpolitik in der regionalpolitischen Entwicklung: Die Perspektive der Industrieökonomik. Beitrag für das „Kompendium der österreichischen Finanzpolitik“. Manuskript, 23 S.
- Weichhart, P. (1996): Die Region – Chimäre, Artefakt oder Strukturprinzip sozialer Systeme? In: Brunn, G. (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa. Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde. Baden-Baden, S. 25-43.
- Weichhart, P. (2002): Glocalization; Die Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Regionen. In: Dachs, H. und Floimair, R. (Hrsg.): Salzburger Jahrbuch für Politik 2001. S. 9-21. Wien – Köln – Weimar: Böhlau (= Schriftenreihe des Landespressebüros Serie „Sonderpublikationen“, Nr. 180).

5 AKTUELLE WEITERFÜHRENDE LITERATUR UND QUELLEN (AUSWAHL VON DOWNLOAD-DOKUMENTEN):

- Heintel, M. (2000): Politik fährt ab auf's Land: Reise mit ungewissen Zielen. In: Raum, Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 37, S. 22-25. Wien: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR). Download als pdf-file unter: http://eur-mas.iff.ac.at/menu_r/download/heintel.pdf
- Heintel, M. (2001): Mainstream-Regionalentwicklung. In: Landnutzung und Landentwicklung, Heft 42, Volume 5, S. 193-200. Berlin: Blackwell Wissenschafts-Verlag. Download als pdf-file unter: http://eur-mas.iff.ac.at/menu_r/download/heintel-zkl193.pdf
- Heintel, M. und Strohmeier, G. (2001): Regionalwissenschaftliche Weiterbildung: Master of Advanced Studies in Regional Management. In: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (Hrsg.): SIR-Mitteilungen und Berichte 29, S. 115-123. Salzburg: SIR. Download als pdf-file unter: http://eur-mas.iff.ac.at/menu_r/download/sir-artikel.pdf
- Heintel, M. (2001): Europas Regionen in Bewegung. In: Wiener Zeitung, Europaseite, 27.12.2001, S. 5. Download unter: <http://www.wienerzeitung.at/frameless/suche.htm?ID=142772>
- Heintel, M. (2002): Lernmodelle für Regionalmanager; Hilfestellungen und Ausbildungsmaßnahmen. In: DISP – Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 148, 37. Jg., S. 60-68. Zürich: ETH. Download als pdf file unter: http://www.orl.arch.ethz.ch/disp/pdf/148/148_10.pdf