

STRAT.ATplus-Synergie Veranstaltung „Regional Governance“ am 15. April 2010 in Salzburg, Heffterhof

Beobachtungen eines Vielreisenden

Robert Lukesch

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, von einer faszinierenden Reise durch die Bundesländer berichten zu dürfen.

Es war faszinierend zu sehen, wie sehr sich das Konzept der Regional Governance und damit die Konfiguration der Regionalmanagements, quer durch die Bundesländer ausdifferenziert haben. Die unterschiedlichen Muster sind zweifellos auch durch die Landesverwaltungen geprägt worden. Die Landesverwaltungen sind ja Österreichs wahrhaft konstitutives Element, mächtige Formgeber, bis zu 1000 Jahre alt; selbst das Burgenland, das 80 Jahre zurückreicht, wurzelt in den Traditionen der ungarischen Reichshälfte, die viel älter sind.

Regional Governance, die sich im „Schatten der Hierarchie“ entfaltet (die ihr letztendlich demokratische Legitimität verleiht) wird also von diesen Verwaltungstraditionen geprägt. Es ist klar, daß die Bauernrepubliken in den Talschaften Vorarlbergs und die vom großen Großgrundbesitz und einem starken Landeshauptmann geprägte feudale Verfasstheit Niederösterreichs durch den Lauf der Geschichte deutlich unterscheidbare Muster generieren, die eben nur in deren jeweiligen Kontext stimmig und funktionell wirken.

Um meine Beobachtungen quer durch diese Vielfalt zu strukturieren, möchte ich auf das Modell der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) zurückgreifen. Dieses Modell, das die *GTZ Capacity WORKS* nennt, dient zur Steuerung komplexer Vorhaben im Kontext ihrer weltweiten Entwicklungszusammenarbeit. Es dient nicht der Steuerung von Organisationen, sondern der Steuerung von Kooperationssystemen, die keinem hierarchischen, sondern einem gemischten, vielgestaltigen Schema folgen, wie das ja auch bei Regional Governance der Fall ist. Hier kann keine Instanz auf den Tisch hauen und sagen, wo's lang geht, denn Regional Governance ist ein permanenter Aushandlungsprozess. Das Modell, auf das ich also unter minimalen Abwandlungen zurückgreife, stützt sich auf fünf Erfolgsfaktoren, aus deren Blickwinkel es sich lohnt, auf das komplexe Gefüge „Regional Governance“ zu schauen:

- Strategie
- Kooperation
- Steuerungsstrukturen
- Steuerungsprozesse
- Lernen

Beginnen wir also mit dem ersten Erfolgsfaktor.

1. Strategie

Irgendwie steuern sich ja Regionen ohnehin selbst, also könnte man sich deren bewusste und absichtsgeleitete Steuerung ersparen. Veränderung passiert eben. Aber bei Regional Governance

geht es eben darum, den Veränderungen eine bestimmte, gewünschte Richtung zu geben. Daher befaßt sie sich vorrangig mit strategischen Entscheidungen (*wohin wollen wir gehen?*) und deren Umsetzung (*wie machen wir, dass wir dorthin kommen?*). Diese Entscheidungen werden auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Handlungsfeldern getroffen, also geht es hier auch immer um Kompromisse, Synergien, Abstimmungs- und Revisionsprozesse, damit die Strategie(n) für eine Region hinlänglich konsistent, fokussiert, handlungsleitend und –motivierend sind und bleiben.

Für mich zeigt sich hier ein Spannungsfeld zwischen **Kontinuität und Innovation**. Da die demokratischen Institutionen und vor allem die Verwaltungen wie gesagt, besonders in Österreich, einen dominanten und prägenden Einfluss auf Regional Governance haben, dominiert dort vor allem also das, was Verwaltungen als ihre edelste Mission vertreten können und sollen: Kontinuität und Regelförmigkeit zu sichern. Dieses Phänomen wird natürlich entlang des Lebenszyklus eines Programms (wie z.B. LEADER, das, wie ein Teilnehmer heute sagte, „kastriert“ worden sei) immer deutlicher und ist auf allen Ebenen beobachtbar, von der Europäischen Kommission bis hinunter in die Regionen. Programme sollen immer einfacher, perfekter, sicherer und effizienter werden. Kontrolle rückt in den Mittelpunkt. Es ist völlig klar, daß diese Tendenz den Anspruch auf Innovation untergräbt. Mainstreamprogramme (Strukturfonds, ländliche Entwicklung...) sind innovationsfeindlich, oder vielleicht nicht einmal feindlich, sie kennen sie einfach nicht. Der Anspruch auf Vorhersehbarkeit allein geht gegen den Gedanken der Innovation.

Es bedarf also eines zusätzlichen Aufwandes, einer erhöhten Aufmerksamkeit, um Innovation wirklich zu fördern. Wenn wir schon beim Beispiel LEADER sind: Quer durch Europa, schätzt man in ExpertInnenkreisen, daß 75% der LEADER-Regionen (im Sinne des erwähnten Teilnehmers) „kastriert“ sind (d.h. auf bestimmte VO 1698-Maßnahmen reduziert, verwaltungsgesteuert etc.). In ca. 20% kann man von einer inhaltlich-strategischen Autonomie der LAGs sprechen, ca. 5% verkörpern tatsächlich den Idealtyp der eigenständigen lokalen Partnerschaft, indem sie auch Zahlstelle sind. Die Programmbehörden approbieren das Programm und sind ansonsten nur als Prüfbehörde und Support-Institution tätig. Diese Konstruktion gibt es zum Beispiel in einigen Regionen Spaniens. Sie erfordert einen unerschrockenen Umgang mit Regeln: Die Behörden in einem Programmgebiet betrachten die LAGs als die einzigen Endbegünstigten. Das ermöglicht es ihnen, den LAGs einen Globalzuschuss über die gesamte Förderperiode zu überlassen, den diese gemäß ihrer Gebietsstrategie verwenden.

Die Sehnsucht nach mehr Flexibilität war in allen vier Bundesländerrunden zu spüren. Man nimmt an, es komme alles von Brüssel, aber das ist nur die halbe Wahrheit, denn die Auslegung und Ausgestaltung dessen, was von Brüssel kommt, obliegt den nationalen und Länderverwaltungen. Dabei gilt: Vereinfachung und Flexibilisierung sind voneinander zu unterscheiden. Das eine führt nicht automatisch zum anderen, oft stehen sie einander auch diametral gegenüber.

Fazit: Es sollte immer, bei aller Effizienz, Kontrolle und Konzentration der Kräfte, einen Budgetanteil geben, der dem „wildem“, zufallsgeliteten, der Kreativität und dem spielerischen Experiment entspringenden Innovation zur Verfügung steht. Sonst kippt das Gewicht zugunsten der Kontinuität. Diese ist notwendig, aber nicht hinreichend.

2. Kooperation

Kooperationsfähigkeit und -willen sind Grundvoraussetzungen für Regional Governance. Das hat schon Wolfgang Pfefferkorn in seinem Einführungsvortrag klar dargestellt. Er hat gesagt, Kooperation müsse zweiwertigen Nutzen generieren: Den für jeden einzelnen Kooperationspartner und den für das neue Ganze, das sie zusammen sind. Ich möchte das noch erweitern: Ich glaube, Kooperation im Kontext der Regional Governance muß grundsätzlich dreiwertig sein: Nutzen für jeden einzelnen, Nutzen für das Kooperationsystem als Ganzes und Nutzen für die Region, für die die Partnerschaft vorgibt zu handeln. Dreiwertiger Nutzen ist natürlich schwierig zu erreichen und bedarf hoher Sensibilität, vor allem aber des Vertrauens: Da eben nicht sehr wahrscheinlich ist, daß jede Entscheidung diesen dreiwertigen Nutzen direkt und sichtbar erzeugt, müssen die Kooperationspartner fähig sein, sich vorzustellen, daß dieser Nutzen irgendwann eintreten wird und sie müssen vor allem einander vertrauen, daß die Kooperation so lange stabil bleibt, daß sich dieser dreiwertige Nutzen irgendwann auch einstellen kann.

Bei der Kooperation fällt mir der Gegensatz zwischen **Diversität und Homogenität** ein. Das Regional Governance-System in den meisten Bundesländern hat sich in den letzten Jahren auf Initiative der Landesverwaltungen zwischen den Ländern stärker ausdifferenziert, verstetigt und innerhalb des einzelnen Landes vereinheitlicht. Da die Verwaltung der dominante Spieler ist, ist es damit insgesamt näher in den Bereich des Staatlichen gerückt. Es ist institutioneller geworden, verwaltungsähnlicher. Das heißt, daß die Spielfelder für nichtstaatliche AkteurInnen, die in den meisten Regional Governance-Definitionen, und das nicht ohne Grund, als wesentliche Partner genannt werden, kleiner geworden sind. Unternehmer sind ohnehin nur schwer dauerhaft für Regionalentwicklung zu begeistern; auch zivilgesellschaftliche Akteure werden durch die Komplexität der Steuerungsprozesse, die von verwaltungsnahen Akteuren dominiert werden, mit der Zeit aus dem System „gequetscht“, außer man würde ihnen Sitzungsgelder zahlen, aber dann hört sich eben dieses spontane Element der Ehrenamtlichkeit auf, um das es dabei ja essenziell geht.

Ich denke, dass Tirol hier ein interessantes Modell repräsentiert, das nicht dem Anspruch folgt, den Handlungsraum völlig auszudefinieren. Es bezeichnet sich Netzwerk in drei Etagen, deren Segmente miteinander in nicht allzu starrer Weise verbunden sind. Hier scheint auch die Art von Vertrauen zu wirken, die ich als elterliches Vertrauen bezeichne: „Wir vertrauen darauf, daß Ihr (die Regionen) für euch selbst sorgt.“ Die Regionen haben sich 2006 in einem freiwilligen Prozess konstituiert, und heute scheinen andere Regionen, die das damals nicht für so wichtig befanden, den Wunsch zu hegen, sich ähnlich aufzustellen. Auch die steirischen Klein- und Großregionen haben sich im Regionext-Prozess im Prinzip freiwillig konstituiert. Natürlich gab es hier eine mehr oder weniger explizite Vorgabe, daß die Konfiguration der Großregionen am Ende eindeutig und flächendeckend zu sein habe. Das mag im Moment des Aushandelns durchaus hier und da Schmerz erzeugt haben, zahlt sich jedoch à la longue sicher aus, da die Entscheidungen, um die es ging, selbst gewählt waren. Dabei gehen wir selbstverständlich davon aus, daß diese Prozesse sich hauptsächlich vor dem Vorhang und nicht dahinter, als *bargaining* innerhalb eines kleinen Zirkels der politischen Elite, vollzogen haben.

Denn, um an vorhin anzuknüpfen: Nachhaltige (= *Kontinuität*) Entwicklung (= *Innovation*) braucht den Keim des Neuen, den Stachel im Fleisch, den frischen Wind, und das ist durch Diversität (der AkteurInnen, der Instrumente, der Kommunikationsformen...) zu erreichen. Diversität ist für die Resilienz, also Robustheit und Erneuerungskraft, eines Systems wichtiger als Effizienz. Daher sind Steuerungsformen und -strukturen wichtig, die einer Vielzahl von AkteurInnen es ermöglicht, dauerhaft Beiträge zu leisten und ihre Ideen zu verwirklichen.

3. Steuerungsstrukturen

Das bringt uns nahtlos zum dritten Erfolgsfaktor. Wieder auf die Tiroler Netzwerkkonstruktion zurückgreifend, bringe ich ein neues Gegensatzpaar ein: **Modularität und Molarität**. Modulare Gefüge bestehen aus Subsystemen, die ihrerseits relativ unabhängig sein können und miteinander nur lose verbunden sind. Modulare Gefüge haben den Vorteil, daß sich Störungen und Blockaden nicht automatisch von einem Teil aufs Ganze fortpflanzen. Molare Gefüge hingegen sind monolithisch, deren Teile starr miteinander gekoppelt, wie in strengen Hierarchien. Wenn also in einem molaren Gefüge auf der Landesebene eine politische Blockade entsteht, würde das die Governance-Strukturen in allen Teilregionen lahmlegen. Dieses Problem trifft nicht so sehr auf Vertrauen gebaute, lose, polyzentrische, netzwerkförmige Strukturen, sondern eben „perfekte Maschinen“, die auf dem Idealbild wasserdichter Regelförmigkeit und vollständiger Prozesskontrolle folgen. Im Bestreben, ein Regional Governance-System auf alle Eventualitäten hin auszustatten, kann schon passieren, daß dieser Rubikon einmal überschritten wird, denn wie gesagt, mit der Perfektion geht auch Homogenisierung und eine Assimilierung an die Verwaltungshierarchie einher.

Wir müssen auch bedenken, daß die Mehrzahl der RegionalmanagerInnen, die heute aktiv sind, noch in einer Zeit sozialisiert wurden, als die Ermessensspielräume des Regionalverbands und damit des -managements größer, die eigene Position unsicherer und der gütig-strenge Blick der Landesregierungen bzw. -verwaltungen eher anlassbezogen als unentwegt auf sie gerichtet waren. Es ist ihnen auch heute noch selbstverständlich, sich mit regionalen AkteurInnen auseinander- und zusammensetzen, ihnen zuzuhören, ihre vielleicht einseitigen und begrenzten Vorstellungen umzudeuten, in einen größeren Zusammenhang zu bringen; sie kennen die meisten von ihnen, sie schwimmen im Milieu wie ein Fisch im Wasser. Wie steht es mit der nächsten Generation, die heute in diesen Job hineinsozialisiert wird? Werden sie diese Selbstverständlichkeit in sich spüren, wenn ihre Arbeit sich von Beginn an hauptsächlich in Gremien und Steuerungsgruppen vollzieht, sie täglich mit Antragsformularen, Monitoringtabellen und Evaluierungsbögen herumraufen? Werden sie die Sprache der UnternehmerInnen, Bauern und Bäuerinnen, SozialarbeiterInnen, KünstlerInnen und LebenskünstlerInnen, wunderlichen Ingenieure und geistigen Überflieger sprechen, die die Region bevölkern? Sich auf sie einlassen? „Ein bisserl schlimm sein“ können? Darauf sollte man bei der Nachwuchspflege besonders schauen.

Modulare Strukturen sind natürlich immer überlappungsanfällig, vage, unbändig. Aus OÖ hört man, daß es nicht gelungen ist, RM und LEADER in ein einheitliches Konzept zu bringen. Daher konkurrieren sich die Strukturen zuweilen auf Projektebene. Natürlich ist es wichtig, Konflikte dieser Art zu vermeiden, aber die Lösung muß dort gesucht werden, wo sie nicht auf Kosten der modularen, flexiblen, bedarfs- bzw. bedürfnisorientierten und selbstverantwortlichen Gestaltung der Regional Governance geht.

4. Steuerungsprozesse

Hier fällt mir das in allen Bundesländerrunden zitierten Geschwisterpaar **Bottom up und Top down** ein. In OÖ hat einmal einer gefragt, was heißt das denn, bottom-up: „Oasch hoch und sölba toan“ sagte der. Das gefällt mir sehr. Ich verweise ferner auf die Asymmetrie dieses Geschwisterpaars: Top-

down repräsentiert ja das von der Verwaltung dominierte Gefüge: es ist demgemäß seriös und auf Kontinuität bedacht. Es ist sozusagen mehr oder weniger immer vorhanden (wiewohl nicht immer in nachfragegerechter Form). Bottom-up ist hingegen unvorhersehbar. Erstens weiß man nicht, ob von „unten“ irgendwas kommt, und zweitens weiß man nicht, was, das heißt, ob es auch in die strategischen Entwicklungsleitlinien paßt. Dieses spontane, chaotische Element ist aber mit Respekt zu behandeln. Die Pflanze kann leicht zertreten werden, und dann sprießt sie längere Zeit nicht mehr. Bottom-up braucht eine „vorbereitete Umgebung“. Das Junge, Neue, „Wilde“, vielleicht sogar als „verrückt“ empfundene, sind die Quellen der Erneuerung, und in konventionellen, gremial geprägten Diskursformen werden sie nicht sprudeln. In OÖ sagte man, Beteiligung in Regionalentwicklungsprozessen, wenn sie gut organisiert und moderiert ist, zieht die Menschen an. Sie kann der Politikverdrossenheit entgegenwirken. Partizipation in Ideenfindung, Planung, Entscheidung, Umsetzung und Evaluierung ist ein wichtiger Entfaltungs- und Lernraum für zivilgesellschaftliche Selbstorganisation.

Bottom-up ist dem grundsätzlich unbequem, der sich einzig der Effizienz verschrieben hat. Nur wer zulässt, sich selbst zu verändern, kann sich ihr aussetzen. Dort, wo sich nichts mehr ändern lässt, weil die Regeln und Sachzwänge es vorschreiben, wird sich kein „Oasch erheben“, es sei denn, um in Demutshaltung den Kopf in den Sand zu stecken. Gutes Bottom-up erkennt man also daran, daß das Hirn sich oberhalb des „Oaschs“ befindet.

5. Lernen

Ich habe zuvor zivilgesellschaftliche Beteiligung angesprochen. Wenn man europäische Deklarationen, Strategien und Programme liest, geht es darin vorrangig um die Befähigung und Aktivierung zivilgesellschaftlicher Kräfte. Ich finde das extrem wichtig, und zwar nicht in dem Sinne, daß die „Zivilgesellschaft“ dort Lückenfüller spielen solle, wo sich der neoliberal gewendete Staat nicht mehr engagieren will oder kann. Nein, es geht um die Lösung der großen Aufgaben, die wir schon bald zu lösen haben, damit es überhaupt eine Zukunft gibt, lokal, regional, national, kontinental, global. Die Befähigung zur Aushandlung und Lösung von Problemen (vor allem der Knappheit und Verteilung), die Pflege und Sicherung bedrohter Ressourcen und Gemeinschaftsgüter, interkultureller Konsens, lokale Gemeinschaftsaufgaben, die bisher im Familienkreis geleistet wurden, all das erfordert neben praktisch-technischen Fähigkeiten auch kulturelle und zivilisatorische Kompetenz. Das ist zuallererst dort zu erproben, wo es leicht geht: in der lokalen Entwicklung. In angelsächsischen und nordischen Ländern, wo die Gemeinden grundsätzlich größer dimensioniert sind, werden örtliche Aufgaben eben nicht in dem umfassenden Maße von Gemeindeinstitutionen übernommen, wie es bei uns Tradition ist, sondern sie sind *community-based*. Sie stellen (im besten Fall „von oben“ wohlwollend unterstützte) Formen der lokalen Selbstorganisation dar. Natürlich könnte man sagen, *daß ist eben die dortige Tradition. Wir machen das anders*. Aber auch bei uns stoßen Gemeinden zunehmend an die Grenzen dessen, was sie leisten können. Es werden über kurz oder lang aus Gemeindekooperationen Großgemeinden („Munizipien“), entstehen, die technische und administrative Aufgaben bündeln, ebenso wie sich der Handel in ländlichen Gebieten auf suburbane Einkaufszentren konzentriert. Das mag einem gefallen oder nicht, es wird auf jeden Fall mehr zivilgesellschaftliche Selbstorganisation erfordern. Oder es sterben eben Funktionen der Daseinsvorsorge ab, von der Kinderkrippe bis zur Nahversorgung. Dieses Engagement in nuce ist im großen gesellschaftlichen Zusammenhang für den Weg in eine nachhaltige Gesellschaft ohnehin

erforderlich, denn Weltkonzerne und Staaten alleine sind, siehe Klimagipfel in Kopenhagen, nicht in der Lage, uns die große Lösung auf dem Silbertablett zu servieren.

Daher ist Regional Governance ein Lernfeld nicht nur dafür, „es (kurzfristig) richtig zu machen“, sondern vor allem dafür, „(langfristig) das Richtige zu machen“. Letztlich geht es um die Stärkung der gesellschaftlichen Fähigkeit zur Selbstorganisation auf den jeweils sich bietenden bzw. erforderlichen Handlungsebenen. Die Funktion des „Lernens“ ist es, die Regional Governance über sich hinausweisen und -wachsen läßt. Sie schafft die Verbindung zu ihrem Endzweck, nämlich dass in einer hypothetischen Zukunft alles von selbst so passieren möge, wie man es heute mittels Regional Governance geschehen lassen will. Und dieser Lernprozess beginnt nicht am Ende der Programmperiode, nicht morgen, sondern hier und jetzt.

Ich danke Ihnen.