

Vorabveröffentlichung

Dies ist die begutachtete inhaltlich freigegebene Fassung des Beitrags:

Martin Heintel

Regionalentwicklung

In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
(im Erscheinen)



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

Regionalentwicklung

Gliederung

- 1 Definition
- 2 Handlungskontext und Zielsetzungen von Regionalentwicklung
- 3 Geschichte
- 4 Ausgewählte theoretische Ansätze der Regionalentwicklung
- 5 Rahmenbedingungen der Regionalentwicklung

Literatur

Regionalentwicklung ist eine Querschnittsmaterie, die auf unterschiedlichen Handlungsebenen von öffentlicher Verwaltung bis zu Bottom-up-Prozessen zur Anwendung kommt. Die Wirkung zielt dabei auf sämtliche Maßstabsebenen von einer EU-Zielgebietskulisse bis hin zu lokalen Projekten. Die Qualität und Dauer der Prozesse ist sehr unterschiedlich und wird in der Regel von Governance-Arrangements gesteuert.

1 Definition

Regionalentwicklung ist sowohl öffentliche Aufgabe, wenn es sich um die Verwaltung, Koordination und Abwicklung der EU-Kohäsionspolitik (▷ *Europäische Regionalpolitik*) handelt, als auch Bestandteil der intermediären (▷ *Kooperative Planung*) Dienstleistungsebene zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft sowie Inhalt selbstorganisierter Bottom-up-Prozesse einer eigenständigen oder endogenen Steuerung. Auch spielen je nach staatlicher Verantwortung bzw. föderaler Struktur nationale Politiken wie beispielsweise Bildungs- und Infrastrukturpolitik in die Aufgabenstellungen der Regionalentwicklung hinein. Die angeführte Breite, die unterschiedlichen Maßstabsebenen wie auch die ausdifferenzierte Qualität und Dauer(haftigkeit) der Entwicklungsprozesse machen deutlich, dass Regionalentwicklung rechtlich wie fachlich nicht eindeutig definiert ist. Regionalentwicklung war und wird daher zu verschiedenen Zeiten, in verschiedenen Staaten und von verschiedenen Akteuren unterschiedlich interpretiert und wirksam.

2 Handlungskontext und Zielsetzungen von Regionalentwicklung

Regionalentwicklung ist eingebettet in ein Handlungsfeld von Politik auf europäischer Ebene, Staats-, Länder- und Gemeindeebene und regionalen Akteuren (z. B. regionale Wirtschaft, Vereine, Kooperativen, Beratungsinstitutionen). Wurde Regionalentwicklung früher häufig sektoral interpretiert, hat sich gegenwärtig ein systemischer bzw. integrativer Handlungskontext bei den relevanten Akteuren und Handlungsebenen durchgesetzt. Regionalentwicklung ist somit eine Intervention in ein kontextgebundenes System; vielfach wird an dieser Stelle heute auch von Lernenden Regionen oder Systemen gesprochen.

Allein die unterschiedlichen administrativen Ebenen und Steuerungslogiken zeigen jedoch das Spannungsfeld von differenzierten, oft divergierenden Interessenlagen und unterschiedlichen strategischen Ausrichtungen. Während beispielsweise auf europäischer Ebene langfristig orientierte Strategien regionaler Entwicklung im Vordergrund stehen, ist dies auf regionaler Ebene oft diametral verschieden. Ergebnisse im Sinne eines vorzeigbaren Erfolges der Regionalentwicklung sind auf kleinräumiger Maßstabsebene gefragt, nicht zuletzt deshalb, da Verantwortliche vor Ort sichtbar sind, in der Öffentlichkeit stehen und zum Teil (wieder) gewählt werden wollen. Ebenso spannen sich hier die regionalpolitischen Strategien von komplexen übergeordneten Leitbildern und Zielsetzungen hin zu operationalisierbaren Projekten vor Ort.

Allen Interpretationen gemeinsam ist jedoch das Verständnis, dass es sich dabei um sogenannte Querschnittsaufgaben handelt, welche darauf abzielen, verschiedene gesellschaftliche Aktivitäten und die daran orientierten Fachpolitiken und -planungen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*), die sich in der Regel auf ein und dasselbe Gebiet beziehen, bestmöglich aufeinander abzustimmen. Das heißt, dass damit eine (wirtschaftlich, ökologisch oder ästhetisch) als wünschenswert angesehene Ordnung und/oder eine als positiv angesehene (wirtschaftliche, gesellschaftliche) Veränderung (Entwicklung) erreicht wird (Heintel 2005: 23). Diese Tatsache zeigt jedoch gleichzeitig auf, dass die Begriffe *Regionalentwicklung* und *Regionalpolitik* nicht trennscharf verwendet werden.

Wurde vielerorts und in diversen Raumentwicklungskonzepten noch bis in die Anfänge der 1990er Jahre ein Ausgleich regionaler Disparitäten (▷ *Disparitäten, räumliche*) postuliert, wird im Kontext der Regionalentwicklung gegenwärtig mehrheitlich von der Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen hinsichtlich der anzustrebenden Kohäsion argumentiert. Bestimmend hierbei sind die Moderation nachhaltiger Entwicklungsprozesse (▷ *Nachhaltigkeit*) sowie das dehnbare Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse (▷ *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*), das in der Regel in den Raumordnungsbestimmungen der Staaten und Länder verankert ist.

Eine Optimierung der Regionalentwicklung ist nur in der ständigen Abstimmung der unterschiedlichen administrativen Ebenen, der Koordination und reflexiven Auseinandersetzung von differenzierten Perspektiven und Interessen möglich, eine Harmonisierung (Angleichung) unterschiedlicher Kommunikationsebenen bildet dafür eine notwendige Voraussetzung. Die Herausforderung bzw. Schwierigkeit liegt demnach darin, Perspektiven der Regionalentwicklung von Europäischer Union (▷ *Europäische Union*), nationalstaatlicher Ebene und landespolitischer Verantwortung sowie regionalen (Partikular-)Interessen miteinander zu verzahnen.

3 Geschichte

Regionalentwicklung hat sich – sowohl im allgemeinen Verständnis, im Grad der Institutionalisierung als auch in praxisorientierter Umsetzung – im Laufe der letzten 40 Jahre stark verändert. Von punktuellen (selbstorganisierten) Ansätzen regionaler und lokaler Entwicklung in vielen Ländern Europas der 1970er und 1980er Jahre bis zu hochprofessionellen Entwicklungs- und Beratungsagenturen der Gegenwart mit zum Teil staatlicher Unterstützung in allen Ländern der Europäischen Union spannt sich der Bogen der Organisation von Regionalentwicklung und zeigt damit auch zukünftige Entwicklungstrends in Richtung zunehmender Professionalisierung und Institutionalisierung auf.

Es scheint, dass eine Verbindung von ▷ *Raumplanung* und Regionalentwicklung sukzessive gelungen ist und die beiden Disziplinen nicht mehr „nebeneinander“ stehen. Zudem ist die Auffassung, dass mit Regionalentwicklung vor allem ländliche, periphere Regionen (▷ *Ländliche Räume*) assoziiert werden, schon seit etwa Mitte der 1990er Jahre überholt. Die administrative Reorganisation von Stadtregionen (▷ *Stadtregion*) und Agglomerationen (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) sowie Stadt-Umland-Gebieten (▷ *Stadt-Umland-Beziehungen*) erlebt aufgrund vielfältiger Ursachen und Handlungszwänge eine Neubewertung.

War Regionalentwicklung in ihren Anfängen auf europäischem Boden häufig als punktuelles Krisenmanagement gedacht, so hat sich daraus vielerorts eine Organisationsform gebildet, die durch Beratungsleistungen und Managementaufgaben von regionaler, meist auch überregionaler Bedeutung gekennzeichnet ist. Sektorales Management ist einem sektorenübergreifenden Management gewichen. Auffallend dabei ist eine sich verändernde Kommunikationsform. Waren die 1970er und 1980er Jahre von unterschiedlichen Interessen und gesellschaftskritischen Konfrontationen in der Regionalentwicklung stark geprägt, kann mit Beginn der 1990er Jahre der Trend zur Kooperation festgestellt werden (Knieling 1994: 116). Ging es zu Beginn der europäischen Regionalentwicklung primär darum, Disparitäten aufzuzeigen und bis dahin geltende

Entwicklungsleitlinien und etablierte Konzepte (z. B. das Konzept der Zentralen Orte) vorübergehend in Frage zu stellen, so handelt es sich nun tendenziell darum, konsensuale Lösungsansätze zu erarbeiten und handlungs- und projektorientiert vorzugehen (Heintel 2001: 193 ff.).

Heute ist Regionalentwicklung innerhalb des Territoriums der EU-28 durch die Vorgaben der Europäischen Kommission weitgehend standardisiert und wird im öffentlichen Verständnis vielfach mit der Europäischen Kohäsionspolitik gleichgesetzt. Waren im Bereich der Regionalentwicklung früher nationale Maßnahmen noch von großer Bedeutung, so bestimmen mittlerweile aufgrund der Programmatik und der entsprechenden Vorgaben der EU-Kohäsionspolitik einheitliche Zielsetzungen und darauf abgestimmt nationale strategische Rahmenpläne vornehmlich sowohl die Verwaltung, Abwicklung wie auch inhaltliche Schwerpunktsetzungen in der Regionalentwicklung.

Rein budgetär dominiert in der Strukturfondsperiode 2014 bis 2020, wie auch schon zuvor, die Regionalpolitik der Europäischen Union gemeinsam mit der zum Teil ebenso für Regionalentwicklung wirksamen europäischen Agrarpolitik den europäischen Haushalt. Die regionalpolitischen Aufgaben in Bund und Ländern reduzierten sich indessen vorwiegend auf die Abwicklung der EU-Regionalförderung, weswegen zuständige Verwaltungen zunehmend kritisiert werden, auf nationalstaatlicher Ebene selbst zu wenig Gestaltungs- und Steuerungswillen in die Regionalentwicklung einzubringen.

Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union versteht sich als vorrangige Investitionspolitik der EU und verfolgt in der Periode 2014 bis 2020 elf thematische Ziele (vgl. Europäische Kommission 2015), die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds finanziert werden. Forschungsförderung, Ausbau der Kommunikationstechnologien, gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit der KMU, Nachhaltigkeit und Ressourcenschonung spielen dabei ebenso eine Rolle wie lebenslanges Lernen, die Förderung hochwertiger Beschäftigung und die Bekämpfung von Diskriminierungen unterschiedlicher Art.

4 Ausgewählte theoretische Ansätze der Regionalentwicklung

4.1 Klassische Theorien der Wirtschaftsgeographie und Raumentwicklung

Unterschiedliche theoretische Zugänge haben die Regionalentwicklung und Regionalpolitik der vergangenen Jahrzehnte beeinflusst (▷ *Regionalökonomik*; ▷ *Regionale Wirtschaftspolitik*). Es gibt einen Fundus von (paradigmatischen) Annahmen, der das Handeln unterschiedlicher Akteure einer bestimmten Zeit (mit)geprägt hat. Die angebotsorientierte neoklassische Theorie, die regionale Disparitäten als vorübergehendes Phänomen betrachtet und mittels Faktorwanderungen ein Gleichgewicht verspricht, war gemeinsam mit polarisationstheoretischen Ansätzen wie der Wachstumspolstrategie, bei der staatliche Steuerung von großer Bedeutung ist, charakteristisch für die Regionalentwicklung der Nachkriegszeit in Kerneuropa. Aber ebenso postkeynesianische Theorieansätze, die auf Investitionen als grundlegende Voraussetzung für regionales

Wirtschaftswachstum bauen, bildeten Grundlagen der Regionalentwicklung und -politik. Auch hier übernimmt der Staat eine wesentliche Steuerungsfunktion, indem beispielsweise unternehmensnahe Infrastruktur weiter gestärkt wird, Standortnachteile somit abgebaut werden oder mittels Investitionsanreizen Ansiedlungen gefördert werden.

Trotz der unterschiedlichen theoretischen Zugangsweisen war allen Theorien ein erklärtes Ziel gemeinsam, nämlich die Anschlussfähigkeit von Peripherien (▷ *Peripherie/Peripherisierung*) an Zentren zu sichern sowie allgemeine und spezifische Entwicklungsrückstände abzubauen und zudem die eigenständigen Entwicklungsmöglichkeiten von struktur- und entwicklungsschwachen Regionen zu fördern. Aufgrund der ersichtlichen Schwächen der angebots- und infrastrukturorientierten Nachkriegspolitik gab es bereits in den 1970er Jahren erste Anzeichen einer Umkehr vieler regionalpolitischer Strategien, die nicht mehr nach den regionalen Defiziten, sondern nach den regionalen Stärken Ausschau hielten.

4.2 Eigenständige Regionalentwicklung

Eigenständige (vor allem in ländlich-peripheren Regionen) und innovationsorientierte Regionalentwicklung (besonders in alten Industrieregionen) bildeten den Ausgangspunkt für neuere Konzepte regionaler Anpassung und Wettbewerbsfähigkeit. Es ist somit auch ein Ausrichtungstrend in der Regionalentwicklung zu erkennen, und zwar vermehrt Stärken zu stärken statt Schwächen zu kompensieren. Eigenständige Regionalentwicklung hat gerade in westeuropäischen Peripherien eine lange Tradition und wirkte ansatzweise als Vorbild für die Konzeption der europäischen Regionalpolitik, z. B. im Kontext der ehemaligen Gemeinschaftsinitiative LEADER, die seit 2007 zu einem Mainstreamprogramm der europäischen Politik wurde.

Eigenständige Regionalentwicklung ist kein ausformuliertes theoretisches Konzept, vielmehr eine Bündelung von Leitvorstellungen als Reaktion auf bestehende Disparitäten sowie – zumindest anfänglich – stark von Wertvorstellungen geleitet (vgl. Mose 1989). Im Vordergrund der Überlegungen einer eigenständigen Regionalentwicklung lagen mögliche Alternativen zu einer traditionell ausgerichteten Sektoralpolitik für ländlich-periphere Regionen. Insbesondere in den Anfängen war dieser Ansatz stark mit emanzipatorischen, kultur- und bildungspolitischen Idealen sowie Partizipationsmöglichkeiten an einer umfassenden Entwicklung verbunden (▷ *Beteiligung*), zum Teil (partei)politisch und ideologisch sowohl von links („Abkopplung“) als auch von rechts („Heimat“) aufgeladen. Im Weiteren galt die Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe als ein wesentlicher Aspekt im Rahmen eigenständiger Ansätze regionaler Entwicklung.

In einer EU-28 mit einer gemeinsamen europäischen Regionalpolitik verliert die nationalstaatliche Steuerungsmöglichkeit zunehmend an Bedeutung. Zum einen geht sie in supranationalen Bündnissen und Abkommen auf, zum anderen haben sich die staatlichen Steuerungsinstrumente und -möglichkeiten auf regionaler Ebene als zum Teil unzureichend, ineffizient oder zu hierarchisch herausgestellt. Zusätzlich verschränkt sich die Kritik an neoliberalen Ausrichtungen staatlicher Steuerung mit dem sinkenden Vertrauen in endogene Entwicklungsimpulse durch Selbststeuerung.

4.3 Regional Governance

Aus den genannten Gründen haben sich vielerorts intermediäre Strukturen (▷ *Regionalmanagement*) gebildet, auch übernimmt der Staat neue Rollen der Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen. Der theoretische Kontext ist weitgehend durch einen kooperativen Staat gekennzeichnet, der Rahmen und Orientierung vorgibt, jedoch als Akteur auf regionaler Ebene mehr und mehr in den Hintergrund tritt. Hierbei stützt sich der Staat aktiv auf kooperative Handlungsformen mit dem Ziel, das regionale Selbststeuerungspotenzial gezielt zu fördern. „Im Mittelpunkt steht die Erkenntnis, dass schematisches administratives Handeln ‚von oben‘ wegen der gestiegenen Komplexität der Probleme, immer weiter ausdifferenzierter Interessen und Wahrnehmungen sowie gewachsener partizipatorischer Ansprüche weder effizient noch problemlos legitimierbar sei“ (Danielzyk 1998: 71).

Die hierarchisch vertikal ausgeprägte staatliche Steuerungsform wird durch ein politisches Mehrebenensystem ergänzt, in manchen Fällen auch ersetzt. Neue Rahmenbedingungen (z. B. Gesetzesänderungen, Kompetenzverlagerungen, Programmorganisation) und Anreizsysteme (z. B. projektbezogene Förderungen, Etablierung von Netzwerken anhand europäischer Programme, Wettbewerbe) können den Aufbau der regionalen Steuerungskompetenzen in der Regionalentwicklung fördern. Unter diesen Aspekten erfahren neue Formen der Steuerung auf regionaler Ebene zudem eine Aufwertung. Das betrifft sowohl die Ebene der Institutionalisierung als auch die der Kooperation und Kommunikation in Netzwerken (▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*).

Als Folge der skizzierten Entwicklung hat sich eine neue Steuerungsform in der Regionalentwicklung etabliert, die sich auch als horizontale Priorität leitbildgebend in diversen Raumentwicklungskonzepten europäischer Länder wiederfindet und mit dem Begriff *Regional Governance* umschrieben wird. Regional Governance orientiert sich primär an den strategischen Optionen einer regionalen Steuerung sowie der kollektiven Handlungsfähigkeit regionaler Akteurskonstellationen (vgl. Benz 2001; Fürst 2001; Mose/Suda/Fiedler 2014).

Regionalentwicklung im Kontext von Regional Governance entkoppelt sich hiermit zunehmend von einer bislang zugeschriebenen Territorialität und wird entsprechend flexibler bzw. situativ und anhand themenbezogener Anlässe wirksam (vgl. van Assche/Beunen/Duineveld 2014), wie beispielsweise im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 (▷ *Stadt- und Raumentwicklung Österreich*) zum Ausdruck gebracht wird: „[...] es gilt, Modelle der Regional Governance zu entwickeln, die sich nicht mehr auf eine feste Territorialität beziehen, sondern entsprechend den funktionalen Aufgaben auf flexiblen Abgrenzungen basieren. Die Modelle selbst können lose und ausschließlich informell kooperative Strukturen umfassen, aber auch bis hin zu rechtlich verbindlichen Organisationsmodellen reichen. Diese Modellentwicklung ist durch den Bund und die jeweiligen Länder zu unterstützen“ (ÖROK 2011: 83).

5 Rahmenbedingungen der Regionalentwicklung

5.1 Gegenwart

Räumliche Interaktionen haben an Häufigkeit, Intensität und Qualität stark zugenommen. Verflechtungszusammenhänge über politisch-administrative Aktivitätsregionen hinaus, Netzwerke auf vielen verschiedenen Ebenen bestimmen mehr und mehr Kommunikation und Kooperation in der Regionalentwicklung und sind für Standorte im interregionalen Wettbewerb von steigender Bedeutung.

Nicht nur Stadtregionen treten in verstärkte Konkurrenz zu unterschiedlichen Typen ländlicher Regionen, auch zwischen Zentren und zwischen ländlich-peripheren Regionen hat sich eine neue Form des Wettbewerbs und gleichzeitig der Kooperation entwickelt. Städtenetzwerke und -partnerschaften bestimmen immer mehr die europäische Landschaft, ebenso wie diverse Kooperationen in peripheren Regionen aufgrund überregionaler, oft projektgebundener Partnerschaften, häufig aber auch infolge finanzieller Zwänge.

Vernetzung auf der einen und Konkurrenzen zwischen Regionen auf der anderen Seite bedürfen einer neuen Planungskultur und neuer Planungsinstrumente auf räumlicher Ebene. Reine Planung von administrativer Ebene aus wird einer hohen Interaktionsdichte von Bündnispartnern in einem Mehrebenensystem, einer permanent fluktuierenden Integration von regionalen Akteuren in Beziehungsnetzwerken bei gleichzeitiger strategischer Abgrenzung gegenüber Nichtmitgliedern nicht mehr gerecht. Konsensorientierung, Entideologisierung und Enthierarchisierung seien als Entwicklungsphänomene ebenso genannt wie Handlungs- und Umsetzungsorientierung sowie \triangleright *Evaluation* als neuere qualitative Zielsetzungen.

Regionalentwicklung und -planung erfordern heute daher statt ausschließlich hierarchischer räumlicher Planung vielmehr dynamischer Instrumente und stets neuer Steuerungsformen. \triangleright *Regionalplanung* sollte sich demnach nicht darauf beschränken, Dokumente mit Zielvorgaben zu erstellen, sondern bedarf einer Ergänzung durch Leitbilder mit konkreten Handlungsempfehlungen in einem operationalisierbaren Rahmen sowie ihre kontinuierliche Evaluation. Regionen in einem globalisierten Wettbewerb haben traditionelle Gebietseinheiten und die Gestaltungsmöglichkeiten territorialer Administrativstrukturen jedenfalls längst gesprengt. Regionalentwicklung als Summe aus europäischer, nationaler und regionaler Politik benötigt ein Zusammenspiel und eine Koordination der dargestellten unterschiedlichen Politikebenen, um Effizienz und Qualität zu sichern. Der Resilienz von Regionen kommt in der gegenwärtigen Forschung dabei zunehmende Bedeutung zu (\triangleright *Resilienz/Robustheit*).

5.2 Zukunft und Handlungspraxis am Fallbeispiel der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung (ehemalige Ost-West Grenze)

Wird auch in Zukunft die Regionalentwicklung maßgeblich von der europäischen Ebene bestimmt, so liegen die Herausforderungen – neben ganz grundsätzlichen Fragen der Finanzierung, Verteilung und inhaltlichen Prioritätensetzung sowie dem Spagat zwischen der Wettbewerbsorientierung und dem Ausgleichsziel (\triangleright *Territoriale Kohäsion*) – im Zusammenhang mit Regional

Governance u. a. in folgenden Bereichen, die im Kontext der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung exemplarisch angeführt werden (▷ *Kooperation, grenzüberschreitende*; ▷ *Kooperation, transnationale*).

Vertrauensgrundsatz: Um im Rahmen von Governance-Arrangements und in Netzwerken zu kooperieren, bedarf es Vertrauen gegenüber den mitwirkenden Partnern. Hinsichtlich einer Cross Border Regional Governance beispielsweise mangelt es oft an Vertrauen, vor allem dann, wenn die Grenze ehemals durch den Eisernen Vorhang bestimmt war. Regionalentwicklung im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) ist eine wesentliche Agenda der europäischen Politik. Die „mentale Grenze“ ist jedoch bis heute ein hemmender Faktor, wirkt generationenübergreifend und dauerhaft. Vertrauen als Grundlage der Kooperation aufzubauen, wird im Kontext einer Cross Border Regional Governance aber als äußerst zäher und langsam wachsender Prozess wahrgenommen, selbst dann, wenn es um einen grundsätzlichen grenzüberschreitenden thematischen Konsens wie beispielsweise um Schutzgebiete (z. B. Green Belt) geht. Konkurrierende Steuerungslogiken in Netzwerken (z. B. nationale Interessen versus föderale Befindlichkeiten; Wirtschaft versus Umwelt etc.) machen sich deutlicher bemerkbar und führen zu Hürden im Projekt bzw. zu Widersprüchen.

Rechtslage und Zuständigkeit: Trotz der Möglichkeit eines Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) und des Lead-Partner-Prinzips treffen im Rahmen bilateraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit zumindest zwei nationalstaatliche Rechtssysteme aufeinander. Zu heterogen ist die europäische Rechtslandschaft und Gesetzesvielfalt. Bei grenzüberschreitender Regionalentwicklung mit Projektpartnern an der Schnittstelle unterschiedlicher politischer Systeme wird das deutlich sichtbar. Je nach tendenziell zentralistischer oder föderalistischer Ausrichtung des jeweiligen Mitgliedsstaates kommt der Institutionalisierung der Regionalentwicklung vor Ort hier schwächere, dort stärkere Bedeutung zu. Häufig entstehen dadurch eine bilaterale Schieflage und ein Legitimationsproblem für regionales Handeln. Die zuständigen Kooperationspartner befinden sich im Sinne der Hierarchie nicht auf Augenhöhe, wodurch es zu Abstimmungs- und Verständigungsproblemen bis hin zu persönlichen Kränkungen kommen kann. Vorhandene Sprachbarrieren verschärfen die Problemstellung noch.

Transferschwäche und Wirksamkeit: Good Governance als normativer Anspruch stößt bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit mitunter an ihr Handlungslimit. Der programmimplizite Anspruch des Transfers von Good-governance-styles, der die durch EU-Mittel geförderte Regionalentwicklung kennzeichnet, lässt sich in der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung noch schwieriger vollziehen als auf nationaler Ebene. Kooperationen können, selbst wenn sie als Grundlage für eine Projektbewilligung verlangt werden, nicht schlichtweg verordnet werden. Kooperation basiert auf Vertrauen und Freiwilligkeit und funktioniert nicht deshalb, weil sie in einem Projekt als Fördergrundlage programmatisch verankert ist. Werden Regionen als soziale Systeme betrachtet, sind die handelnden Akteure nicht beliebig austauschbar. Handelt es sich bei Grenzregionen zudem um national periphere Lagen, wirkt in ländlich peripheren Regionen noch Strukturkonservatismus auf ein Projekt ein.

Freiwilligkeit: Freiwilligkeit und zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse (▷ *Zivilgesellschaft*) als Grundlage für Regional Governance fehlen oft im grenzüberschreitenden Kontext mit den neuen Mitgliedsstaaten. Zu unterschiedlich sind gesellschaftliche Voraussetzungen, Betroffenheit, Rahmenbedingungen, politisch legitimierte Verantwortungen und die einzelnen politischen Systeme auch innerhalb der Europäischen Union. Zivilgesellschaftliches Handeln unterscheidet

sich in der Ausrichtung zwischen den neuen Mitgliedsstaaten der EU, den ehemaligen EU-15 und beispielsweise den USA. Die Erwartungshaltung, sich auf sozialstaatliche Leistungen zu verlassen, ist in den USA vergleichsweise deutlich geringer zu spüren als innerhalb der EU. Die Bereitschaft, Selbstverantwortung in Prozessen der Regionalentwicklung zu übernehmen, muss somit erst erlernt werden, vor allem dann, wenn es um öffentliche Güter geht. Auch die Möglichkeiten, die Ansprüche und die Bereitschaft hinsichtlich partizipativer Planung sind somit unterschiedlich ausgeprägt.

Bürokratie: Unterschiedliche Verwaltungskulturen und -anforderungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten steigern die Komplexität in der bilateralen Projektabwicklung in der Regionalentwicklung. Jede der betroffenen Verwaltungsebenen will Rechtssicherheit erlangen, was wiederum zu gegenseitigen Hürden in der internen Projektkontrolle führt. Betroffen sind hier die Programmverwaltung, die Prüfbehörde und die Europäische Kommission. Die Kofinanzierung von Projekten ist für viele Projektnehmer ein zunehmendes Problem. An der Kofinanzierung scheitern ansatzweise schon die neuen Mitgliedsstaaten, an der Gesamtlogistik immer mehr kleine Projektnehmer, die nicht über die beschriebenen Ressourcen einer Großorganisation verfügen. In einer aktuellen Publikation der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) wird bereits von einem „Minderwert“ gesprochen, der durch die steigenden formalen Anforderungen dieser Programmschiene erzeugt wird (ÖROK 2013: 34 ff.). Gleichzeitig werden „Closed Shops“ geschaffen mit einem überaus exklusiven Charakter für immer dieselben teilhabenden Akteure, die davon profitieren. In Zukunft wäre ein Abbau der Bürokratie zur Abwicklung EU-geförderter Programme der Regionalentwicklung wünschenswert, insbesondere zugunsten der auszuführenden Inhalte.

Literatur

- Benz, A. (2001): From associations of local governments to „regional governance“ in urban regions. <http://www.difu.de/publikationen/city-and-region.html-3> (14.07.2015).
- Danielzyk, R. (1998): Zur Neuorientierung der Regionalforschung. Oldenburg. = Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 17.
- Europäische Kommission – Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2015): Regionalpolitik: Prioritäten im Zeitraum 2014–2020. http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/priorities (14.07.2015).
- Fürst, D. (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung 59 (5/6), 370-380.
- Heintel, M. (2001): Mainstream-Regionalentwicklung. In: Landnutzung und Landentwicklung 42 (5), 193-200.
- Heintel, M. (2005): Regionalmanagement in Österreich – Professionalisierung und Lernorientierung. Wien.
- Knieling, J. (1994): Intermediäre Organisationen und kooperative Regionalentwicklung, am Beispiel des Forums für den Ländlichen Raum e. V. – Initiative zur Förderung der regionalen Entwicklung in Nordhessen. In: Raumforschung und Raumordnung 52 (2), 116-126.

- Mose, I. (1989): Eigenständige Regionalentwicklung – Chance für den peripheren ländlichen Raum? In: Geographische Zeitschrift 77 (3), 154-167.
- Mose, I., Suda, M. J., Fiedler, G. (2014): Regional Governance-Stile in Europa. Eine vergleichende Analyse von Steuerungsstilen ausgewählter LEADER-Netzwerke in Extremadura (Spanien), Warmińsko-Mazurskie (Polen) und Western Isles (Schottland). In: Raumforschung und Raumordnung 72 (1), 3-20.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (Hrsg.) (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept: ÖREK 2011. Wien. = ÖROK-Schriftenreihe 185.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (Hrsg.) (2013): STRAT.AT Bericht 2012: Zweiter strategischer Bericht Österreichs zur Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik 2007–2013. Wien. = ÖROK-Schriftenreihe 188.
- van Assche, K., Beunen, R., Duineveld, M. (2014): Evolutionary governance theory: An introduction. Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London.

Weiterführende Literatur

- Copus, A. K.; De Lima, P. (eds.) (2015): Territorial cohesion in rural europe: The relational turn in rural development. New York.
- Europäische Union (Hrsg.) (2014): Investment for jobs and growth. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Luxemburg.
- Hummelbrunner, R.; Baumfeld, L.; Lukesch, R. (2013): Anwendung systemischer Instrumente in der Regionalentwicklung. In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung 1.2013, 97-110.
- Sedlacek, P. (Hrsg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden.
- Weick, T.; Germer, S.; Albrech, J.; Wernig, R. (2012): Koordinierte Regionalentwicklung: Zielorientierung von Entwicklungsprozessen. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 4.