

Heintel, Martin

Article

Wettbewerb der Regionen; der Vergleich macht Sie unsicher!

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Heintel, Martin (2010) : Wettbewerb der Regionen; der Vergleich macht Sie unsicher!, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 36, Iss. 2, pp. 257-266

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332814>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wettbewerb der Regionen; der Vergleich macht Sie unsicher!

Martin Heintel

Das Problem des Vergleichens von Regionen

Jede Region, die sich aktiv mit Regionalentwicklung auseinandersetzt, sich diesem oft mühevollen Prozess widmet, stellt sich die Frage, wo „sie steht“ und „wohin sie will“. Regionalentwicklung auf europäischer Ebene hat viele Facetten. Abstraktere Ziele und Visionen wie eine Lissabon- und Göteborg-Strategie zur wissensbasierten, wettbewerbsfähigsten und nachhaltigen Entwicklung der EU im globalen Wettbewerb werden ebenso verfolgt wie konkretere Ziele der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung oder der Konzeption transeuropäischer Verkehrsnetze. Die europäische Strukturpolitik hat jedenfalls – parallel zu ihren Zielgebietskulissen – eine neue Branche an Fragestellungen erzeugt. Eine Regionalisierung anhand bestimmter EU-Klassifizierungen (NUTS-Regionen, Zielgebiete, Förderregionen) bedingt das scheinbar endlose Interesse unterschiedlicher Gruppierungen, Regionen miteinander zu vergleichen. Zum einen motiviert durch systemimmanente Evaluierungen, programmatische Netzerkennungen (z. B. LEADER-Regionen), angestrebte Transferleistungen und durch die Berichtspflicht der EU über geförderte Projekte, wobei hier dem *Best-Practice-Projekt* hohe Aufmerksamkeit zukommt, zum anderen dynamisiert durch

das Eigeninteresse zahlreicher wissenschaftlicher Disziplinen – wie u. a. der Raumplanung, Geografie, Soziologie, Ökonomie und Politikwissenschaften – wird dieses Interesse erzeugt. Aus den 1990er-Jahren heraus sind zahlreiche Publikationen und Studien¹ entstanden, die einer Vielzahl von Fragestellungen und Vergleichsindikatoren nachgegangen sind, um Regionen zu vergleichen bzw. den Versuch anzustellen, sie vergleichbar zu machen.

Auch das Interesse der Regionen selbst an Ranglisten und Vergleichen ist nicht zu unterschätzen und ebenfalls Wirtschaftsfaktor für Wirtschaftsforschungs- und Beratungsunternehmen. Komplexe Fragestellungen wie: „Wo stehen wir im europäischen Vergleich?“, bringen häufig sehr einfache Antworten, die politisch ausgeschlachtet werden, in der Regel jedoch Zusammenhänge verzerren, einzig Teilaspekte beleuchten oder das herausfiltern, was als Aussage überbleiben soll.

Das Erkenntnisinteresse der EU an diesen Vergleichen hat sich im Laufe der aufeinanderfolgenden Strukturfondsperioden durch die Evaluierungspflicht in diversen Programmen geändert. Standen bei den ersten verpflichtenden Evaluierungen der EU-Zielgebiete in den 1990er-Jahren noch die Berichtspflicht und das Controlling im Vordergrund, so hat sich – zumindest in Teilbereichen – Evaluierung auch zu einem Lerninstrument entwickelt. Adaptionen von Zielen und Programmschienen sind mit Ergebnis dieser Entwicklung.

Die Europäische Kommission ist somit bemüht, die aus den Strukturfonds geförderten Erfolgsgeschichten² der Regionalentwicklung entsprechend öffentlich zu machen. Dies aus zwei Gründen: Formal entspricht es der Berichtspflicht, öffentlich geförderte Projekte

zu kommunizieren, zum anderen sind auch die jeweiligen Mitgliedsstaaten³ in Kooperation mit der EU bestrebt, ihre kofinanzierten Projekte nach außen zu tragen. Anhand der Dokumentation dieser Vielzahl von Projekten sollte es gelingen, zahlreiche Analogien zur eigenen Region aufbauen zu können.

Welcher Raumbezug wird nun diesen Vergleichen in der Regel zugrunde gelegt? Ausgehend von den zitierten NUTS-Regionen und Zielgebieten handelt es sich hier um politisch administrative Regionen oder um statistisch definierte Regionen, anhand von Kernindikatoren wie beispielsweise dem Bruttoinlandsprodukt. Im Unterschied zu einer sozial produzierten oder durch Verflechtungskontexte bestimmten Region bildet Erstgenannte in der Regel die Ausgangsbasis für Vergleiche zwischen Regionen. Eine Fragestellung wäre hier exemplarisch: Wie hat sich das BIP im Ziel-1-Gebiet des Landes A in der Strukturfondsperiode XY im Vergleich zum BIP im Ziel-1-Gebiet des Landes B im selben Vergleichszeitraum entwickelt?

Nun ist diese Fragestellung aus der Sicht der EU Programmlogik sehr leicht nachvollziehbar, da dahinter ja letztendlich die Berechnungen für die Fördergrundlagen der EU-Strukturfondspolitik stehen. Die politische Dimension im Sinne des *Policy-making* ist aber ebenso immanenter Bestandteil einer EU-Regionalpolitik, die stark auf dem Prinzip gesamteuropäischer Aushandlungen fußt. Gleichzeitig verfolgt die EU jedoch auch darüber hinausgehende Ziele, bei denen Vergleiche eine wichtige Rolle spielen und eine weitere Dimension des Vergleichens mit sich bringen. Kohäsion, transnationale Räume, grenzüberschreitende Regionen – all das sind Leitlinien und Ziele, wo die Prozessebene (z. B. Aufbau von Insti-

tutionen, Schaffung „neuer Regionen“) und der Verflechtungskontext stärker in den Vordergrund rücken sollen.

Sozial produzierte Regionen, auch wenn sie durch monetäre Anreizsysteme gegründet wurden, können schon wesentlich schwieriger verglichen werden, da sie sich in der Regel nicht auf wenige Vergleichskernindikatoren reduzieren lassen, um dem Vergleich zwischen der Region A und B gerecht zu werden. Die (wachsende) Qualität von grenzüberschreitenden Netzwerken (oft informeller Ausprägung) oder der Aufbau von Institutionen, das Administrieren von Projekten als LEAD-Partner etc. bedürfen einer sehr gut überlegten und nachvollziehbar begründeten Vergleichsbasis, um überhaupt vergleichen zu können. Darin liegt auch eines von vielen Grundproblemen, die das Vergleichen nicht gerade einfach macht.

Zusätzlich soll an dieser Stelle auf das im Vergleichen liegende Methodenproblem hingewiesen werden. Der Widerspruch zwischen möglichst objektiver Außendarstellung der Ergebnisse als Referenzgröße gegenüber der höchst subjektiven Auswahl der Fragestellungen und der gewählten Indikatoren bleibt dem Vergleichen zwischen Regionen immanent. Der Begriff Lebensqualität⁴ ist dafür ein anschauliches Beispiel, um es knapp auf den Punkt zu bringen: viel verwendet, unbestritten relevant für die Bewertung einer regionalen Standortqualität, höchst unterschiedlich interpretiert. Für den einen bedeutet Lebensqualität urbanes Lebensgefühl, für den anderen eine strahlungsarme Umgebung ohne Sendemasten in ländlicher Peripherie. Was nun ist Lebensqualität?

Im Vergleich liegt zudem auch die Falle, davon auszugehen, dass es so etwas wie eine idealtypische Entwick-

lung, Region, Kooperation, Firmenperformance etc. gibt. Ausdruck findet diese Tatsache zum Beispiel in den schon angesprochenen Ranglisten, internationalen Vergleichen, Beispielen vorbildlicher Praxis. Jedoch – nicht alles, was hinkt, ist ein Vergleich. So wurden beispielsweise noch im Jahr 2007 Austrian Airlines vom deutschen Wirtschafts-magazin Capital zur besten Fluglinie Europas⁵ gekürt. Ausschlaggebend für diesen Spitzenplatz war v. a. die Bordverpflegung. Die wirtschaftlichen Folgen sind bekannt. Der festzumachende Widerspruch liegt im scheinbaren Bedürfnis, Reihungen und Hierarchien als wertvolle Orientierungshilfe einzusetzen, ohne vielfach die spezifischen Merkmale, Qualitäten und Stärken einer Region mit einzubeziehen bzw. mit einbeziehen zu können.

Regionales *Benchmarking*

Regionales *Benchmarking* ist wie eine regionale Versuchung. Unter *Benchmarking* wird ursprünglich ein Managementkonzept verstanden, das Unternehmen dazu dient, sich anhand von zuvor definierten Indikatoren miteinander vergleichbar zu machen. Die *Benchmarks* sind Referenzwerte für vorbildliche Bestleistungen – vielfach auch als *Best-Practice* bezeichnet – die dann von den Übrigen angestrebt oder übertroffen werden sollen. *Benchmarks* dienen im Optimalfall somit einem Vergleich, der Erfolgskontrolle, und bieten Orientierungsmöglichkeiten zur Verbesserung der eigenen Leistung.⁶

Benchmarking auf Regionsebene hat grundsätzlich das Ziel, anhand von quantifizierbaren Indikatoren Komplexität zu reduzieren, das gilt für die Liste der „Lebenswertesten Städte weltweit“⁷ ebenso wie für die ländervergleichen-

den Arbeiten der OECD. Auch der Ausschuss der Regionen (ADR) widmete dem Thema *Benchmarking* bereits Ende der 1990er-Jahre entsprechende Aufmerksamkeit. Im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (C64/2, 27. 2. 98) steht: „Der ADR misst der Durchführung von *Benchmark-Studien* über die Rahmenbedingungen, unter denen einzelne Staaten und Regionen agieren, hohe Bedeutung bei, um herauszufinden, welche Faktoren besonders förderlich für die Wettbewerbsfähigkeit sind ...“

Regionales *Benchmarking* verlockt damit, Regionen – ähnlich wie Unternehmen – anhand von *Benchmarks* miteinander vergleichen zu können. Nun sind Unternehmen schon komplexe Sozialgefüge, Regionen jedoch noch viel mehr. „Eine Region ist kein Motorrad“, wie schon Schneidewind anno 1995 festhielt. Regionen sind keine trivialen Maschinen, bei denen der Spritverbrauch eine messbare Kerngröße ist.

Ausgangslagen von Entwicklungsschritten, Akteurskonstellationen und Institutionalisierung, die Prozessebene und der Reifegrad eines Entwicklungsprozesses spielen jedoch bei genauere Analyse von Stadt- und Regionalentwicklung die vielleicht wichtigsten Rollen für angestrebte Ziele und Erfolge von Entwicklung, die je nach Region sehr unterschiedlich sein können – was das Vergleichen nicht gerade leichter macht. Die Gefahr, Äpfel mit Birnen zu vergleichen bzw. den Vergleich einzig auf die Apfelschalen zu reduzieren, um Komplexität zu vermeiden, ist latent.

Geht es beispielsweise um Zielsetzungen wie nachhaltige Regionalentwicklung, dann wird es so richtig komplex. „Lokale Indikatorensysteme werden zumeist partizipativ entwickelt, um eine Miteinbeziehung und aktive

Beteiligung lokaler Akteure im Nachhaltigkeitsprozess zu unterstützen. In der Folge entstehen subjektive Indikatorensets, die einerseits als wesentlichen Vorteil die Anpassung an regionale Gegebenheiten aufweisen, andererseits aber nicht universell anwendbar sind, bzw. um Indikatoren, die auf erhöhtem Aggregationsniveau erweitert werden müssten, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten.⁸ Sind es doch v. a. die spezifischen Umfeldbedingungen wie Kooperationsfähigkeit zwischen Unternehmen und Gemeinden innerhalb einer Region, aber auch rechtliche Rahmenbedingungen für z. B. Betriebsansiedlungen, neben den naturräumlichen Ressourcen (Verfügbarkeit von Wasser etc.), die eine mangelnde Vergleichbarkeit von Regionen mit sich bringen.

Indikatoren wie BIP, Arbeitslosenquoten, Durchschnittseinkommen, Qualifikationsniveau der Erwerbsfähigen, Erreichbarkeit auf Straße, Schiene und Luftweg, Patentanmeldungen usw. sind es, die in der Regel für Vergleiche von Regionen hergenommen werden. Ohne jedoch die sozialen Voraussetzungen, die Soziogenese einer Region zu berücksichtigen, lassen sich sehr schwer aussagekräftige Vergleiche treffen, die regionale Milieus ausreichend beleuchten. Umgekehrt sind es jedoch gerade die trivialen Zahlen, die v. a. Politiker gerne zitieren, um ihre Region günstig darzustellen.

Ein treffendes Beispiel dazu ist der „Focus-Landkreistest“⁹ in Deutschland. Sieben Kennzeichen der Wirtschaftskraft einer Region werden herangezogen, um eine deutschlandweite Rangliste der Landkreise zu erstellen. Durchschnittliche jährliche Arbeitslosenquote, Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (in jeweiligen Preisen) zum Vorjahr, Bruttowertschöpfung in

jeweiligen Preisen (unbereinigt) je Erwerbstätigen, verfügbares Einkommen privater Haushalte je Einwohner, Veränderung der Erwerbstätigenzahl zum Vorjahr, Investitionen im verarbeitenden Gewerbe je Beschäftigten und die Veränderung der Bevölkerung zum Vorjahr sind Daten der statistischen Landesämter, die eingerechnet werden. Im jeweiligen Vergleich zu den Vorjahren lassen sich daraus natürlich Veränderungen ablesen, die Prozesse, die zu diesen Entwicklungen geführt haben, können in diesen Ranglisten seriöserweise nicht abgelesen werden.

Unscharf bleibt zudem häufig die Definition von Region, die einem Vergleich zugrunde liegt. Handelt es sich um eine politisch administrierte Region (z. B. Gemeinde, Gemeindebündnisse, politischer Bezirk, Bundesland etc.), Verflechtungsregion (z. B. Pendlereinzugsgebiet), eine Homogenitätsregion (z. B. funktionale Dominanz einer Branche wie Industrie, Tourismus etc.) oder um eine Identitätsregion mit soziokulturellen bzw. sozioökonomischen Besonderheiten (z. B. Wachau, Eisenwurzen usw.), oder überlagern sich Regionstypen sogar? Was wird nun miteinander verglichen?

Fast jede – wie auch immer definierte – Region wird eine Rangliste anführen können – positiv wie negativ assoziiert, sei es als Region mit der höchsten durchschnittlichen Sonnenscheindauer/Jahr, mit der besten Luftqualität oder mit der/dem am meisten neu gewidmeten Gewerbefläche/Legislaturperiode/Gemeindegebiet eines Bundeslandes.

Selbstbild versus Fremdbild

Wo steht nun die „eigene Region“ im europäischen Wettbewerb? Das ist natürlich eine legitime Frage aus der Sicht der regionalen Wirtschaft und

Bevölkerung oder auch der politischen Vertreter einer Region. Im Wettbewerb der Regionen geht es schließlich darum, dass die eigene Region im Vergleich zu anderen Regionen möglichst attraktive Standortbedingungen bietet, die für Betriebsansiedlungen gleichermaßen reizvoll sind wie für die ansässige Bevölkerung. Gleichzeitig birgt die Versuchung des Vergleichens genau jene Fallen in sich, die bereits skizziert wurden.

Hier kommt eine weitere Facette des Vergleichens hinzu: Welches ist die Referenzebene des Vergleichs? Wodurch werden Vergleiche relativiert? Woran soll sich eine Region orientieren – an den Besten der Welt, an den Nachbarn, an den Schlechtesten, um selbst gut dazustehen? Um Selbst- und Fremdbild noch weiter zuzuspitzen, wird die aktuelle FIFA-Weltrangliste¹⁰ als plakativer Vergleich außerhalb der Debatte um Regionalentwicklung bemüht. Österreich nimmt in dieser Weltrangliste der Nationen im Februar 2009 den 92. Platz ein. Flankiert wird Österreich von Ruanda (Platz 91) und dem Sudan (Platz 93). Nebenbei bemerkt handelt es sich – um noch einen weiteren Ländervergleich einzubringen – sowohl bei Ruanda als auch dem Sudan um Staaten, die beide im Failed State Index,¹¹ publiziert von der Weltbank in „Foreign Policy“, als gescheiterte Staaten Spitzenpositionen einnehmen. Das Selbstbild Österreichs im Fußballnationenvergleich wird häufig anders kommuniziert – im Herausstellen der eigenen Region werden im regionalpolitischen Diskurs ebenso häufig Stereotypen gebraucht.

Auf regionalpolitische Ebene umgelegt, soll ein Beispiel aus Kärnten zu diesem Thema den Diskurs zu Selbst- und Fremdbild verdeutlichen. Anbei ein kleiner Auszug aus den Regionalmedien, die ausschnittsweise zum Selbst-

bild des Lavanttals beitragen: „Überholspur; Die Wirtschaft im Lavanttal boomt in den vergangenen Jahren. Keine Region hat so schnell aufgeholt wie das Lavanttal.“¹² „Vom Sorgental zur Vorzeigeregion“¹³ „Der Slogan ‚Geht’s der Wirtschaft gut, geht’s uns allen gut‘ lässt sich auch am Bruttoeinkommen ablesen. 2006 lag der Bezirk Wolfsberg mit 2.041 Euro unter den zehn Bezirken Kärntens an erster Stelle“.¹⁴ Schlagzeilen wie diese prägen nicht selten das Selbstbild einer Region. Der Werbeslogan, das Lavanttal sei „ein Stückchen Kärnten, das doch etwas ‚anders‘ ist als das übrige Bundesland“,¹⁵ unterstreicht dieses Selbstbild der Region als „Paradies Kärntens“ und wird als Imageträger eingesetzt.

Der Anspruch, das Lavanttal zu einer „wirtschaftlichen Vorzeigeregion in Europa zu machen“, ist in der Absichtserklärung des Vereins Lavanttaler Wirtschaft verankert.¹⁶ Im kärntenweiten Vergleich der politischen Bezirke fällt jedoch auf, dass die statistisch erfasste Wachstumsdynamik zwischen 2002 und 2006 in unterschiedlichen Bereichen wie z. B. der Zahl der Arbeitgeberbetriebe, der Beschäftigungszahlen, der Lehrlingszahlen (2007-2008), dem Bruttoeinkommen und der Beschäftigten im Technologiebereich den Bezirk Wolfsberg voran sieht.¹⁷

„Die Versuchung, für die eigene Region positive Benchmarks politisch zu gebrauchen, d. h. den positiven Vergleich (mit wem auch immer, wovon auch immer) dem eigenen segensreichen und effizienten Wirken zuzuschreiben, ist schlicht zu groß.“¹⁸ Je einfacher die Darstellung, je klarer die Position der Region in einer Rangliste, desto größer die Symbolik und politische Strahlkraft. Nicht umsonst hat Jörg Haider in seinem letzten bundespolitischen Wahlkampf 2008 immer

vom „Modell Kärnten“ im Österreich-Vergleich gesprochen, ohne jedoch das Geheimnis zu lüften, was damit gemeint ist. Die Wirtschaftsdaten kann er damit nicht gemeint haben, die sprechen hier nämlich eine andere – und im Bundesländervergleich eine zum Teil sehr deutliche – Sprache. „Kärnten wie geht's?“ titelte der Kurier Anfang 2009. „Schwacher Süden; Im Süden scheint nicht immer die Sonne. Mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung, unterdurchschnittlichem Einkommen und überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit hinkt Kärnten hinterher.“¹⁹

Fremd- und Selbstbild sowie die unterschiedlichen Referenzebenen schaffen weitere Widersprüche im regionalen Vergleichen. Historisch gesehen hat sich die Geschichte der österreichischen Regionalpolitik weg von einer Defizitorientierung hin zu einer Stärkenorientierung entwickelt. Wurden in den 1970er-Jahren periphere und strukturschwache Regionen vermehrt über ihre Schwächen kommuniziert, so hat die eigenständige Regionalentwicklung der 1980er-Jahre auf die Betonung und den Ausbau der Stärken dieser Regionen als deren Potenzial gesetzt. Es ging ab diesem Zeitpunkt somit weniger darum, Defizite abzubauen, als regionale Stärken zu forcieren. Auch heute – im Rahmen der europäischen Strukturpolitik – wird auf den vorhandenen Ressourcen der Regionen aufgebaut. Beim regionalen *Benchmarking* geht es letztendlich genau wieder darum, Lücken zu schließen und Defizite gegenüber den Besten zu kompensieren, die Botschaft liegt im Mangel. Mangel als Motivator ist jedoch in der Regel ein fragwürdiger Wegbegleiter im Prozess regionaler Entwicklung.

Das Kölner Forschungsinstitut Emperica-Delasasse hat 214 Regionen

(Basis NUTS-2 Regionen) anhand von 240 Einzelfaktoren der Europäischen Union, Norwegens und der Schweiz hinsichtlich wirtschaftliches Potenzial und Lebensqualität gereiht.²⁰ Vorarlberg liegt in dieser Rangliste auf Platz 49 und ist die am besten platzierte Region in Österreich, gefolgt von Wien (Platz 63), Salzburg (Platz 69), Oberösterreich (Platz 77) und Tirol (Platz 82). Angeführt wird die Liste von der Region Stockholm.

Warum wird hier gerade dieser Standortvergleich zitiert? Er ist ein gutes Beispiel für Pannen, die vor wenigen Jahren in der Steiermark zu heftigen parteipolitischen Auseinandersetzungen zwischen ÖVP und SPÖ geführt haben.²¹ So ist die Steiermark in dieser zitierten Rangfolge vom Platz 53 (1998) auf Platz 152 (2002) abgestürzt. Joanneum Research rechnete im Auftrag des Landes nach, und die Steiermark fand sich nach Einspruch auf Platz 116 wieder. Die Indikatoren-bündel Hightechpotenzial und Innovation wurden vom Kölner Institut mit dem österreichischen Durchschnittswert in die Bemessungen aufgenommen, was natürlich empirisch fahrlässig war. Ranglisten und politische Befindlichkeiten sind Geschwister, nicht jedoch immer die richtigen Wegweiser zur Ausrichtung der eigenen Region.

Im politischen Alltag spielt daher die Referenzebene des Vergleichens eine übergeordnete Rolle. Es geht in der Regel darum, „besser zu sein“ oder eine politische Linie „schlecht zu machen“. Der Differenz schaffende Slogan „Kärnten ist anders!“ wird zwar mehrheitlich außerhalb Kärntens verwendet, wie die internationale Presse und hunderte Treffer in Internet-Suchmaschinen bestätigen, bringt den Diskurs mit den damit verbundenen Auf- und Abwertungen aber ganz gut

zum Ausdruck. Je nachdem werden Argumente gesucht, Teilaspekte eines Vergleichs herausgefiltert und die Referenzebenen immer neu definiert. Die nächste Wahl ist das leitende Motiv, nicht immer der erforderliche Weitblick für eine Region, die sich zeitlich in ihrem Entwicklungsprozess über Wahltermine hinwegsetzt. Selbstbild und Fremdbild, Innen und Außen sind Abgrenzungsmerkmale eines regionalpolitischen Diskurses, oft jedoch verhindert regionales Denken den Blick auf andere Regionen.

Was kann nun eine Region von anderen lernen?

In Anbetracht der dargestellten Schwierigkeiten, die das Vergleichen von Regionen impliziert, entsteht natürlich die Frage, wie es dennoch für eine Region möglich sein kann, sich von einer anderen Region etwas abzuschauen. Die Qualität eines Vergleichs liegt im analytischen Aufbereiten von Fallbeispielen, die „nebeneinander stehend“ ihre spezifischen Qualitäten zum Ausdruck bringen. Das Ziel eines Vergleichs auf dieser Ebene liegt demnach weniger im Erreichen bestimmter *Benchmarks* aus dem eigenen Defizit heraus, vielmehr liegt darin die Möglichkeit, unterschiedliche Prozesse unter dem Aspekt Regionalentwicklung nachvollziehbar zu machen und sie – je nach Bedarf – für eigene zukünftige Arbeiten auch anderswo zu nutzen und einen Lernprozess einzuleiten.

Was sind nun Voraussetzungen für regionale Innovation bzw. wie können Voraussetzungen geschaffen werden, die regionale Innovationen ermöglichen statt verhindern? Vorangestellt sind eine These und viele Pfade. Die These lautet: Es gibt keine Patentrezepte zu innovativer Regionalentwicklung, denn

gäbe es diese, gäbe es – sehr vereinfacht dargestellt – ausschließlich innovative Regionen. Die Frage „Wie funktioniert Regionalentwicklung?“ bzw. „Was kann ich in meiner Region an regionalen Maßnahmen fördern oder was soll verhindert werden?“ muss in jeder Region neu gestellt werden – aber sie muss gestellt werden, sonst wird sie von anderen beantwortet oder von globalen Prozessen überlagert.

Die vielen (auch oft parallelen und redundanten) Pfade regionaler Entwicklung bzw. deren pfadabhängige Voraussetzungen sind weitgehend bekannt. Voraussetzungen für Innovationen finden sich v. a. im sozialräumlichen Kontext regionaler Entwicklung. Wissenschaft, Technologie und Standortbedingungen bilden zunehmend die Grundlage für ein wachsendes systemisches Verständnis für die Region. Die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Wertschöpfungsketten aus der Gesamtsicht regionaler Subsysteme (Wirtschaft, Politik, Bevölkerung) bilden gemeinsam mit den globalen wirtschaftlichen Möglichkeiten (internationale Absatzmärkte und Partnerschaften, Firmenkooperationen etc.) die Voraussetzungen der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Vernetzung der Akteure, die „Kooperationsinfrastruktur“ und die induzierten Lernprozesse innerhalb der regionalen Subsysteme sowie zwischen Regionen ermöglichen Prozessentwicklung und bilden Grundlagen zu innovativem Handeln.

Die jüngeren Debatten zu regionalen Innovationssystemen²² befassen sich zunehmend mit den Auswirkungen neoliberaler Wirtschaftsweisen, ohne dabei aktuelle Wirtschaftskrisen und Rezessionen noch so richtig im Themenportfolio aufgenommen zu haben. Was bedeutet beispielsweise eine Kri-

se der Automobilindustrie für langzeitgeförderte regionale Automobilcluster? Auslagerungen, Ausgliederungen und Arbeitsplatzabbau, Streiks, Tarifpolitik, Protektionismus („*Buy-American-Klausel*“), Machtverschiebungen innerhalb von global agierenden Konzernen – all das sind Entwicklungen, die beispielsweise so manche Automobilcluster schon heute alt aussehen lassen. Regionen, die branchenabhängig sind, sind in einer neoliberalen Weltwirtschaft austauschbar wie Produkte oder Arbeitskräfte im Kontext einer flexiblen Spezialisierung.

Gerade die geclusterten Schnittstellen globaler Produktionsketten waren es jedoch, die in einem wirtschaftspolitischen Trend künstlich hochgezüchtet wurden. Vorbild für diese Politik waren andere Regionen, die entsprechende Wachstumsraten der regionalen Wertschöpfung vorwiesen. Die Untersuchungen zu innovativen Regionen sind sehr stark von den 1980er- und 1990er-Jahren geprägt. Anfangs krisenresistente Regionen („Drittes Italien“), die durch ihre regionalen Netzwerke in Branchen, die anderswo schon längst in den osteuropäischen oder asiatischen Raum ausgelagert wurden, erstaunlich stabil waren, werden jetzt auch schön langsam gebeutelt. Daraus ursprünglich abgeleitete Förderstrategien, wie z. B. der europaweite Aufbau von diversen Clustern, erweist sich gegenwärtig auch nicht immer als Garant für regionale Wettbewerbsfähigkeit und als Standortvorteil.

Die Frage nach einem gewünschten – unter Einbeziehung der relevanten Akteure angestrebten – zukünftigen Wachstum ist demnach zu stellen: Welche Balance soll angestrebt werden? Welche regionale Wirtschaftsstruktur kann sich mittelfristig als krisenresistenter etablieren und wie kann

diese im Rahmen der politischen und gesetzlichen Möglichkeiten unterstützt werden?

Die Verfügbarkeit von Entscheidungsspielräumen für Unternehmen auf unterschiedlichen Ebenen verbunden mit flexiblen Zeitkorridoren, in denen diese Entscheidungen getroffen werden können, der Spielraum für das Ausprobieren neuer Pfade (Redundanztheorie, Verfahren von Versuch und Irrtum), vertrauensbildende Netzwerke und die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften („Humankapital“) sind unter den gegebenen neoliberalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Indikatoren,²³ die regionale Innovationen fördern können bzw. neue Spielräume für Unternehmen auf einer mittleren Ebene öffnen. Das Skalenproblem – auf welcher Maßstabsebene sollen die Interaktion und der Wettbewerb vorrangig betrieben werden – ist für die regionalwirtschaftliche Einbettung einer jeden Region zudem ein immer häufiger diskutiertes.

Die „Vorbildwirkung von erfolgreichen Regionen“, nicht zuletzt in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation, ist daher ambivalent, zumindest jedoch kritisch zu beleuchten. Die Funktion von partizipativ entwickelten regionalen Leitbildern als Appellationsinstanz darf zudem nicht außer Acht gelassen werden. Der Wegweiser zeigt den Weg, er geht ihn jedoch nicht. Anregungen und Pfade können sehr gut in Kooperation mit externer Hilfe entwickelt werden, gegangen werden muss der Weg jedoch selbst. Im Zusammenspiel von Planung und Politik oder von Planern und Politikern oder noch besser im Sinne von „Pläne machen“ und „Politik machen“ bedarf es auch zukünftig einer nachhaltigen Grundlagenarbeit zur regionalen Entwicklung, die über Hitlisten, Spatenstiche und die Eröffnung

neuer Autobahnabschnitte hinausgeht und sich in oft mühsamen Aushandlungsprozessen zwischen regionalen Akteurskonstellationen wiederfinden kann.

Jede Region muss ihren eigenen Weg finden, aufbauend auf den Stärken und den Möglichkeiten, ihrer Bevölkerung und auf der globalen Einbettung der regionalen Wirtschaft in überregionale Beziehungen, Abkommen und Partnerschaften. Der Blick auf andere kann dazu dienen, neue Kooperationspartner zu gewinnen, den einen oder anderen Entwicklungsprozess verstehen zu lernen, zu adaptieren und zur eigenen Routine zu machen. Dazu gibt es politische Rahmenbedingungen, die das unterstützen können, von der Legislative angefangen über die Wirtschaftsförderung von EU und Land bis hin zur örtlichen Raumplanung. Oft können die Stärken einer Region in den zitierten Hitlisten jedoch gar nicht abgebildet werden.

Zusammenfassung

Das Wechselspiel von Globalisierung und Regionalisierung, aber auch die europäische Strukturfondspolitik fördert den Wettbewerb der Regionen. *Best Practice*, Musterregionen und Know-how-Transfer gehören zum europäischen Vokabular der Regionalpolitik. Im Wettbewerb der Regionen spielen *Benchmarks* und Ranglisten eine immer größere Rolle, vor allem in der politischen Alltagskommunikation. Warum ist das Vergleichen von Regionen miteinander so reizvoll und gleichzeitig so problematisch? Welche Indikatoren für Vergleiche von Regionen werden herangezogen? Können in Hitlisten Prozessqualitäten regionaler Entwicklung abgebildet werden? Regionales Vergleichen wird in diesem

Beitrag kritisch hinterfragt, gleichzeitig soll aufgezeigt werden, wie da und dort das Lernen von anderen Regionen dennoch möglich sein kann.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. hierzu u. a. die Publikationen des European Policies Research Centre; <http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/>; (22. 1. 2010).
- ² Vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_de.cfm (22. 1. 2010).
- ³ Vgl. z. B. die Darstellung über die Strukturfondspolitik in Österreich: <http://www.bundeskanzleramt.at/site/6033/default.aspx> (6. 2. 2010).
- ⁴ Vgl. Fülöp (2002).
- ⁵ Vgl. Österreich Journal 50 (20. 7. 2007) 27.
- ⁶ Vgl. u. a. Lutz (2005) 5f.
- ⁷ Vgl. http://www.economist.com/markets/rankings/displaystory.cfm?story_id=11116839 (22. 1. 2010).
- ⁸ Lutz (2005) 9.
- ⁹ Vgl. <http://www.focus.de/> (20. 3. 2010).
- ¹⁰ Vgl. <http://de.fifa.com/worldfootball/ranking/lastranking/> (3.2.2010).
- ¹¹ Vgl.: <http://www.foreignpolicy.com/> (3. 2. 2010).
- ¹² WOCHEN – Kärnten (31. 10. 2007) 4.
- ¹³ Kronen Zeitung (10. 4. 2008) 22.
- ¹⁴ Kärntner Wirtschaft 27-28 (10. 7. 2008) 16.
- ¹⁵ Thelien und Richter (2007) 5.
- ¹⁶ Vgl. Landschaft des Wissens (2009) 4.
- ¹⁷ Vgl. Lavantaler Wirtschaft (2008).
- ¹⁸ Schneidewind (2002) 25.
- ¹⁹ Kurier (18. 1. 2009) 1, Karrieren am Sonntag.
- ²⁰ Vgl. www.stadtzurich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Unternehmen/vergleich.pdf.
- ²¹ Vgl. Steiner (2002) 26.
- ²² Vgl. u. a. Heeg (2008).
- ²³ Vgl. Heeg (2008) 233f.

Literatur

- Fülöp, Gerhard, Unhandliche Messgefäße für die Qualität des Lebens, in: Raum 48 (2002) 29-32.
- Heeg, Susanne, Die Debatte um regionale Innovationssysteme vor dem Hintergrund wirtschaftsglobaler Herausforderungen, in: Krumbein, Wolfgang; von Frieling, Hans-Dieter; Kröcher, Uwe; Sträter, Detlev (Hrsg.), Kritische Regionalwissenschaft; Gesellschaft, Politik, Raum (Münster 2008) 228-246.
- Landschaft des Wissens (Hrsg.), Quo vadis Lavanttal? Menschen – Themen – Perspektiven (2008).
- Lavanttaler Wirtschaft (Hrsg.) (2008): Erfahrungsberichtmasterplan Lavanttal; Entwicklung, Ergebnis, Stand der Umsetzung, Rahmen.
- Lutz, Gerald, Regionales Nachhaltigkeits-Benchmarking; der Beitrag von Indikatoren zur Messung nachhaltigkeitsorientierter Leistungsfähigkeit, in: Priewasser, Reinhold (Hrsg.), Dimensionen der Umweltwirtschaft. Festschrift zum 65. Geburtstag von Adolf Heinz Malinsky (Linz 2005).
- Schneidewind, Peter (Hrsg.), Eine Region ist kein Motorrad (Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien 1995).
- Schneidewind, Peter, Nicht alles, was hinkt, ist ein Vergleich! Fug und Unfug regionalen Benchmarkings, in: Raum 48 (2002) 22-26.
- Steiner, Johannes, Ranking-Pannen und politisches Kleingeld, in: Raum 48 (2002) 26.
- Thelian, Werner; Richter, Nicole, Lust auf Lavanttal (ARGE Punkt Kärnten, Klagenfurt 2007).