Die Wiederentdeckung der Region

Chancen und Grenzen kommunaler Netzwerkstrategien

Luise Adrian/Stephanie Bock

Inwieweit verändert sich die Rolle von Regionen und Kommunen im Hinblick auf Vernetzung? Welche Netzwerkansätze gibt es? Wo liegt der Handlungsbedarf für Kommunen? – Luise Adrian und Stephanie Bock zeigen auf, welche Möglichkeiten sich für Kommunen in der Gestaltung von Netzwerken bieten und wo die Grenzen ihrer Einflussnahme liegen.

Das Schlagwort „Netzwerk" hat seit vielen Jahren in Wissenschaft und Praxis Hochkonjunktur. Ursachen dafür liegen vor allem in dem wachsenden Handlungsdruck, der unter anderem aus dem ökonomischen Strukturwandel, knapper werdenden öffentlichen Mitteln und stärkeren Verflechtungen resultiert. Auf dem Weg zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft und im Zuge der Diskussion um „Globalisierung" wird einerseits von der Loslösung der Ökonomie und der Gesellschaft aus lokalen Strukturen und Zusammenhängen gesprochen. Gleichzeitig und andererseits aber gewinnen Regionen aufgrund ihrer veränderten ökonomischen Rolle (wieder) an Bedeutung: Sie treten als Wirtschaftsstandorte in Konkurrenz zueinander (vgl. Danielzyk/Oßenbrügge 1993; Krätke 1995), da immobile Standortfaktoren wie Infrastrukturen, Lebensqualität, das – nur begrenzt mobile – Arbeitskräftepotenzial oder regionale Wissenskulturen an Gewicht gewinnen (vgl. Henckel u. a. 1999). Das Auseinanderdriften von Problemkomplexitäten und Handlungsspielräumen führt zur Suche nach gesellschaftspolitischen und ökonomischen Innovationen und nach neuen Instrumenten und Organisationsstrukturen der Regionalentwicklung. Der Netzwerkansatz scheint eine entsprechende strategische Innovation zu sein. Was also sind die Ansprüche, was ist die Realität solcher Ansätze?

Der Netzwerkansatz als Ausweg

Seit den 1980er Jahren werden in den Theorien und Thesen der „Kreativen Milieus", der „Regionalen Netzwerke" oder der „Lernenden Region" plausible Erklärungsansätze für die unterschiedliche wirtschaftliche Prosperität von Regionen entwickelt und ausformuliert. Die Netzwerkideen gehen davon aus, dass in turbulenten Zeiten Anpassungs- bzw. Innovationserfordernisse durch *kollektive* dynamische und kreative (Ver-)Lernprozesse bewältigt werden können, die dementsprechend stark an die Vernetzung regionaler Akteure gebunden sind (vgl. Fromhold-Eisebith 1995).

Luise Adrian, Dipl.-Geogr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU), Berlin.

Stephanie Bock, Dipl.-Geogr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU), Berlin, im Projekt „Stadt 2030".

Dabei stützt sich die Idee Regionaler Netzwerke bzw. Kreativer Milieus auf die – auch in sozialer Hinsicht – endogenen Potenziale von Regionen: Zunächst bedarf es eines innovativen soziokulturellen Umfeldes (Milieus): Eine wie auch immer abzugrenzende Region umfasst, so die Theorie, ein großes Potenzial heterogener Akteure mit komplementärem Wissen und gemeinsamen Wertvorstellungen; es herrscht eine offene Kommunikations- und Kooperationskultur (vgl. ebd.). In diesem Milieu entstehen in verschiedenen Akteurskonstellationen informelle Netzwerke, in denen Vertrauen aufgebaut, Wissen ausgetauscht und produziert, Probleme erkannt und kreative Lösungen gesucht und gefunden werden können. Außenkontakte ermöglichen das stetige Eindringen neuer Impulse. Durch vielschichtiges Wissen und mannigfaltige Kontakte und Kooperationsmöglichkeiten ist größtmögliche Flexibilität gewährleistet, die eine Umsetzung der Ideen in Innovation befördert.

Der Netzwerkansatz als kommunale und regionale Strategie[1]

Kommunen füllen im Regionalen Netzwerk unterschiedliche Rollen aus: In öffentlich-privaten und öffentlichen Gremien sind sie als gleichberechtigte Mitglieder eingebunden. Im Rahmen ihrer politischen und Verwaltungsaufgaben können sie zudem eine Art Netzwerkpatenschaft übernehmen, in der es im Kern um Vernetzung und Milieupflege, darüber hinaus aber natürlich auch um klassische Aufgaben der Standortpolitik und Stadt- bzw. Regionalentwicklung geht. Für die kommunale Politik bedeuten Netzwerkstrategien nicht die Abkehr von klassischen Aufgaben, sondern im Idealfall deren Einbindung in einen neuen Rahmen und deren Erweiterung um „weiche" Aufgaben des Netzwerkmanagements. So sind die meisten Aufgaben nicht neu, es verschiebt sich aber die Rolle der öffentlichen Hand weiter zur Mittlerin und Mediatorin, Initiatorin und Vorreiterin.

Der Netzwerkansatz ist dabei für klassische Ziel-Mittel-Aufgaben eher ungeeignet. Innovation wird (vergleichbar mit der Evolution) als eine Art Zufallsprodukt vielfältiger ungerichtet ablaufender Prozesse verstanden (vgl. Butzin 1999). Informelle Beziehungsmuster sind im Rahmen des Netzwerkmanagements also grundsätzlich ebenso wichtig wie formelle Kooperationen, die Identifizierung und Mobilisierung von Wissensressourcen und Kreativitätspotenzialen im Hightech-Bereich ebenso entscheidend wie in traditionellen Produktionsbereichen, die Einbindung von privater Wirtschaft, Kommunen und öffentlichen wie privaten Bildungs- und Forschungseinrichtungen ebenso notwendig wie die Beteiligung von Bürgern und

Bürgerinnen, Kulturträgern, Vereinen, Verbänden, Kammern oder Gewerkschaften. Das Netzwerkmanagement ist also eine eher „diffuse“ Aufgabe, das Anstoßen und die Begleitung vieler kleiner Beziehungsgeflechte fußt auf einer Mischung aus Projekt- und Prozessorientierung.

Netzwerkstrukturen und die Realität

Netzwerkideen sind plausibel: Die Bündelung von Kräften, Kompetenzen und Kreativität, der Zusammenschluss der Gebietskörperschaften einer Region, die Mobilisierung ungenutzten Sozialkapitals oder breit angelegte Konsensprozesse müssen positive Effekte nach sich ziehen. Tatsächlich bleibt fraglich, inwieweit und auf welche Weise dies von Kommunen in den unterschiedlichen Themenfeldern und im Hinblick auf die verschiedenen Netzwerkbausteine zu forcieren ist.

• Der Einfluss von Kommunen auf *Unternehmensnetzwerke* ist ohnehin sehr begrenzt. Zudem zeigen sich schnell die netzwerkimmanenten Grenzen solcher Modelle: So haben insbesondere formelle Unternehmensnetzwerke durch ihren großen Gründungsaufwand vor allem in der Anfangsphase mit starken Eintrittswiderständen zu kämpfen, die in erster Linie auf fehlendes Vertrauen in die Partner und die Kooperationsprozesse zurückzuführen sind: Im Spannungsverhältnis Konkurrenz-Kooperation wird der Einsatz von finanziellen oder personellen Ressourcen bzw. eine Einschränkung der eigenen Autonomie zunächst mit der sehr rationalen Angst, „ausgenutzt“ zu werden, bzw. mit der Angst vor einem tatsächlichen oder befürchteten unausgewogenen Kräfteverhältnis verbunden sein. Weitere Hemmnisse liegen darin begründet, dass der erwartete konkrete individuelle Nutzen mit anderen Mitteln zu erreichen oder von den Netzwerkmitgliedern als nicht hinreichend hoch eingeschätzt wird und dass die Netzwerkarbeit die Organisationskapazität vieler Klein- und Mittelunternehmen (KMU) übersteigt. Informelle und formelle Netzwerke zwischen Geschäftswelt und Technologietransferstellen (z. B. Universitäten) haben darüber hinaus oft mit „kulturellen“ Unterschieden im Hinblick auf Zielorientierung und Zeithorizonte zu kämpfen (vgl. van den Berg 1999). Eine aktive kommunale Strategie wird in diesem Bereich in der Regel die Hinzuziehung von „neutralen“ professionellen Netzwerkbrokern erfordern, die Vernetzungspotenziale eruieren, konkrete Partnersuche betreiben oder intensive Überzeugungsarbeit leisten.

• Der Einfluss von Kommunen auf öffentlich-private *politische Netzwerke* (z. B. Regionalmarketing, Regionale Zukunftsinitiativen, Runde Tische, Bündnisse für Arbeit) ist in der Initiierungsphase sehr viel größer, da sie selbst in den Prozess integriert sind. So entstehen solche Gremien auch oft normativ, womit bereits fraglich erscheint, inwieweit sie noch dem Netzwerkansatz zuzurechnen sind. Sie lassen sich zwar schnell und einfach gründen – die Mitarbeit ist meist nicht mit Kosten oder Verpflichtungen verbunden –, haben jedoch im Prozess oft mit erheblichen Problemlösungswiderständen zu kämpfen. Vor dem Hintergrund des oftmals breiten Akteurs-, Themen- und Zielspektrums ist es oft schwierig, Interessenschnittstellen zu identifizieren, innovative Lösungen zu generieren oder die Finanzierung für deren Umsetzung zu sichern. Der individuelle Nutzen ist häufig nicht hinreichend groß und konkret genug, um Akteure zu einem entsprechenden Einsatz von Kooperationsleistungen zu bewegen. Wenn Eigeninteressen systemrationalen Lösungen (zum Beispiel tief greifenden Umstrukturierungserfordernissen) entgegenstehen, kann zudem Stillstand an Stelle von Innovation treten, können die Strukturen „verkrusten“ (Mayntz 1993). Auch fehlt solchen korporativ organisierten Gremien zumeist die demokratische Legitimation für ihre Arbeit. Als Phänomen gesellschaftlicher Modernisierung diskutiert, steht der positiven Bewertung als freiwillig eingegangene Bündnisformen vielfältiger Akteure und Akteurinnen die negative Konnotation von Netzwerken als Klüngel und geschlossene machtpolitische Seilschaften gegenüber. Die Einbeziehung „relevanter“ meint oft „einflussreicher“ Akteure, Innovations- und Kreativitätspotenziale unabhängiger Protagonisten oder die Widerspiegelung der gesellschaftlichen Öffentlichkeit spielen selten eine Rolle.

• Die allmähliche Verlagerung von Steuerungsnotwendigkeiten auf die regionale Ebene lässt einen neuen Koordinierungsbedarf entstehen, der zur Etablierung neuer politischer Entscheidungsgremien und -strukturen führt. Jedoch sind auch Städtenetze und *interkommunale Kooperationen öffentlicher Akteure* offensichtlich meist nur in der Lage, „weiche“, d. h. konsensfähige Themen zu bearbeiten; Versuche, in „harten“ Themenfeldern Lösungen zu finden, scheitern meist an finanziellen und politischen Interessen einzelner Gebietskörperschaften. So bleibt die Frage offen, welche institutionellen Bedingungen gegeben sein oder geschaffen werden müssen, um eine effizientere Steuerung der Regionalentwicklung möglich zu machen.

Wenngleich Netzwerkstrategien als Handlungskonzept der Regionalentwicklung zunehmend propagiert werden und die Ideen, die dahinter stecken, sehr plausibel wirken, bleibt durchaus unklar, was Regionale Netzwerke (vor allem im Hinblick auf eine regional wirksame Innovationstätigkeit) tatsächlich bewirken können, in welchen Typen von Regionen sie Erfolg versprechen und ob sie „künstlich“ erzeugbar sind. So bieten Netzwerkstrategien sicher kein Patentrezept; Maßnahmen sind eher experimenteller Natur und Erfolge eher langfristig und vor allem in „weichen“, d. h. kaum „messbaren“ Bereichen zu erwarten. Jedoch sind sie unbestritten unabdingbar für notwendige Koordinations- und Konsensfindungsprozesse, einen effektiven Technologie- und Wissenstransfer oder eine langfristige Veränderung der Kommunikations- und Kooperationskultur. Wichtig erscheint unter anderem, innovationsorientierte Regionalpolitik als Querschnittsaufgabe zu begreifen und Maßnahmen in Gesamtkonzepte einzubinden, vor allem aber Netzwerkansätze nur dort einzusetzen, wo sie sinnvoll sind, und nicht das Engagement von Akteuren während langwieriger Prozesse in Bereichen zu verschleißen, in denen sie ohnehin keine Entscheidungskompetenz besitzen. Unterschiedliche Verfügbarkeiten über Macht und notwendige Ressourcen müssen offengelegt werden (vgl. Keating 1997). Vor allem konflikthafte Prozesse bedürfen meist formalisier-

ter Aushandlungsstrukturen, eines institutionalisierten Rahmens sowie der politischen Legitimation.

Anmerkung

1 In Kürze erscheint zum Thema „Regionale Netzwerke – kommunale Handlungsoptionen“ ein Band in der Reihe Difu-Materialien

Literatur

Berg, Leo van den (1999): Wachstumssektoren und Cluster in europäischen Städten. In: Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (Hrsg.): Europäische Städte: Wachstumsmotoren auf dem Weg ins III Jahrtausend. München (Konferenzdokumentation)

Butzin, Bernhard (1999): Lernende Region: Chance oder „Prinzip Hoffnung“. In: Neue Räume brauchen eine neue (Raum-)Politik, Beiträge der gemeinsamen Veranstaltung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen am 5. November 1998 in Dortmund. Vierte nordrhein-westfälische Planerkonferenz. ILS-Schriften 144. Dortmund

Danielzyk, Rainer/Oßenbrügge, Jürgen (1993): Perspektiven geographischer Regionalforschung. „Locality Studies“ und regulationstheoretische Ansätze. In: Geographische Rundschau H. 45, S. 211–215

Fromhold-Eisebith, Martina (1995): Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. In: Geographische Zeitschrift, H. 1, S. 30-47

Henckel, Dietrich/Eberling, Matthias/Grabow, Busso (1999): Zukunft der Arbeit in der Stadt. Stuttgart, Berlin, Köln (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 92)

Keating, Michael (1997): Zur Politischen Ökonomie des Regionalismus. In: Bullmann, Udo/Heinze, Rolf (Hrsg.): Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven. Opladen, S. 77-107

Krätke, Stefan (1995): Stadt. Raum. Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel

Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuordnung. PVS-Sonderheft 24, S. 39-56

Abstract:
The role of regions is changing, as there is an increased tendency towards economic competition amongst them. Networking promises to provide competitive advantages. However, attempts at establishing and successfully employing networks both in the sector of private economy and in the public/communal sector meet with various problems and, notwithstanding their potential, will rather be able to provide solutions where a consensus seems realistic, whereas conflictive processes will continue to require formalized structures and democratically legitimized institutions.

Il concetto di Regione in Europa

Un quadro complesso, ma convergente

Paolo Federighi

Ausgehend von der unterschiedlichen Rolle von Regionen in europäischen Staaten stellt Paolo Federighi die Frage nach dem Zusammenhang von Regionen und Demokratie, von Regionen und Nationalstaat sowie nach der Rolle der Region für die Bildungs- und Entwicklungschancen der Menschen, die in ihr leben. Er verbindet in besonderem Maße das Lernen der Menschen mit der Legitimation und Zielsetzung der zunehmenden Stärke von Regionen im globalen Kontext.

Forse nel futuro dell’Europa ci potrà essere anche un Parlamento delle Regioni – vi sono dei progetti in tal senso e, tuttavia il concetto di Regione non ha ancora un significato comune.

Le Regioni forti preferiscono farsi chiamare nazioni e chiamano regioni le loro articolazioni interne. Gli Stati, quelli che ancora resistono ad introdurre forme di decentramento democratico, preferiscono parlare di province ed inviano loro Prefetti a governarle. Vi sono gli Stati grandi come una Regione, che oggettivamente non possono inventare nuove articolazioni istituzionali; qui le Province possono anche avere un ruolo vicino a quello delle Regioni. Vi sono poi altri Stati, come il Belgio, che hanno dato vita ad un livello intermedio: la Comunità francese e quella fiamminga i cui Governi hanno precise competenze istituzionali.

La situazione é molto articolata, dovunque, però, la situazione é in continua evoluzione. La spinta verso un più forte decentramento dei poteri di governo attraversa tutti i paesi che ancora non si sono dati una struttura federale. La Gran Bretagna ha fatto rapidi passi in questa direzione. In Svezia é in corso un processo di sperimentazione che dovrebbe portare alla definitiva introduzione del modello regionale nel giro di pochi anni. Nonostante le profonde differenze, vi sono però alcune opinioni comuni. Quando si parla di Regione in senso proprio si fa riferimento ad un’entità istituzionale territoriale, eletta direttamente dai cittadini, con potere legislativo, con competenze esclusive in alcune materie (sanità, cultura, etc.), con il potere di imposizione fiscale. E’ ovvio, che vi sono diverse sfumature del concetto e che, a seconda delle realtà nazionali, possono avere diversi gradi di autonomia rispetto agli Stati nazionali. Per avere un panorama dettagliato della situazione europea può essere utile consultare il sito del Comitato delle Regioni d’Europa: www.cor.eu.int

Prof. Dr. Paolo Federighi, Universität Florenz, ist Berater zur Entwicklung der Weiterbildung in der Region Toskana. Er war von 1990 bis 2000 Präsident des Europäischen Verbands für Erwachsenenbildung (EAEA).