

Organisationen – Kooperationen – Netzwerke

Was unterscheidet Organisationen von Kooperationen? Was unterscheidet sie von Netzwerken? Wo liegen ihre Gemeinsamkeiten? Dies wird anhand einer Analyse der Aufgaben, Strukturen und Rahmenbedingungen der Regionalentwicklung in Österreich erläutert und mit Hilfe von sieben Kriterien nachvollziehbar gemacht.

Wenn von Regionen die Rede ist, meinen wir meist eine homogene geographische Einheit mit einer gemeinsamen Landschaft, Sprache, Kultur und gemeinsamen geschichtlichen Wurzeln. Häufig beziehen wir den Begriff Region auf politisch-administrative Einheiten mit klaren räumlichen Grenzen und bestimmten politischen und administrativen Kompetenzen. In einer wiederum anderen Bedeutung verstehen wir Regionen als funktionale Einheiten, wie zum Beispiel Wirtschaftsregionen, Arbeitsmarktregionen, Wasserregionen, Stadtregionen oder Grenzregionen. In der Tourismus- und Werbebranche verwenden wir Begriffe, wie „Skiregion“, „Thermenregion“ oder „Seenregion“.

So viele Definitionen von Regionen es auch geben mag, in einem Punkt stimmen sie alle überein: Regionen sind keine starren Gebilde. Ganz im Gegenteil haben wir es mit lebendigen räumlich-sozialen Systemen zu tun. Regionen verändern sich! Sie verändern sich in sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten – manchmal kaum wahrnehmbar, manchmal überraschend schnell. Sie verändern sich oft einfach aus sich heraus ohne erkennbare Planung und Koordination. Oft sind die ausgelösten Veränderungen das mehr oder weniger beab-

sichtigte Ergebnis von gezielten Planungsentscheidungen und Koordinationsprozessen. Die Steuerung von Regionen ist eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe. Es geht zum Beispiel um die

- Abstimmung und Koordination von unterschiedlichen Nutzungsansprüchen auf die knappe Ressource Raum,
- Entwicklung von Standortvorteilen,
- Gestaltung von Kooperation und Konkurrenz mit anderen Regionen,
- Sicherung von Einkommen und Lebensqualität,
- Attraktivität für Gäste.

Die hohe Komplexität dieser Aufgabe erfordert ein hohes Maß an Organisation, Kooperation und Vernetzung – sowohl in institutioneller als auch in prozessualer Hinsicht. Gleichzeitig wächst der Bedarf von regionsspezifischen Abstimmungs- und Entwicklungsprozessen zwischen den vielen verschiedenen Akteuren einer Region (s. Kasten) – von den kleinregionalen Entwicklungsprojekten bis zur Umsetzung der großen europäischen Regional- und Strukturfondsprogramme. Die anhaltende Ausdifferenzierung der Organisationslandschaft in der Regionalentwicklung bedeutet neben einer zunehmenden Anzahl von Aufgaben und Organisationen auch einen zuneh-

menden Wettbewerb zwischen den verschiedenen Einrichtungen der Regionalentwicklung. Die Aufgabenbereiche überschneiden sich immer häufiger. Es wird zunehmend schwieriger, den Überblick über die vielen verschiedenen Leistungsangebote zu behalten.

Strategisch positionieren

Für viele der in der Regionalentwicklung tätigen Einrichtungen ist damit die Frage nach ihrer strategischen Positionierung im Markt in den Vordergrund getreten. Die öffentlichen Budgets werden zudem weiterhin eine knappe Ressource bleiben und der Reformdruck in der öffentlichen Verwaltung wird auch nicht kleiner. Damit verbunden wächst der Bedarf nach strukturellen Reformen in der Arbeitsteilung sowohl innerhalb als auch zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden, Kleinregionen).

Auf der Organisationsebene entstehen daraus vor allem drei Optionen der Veränderung: Reorganisation innerhalb einer Gebietskörperschaft zu Gunsten einfacherer und wirksamerer Strukturen und Aufgaben, verstärkte Zusammenarbeit zwischen gleichartigen Gebietskörperschaften (z. B. Gemeindekooperationen) und verstärkte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen

Bei der Steuerung von Regionen geht es unter anderem um die Sicherung von Einkommen und Lebensqualität.



Foto: C. Mühlhausen, landpixel.eu

(Multilevel Governance) – und zwar sowohl in Form zeitlich befristeter, projektförmiger Kooperationen als auch in Form neuer Organisationen mit neuen Verhandlungs- und Abstimmungsaufgaben sowie neuen Träger- und Finanzierungsstrukturen.

Die lösungsorientierte Abstimmung und Vernetzung der beteiligten Organisationen ist zu einem Kernfaktor erfolgreicher regionaler Steuerung geworden. Unter dem Stichwort „Regional Governance“ werden gezielt Formen der organisations- und verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit etabliert. Damit wird die Kooperations- und Vernetzungsfähigkeit der einzelnen Organisation zur unverzichtbaren Kernkompetenz.

Drei Logiken

Wirksame Regionalberatung verfügt daher über eine besondere Aufmerksamkeit für die Wechselseitigkeit und Gleichzeitigkeit der drei Gestaltungslogiken: der Organisation, der Kooperation und des Netzwerks. Die wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten der drei Logiken sind in der Tabelle zusammengefasst.

Organisationen sind zeitlich unbefristete Systeme. Ihre dominante Zielorientierung besteht in der langfristigen Sicherung ihres Bestands, damit sie ihre Kernaufgaben, wie beispielsweise die Versorgung einer Region mit bestimmten Dienstleistungen, überhaupt nachhaltig erfüllen können. Sie verfügen

meist über formale Regelungen der Arbeitsteilung und ihrer Koordination, über eine weitgehend klare Trennlinie zwischen ihrer Innen- und Außenwelt und es ist meist klar, wer die Mitglieder der Organisation sind und wer nicht.

Kooperationen sind im Unterschied zu Organisationen zeitlich befristete Systeme. Sie dienen der Erreichung von gemeinsamen Zielen zwischen Einzelpersonen, Organisationen oder einzelnen Organisationseinheiten. Was sie mit Organisationen gemeinsam haben, ist die definierbare Zugehörigkeit ihrer Teilnehmer und der dadurch möglichen Unterscheidung zwischen dem Innen- und dem Außenverhältnis einer Kooperation. Kooperationen sind in ihrer institutionalisierten Form als Kooperationsprojekte oder als Projektorganisationen auf Zeit in der Regionalentwicklung sehr häufig anzutreffen.

Netzwerke sind im Vergleich zu Kooperationen und Organisationen in mehrerlei Hinsicht deutlich anders. Eine grundlegende Differenz liegt in den unterschiedlichen Bedingungen der Zugehörigkeit und damit auch der Erreichbarkeit der beteiligten Akteure, unabhängig davon, ob es sich um Personen, Projektteams, Organisationseinheiten, Organisationen oder Organisationsverbünde handelt.

Offene Netzwerke

Während in Organisationen und Kooperationen aufgrund von entsprechenden, meist sogar äußerst strikten Vereinbarungen sehr klar unterschieden werden kann, wer dabei ist und wer nicht, ist diese Grenzziehung in offenen Netzwerken so eindeutig nicht mehr möglich. Es gibt eigentlich gar keine Grenze zwischen Netzwerk und Umwelt, weil nicht ausreichend geklärt werden kann, woraus das Netzwerk überhaupt besteht. Statt wie auch immer formalisierbaren Mitgliedschaften bieten Netzwerke lediglich die Möglichkeit von Beziehungen zu anderen Akteuren.

Die Teilnehmer in Netzwerken sind nicht Mitglieder per Dienstvertrag oder Kooperationsvereinbarung, sondern mehr oder weniger interessierte User, soweit ihnen die Zugänglichkeit eines Netzwerks und damit die Erreichbarkeit von anderen Akteuren nicht durch sprachliche, kulturelle oder technische Bar-

Viele Akteure in der Regionalentwicklung

Wir haben es heute mit einem breiten und stetig wachsenden Spektrum von verschiedenen Organisationstypen zu tun, die unterschiedliche Aufgaben der Regionalentwicklung übernehmen. Die Organisationslandschaft der Regionalentwicklung ist vielfältig und hoch dynamisch geworden. In Österreich zählen dazu beispielsweise die zuständigen Verwaltungseinrichtungen der Regionalpolitik und der Raumplanung der Gebietskörperschaften, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Standortagenturen und Regionalmanagementeinrichtungen der Bundes-

länder, Technologiezentren, Gründerzentren, Innovationszentren, Managementeinheiten von Leader-Regionen, Gemeindekooperationen, grenzüberschreitende Euregios, Lokale Agenda 21-Initiativen, regionale Wirtschaftskluster und viele mehr.

Alle diese Organisationen übernehmen spezielle Regionalentwicklungsaufgaben. Meist handelt es sich um öffentliche Regierungsorganisationen, ausgegliederte Gesellschaften der öffentlichen Hand, einfache Projektorganisationen oder gemischt öffentlich-rechtlich-privatrechtliche Organisationen. Darüber hinaus

wirken auch viele Einrichtungen aus anderen Politik- und Verwaltungsbereichen direkt oder indirekt an der Regionalentwicklung mit. Dazu zählen beispielsweise die Territorialen Beschäftigungspakte, die Regionalstellen der Wirtschaftskammer, die Regionalstellen der Landwirtschaftskammern, die regionalen Energieagenturen, die Managementeinrichtungen von Nationalparks, Naturparks und Biosphärenreservaten, die Tourismusverbände und Destinationsmanagements, die Vertretungen der Tourismuswerbung, Weiterbildungs- und Forschungseinrichtungen. *hp*

rieren, wie etwa die Verfügbarkeit eines Internetzugangs, mehr oder weniger stark einschränkt wird. Die aktuellen und potenziellen Beziehungen zwischen den aktuell und potenziell erreichbaren Akteuren konstituieren das Netzwerk. Dabei kommt es nicht darauf an, ständig miteinander in Verbindung zu stehen. Vielmehr kommt es darauf an, potenzielle Verbindungen für einen aktuellen oder in Zukunft zu erwartenden Anlassfall zu nutzen.

Netzwerke wandeln potenzielle Beziehungen in tatsächliche Beziehungen um. Sie sind ein Beziehungspool, eine soziale Infrastruktur, die nur im Bedarfsfall genutzt wird. Diese weitgehende Offenheit, die in Kooperationen und Organisationen völlig kontraproduktiv wäre, ermöglicht eine enorme Beweglichkeit und Rekombinierbarkeit von Knoten und Verbindungen, und stellt die wesentliche Quelle der Flexibilität und Kreativität von Netzwerken dar.

Vereinfacht gesagt, tut hier jeder, was er will und muss dafür niemandem Rechenschaft ablegen. Typisch für offene Netzwerke ist ihr Mangel an gemeinsamer Zielsetzung, an Verbindlichkeit und Ergebnisorientierung, der sich aus der Potenzialität der Beziehungen zwangsläufig ergibt. Wo es keine dauerhaften Beziehungen gibt, können gemeinsame Ziele kaum entstehen oder bleiben unsichtbar. Falls sie doch entstehen und auch erreicht werden wollen, begünstigt ein Netzwerk die rasche und unkomplizierte Bildung von Kooperationen auf der Grundlage von Vereinbarungen. Ein Netzwerk ist immer auch ein Milieu für frei fließende Kreativität und Experimente aller Art, wobei im Gegensatz zu Organisation und Kooperation wenig bis kein Erfolgsdruck herrscht. Die anderen „Knoten“

Bundesgesetzblatt März bis April 2011

- Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über apothekenpflichtige und freiverkäufliche Arzneimittel (BGBl I, Nr. 8, S. 314)
- Erste Verordnung zur Änderung der Fleischuntersuchungsstatistik-Verordnung (BGBl I, Nr. 8, S. 316)
- Dritte Verordnung zur Änderung der Milchquotenverordnung (BGBl I, Nr. 10, S. 379)
- Erste Verordnung zur Änderung weinrechtlicher Vor-

schriften und der Alkoholhaltige Getränke-Verordnung (BGBl I, Nr. 13, S. 519)

● Dritte Verordnung zur Änderung der Zusatzstoff-Zulassungsverordnung und anderer lebensmittelrechtlicher Verordnungen (BGBl I, Nr. 13, S. 530)

● Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Europarechtsanpassungsgesetz

Erneuerbare Energien – EAG EE) (BGBl I, Nr. 17, S. 619)

● Dritte Verordnung zur Änderung der Lebensmitteleinfuhr-Verordnung (BGBl I, Nr. 8, S. 651)

Unter www.bundesgesetzblatt.de finden Sie einen Bürgerzugang, über den Sie kostenlos und ohne Anmeldung direkten Zugriff auf das Archiv des Bundesgesetzblattes haben.

können beobachten und aus den Fehlern und Erfolgen der Experimente lernen. Misserfolge haben kaum negative Auswirkungen auf die nicht beteiligten Knoten. Erfolge werden dagegen rasch kopiert und stets aufs Neue variiert. Insofern bildet ein Netzwerk regelmäßig eine Kooperation höherer Ordnung, eine Art von Meta-Kooperation, die ausgehend von den erfolgreichen Kooperationen wiederum neue Kooperationen und damit neue Beziehungsmöglichkeiten reproduziert.

Auf diese Weise können Netzwerke oder Teile davon jederzeit wiederum in die Formen der Kooperation und der Organisation kippen. Mit jeder Formalisierung und Verstetigung von Kontakten wächst die Wahrscheinlichkeit der Strukturbildung – sei es in Form eines Kooperationsprojekts, einer Bürgerinitiative oder einer Unternehmensgründung.

Für Beratungspraxis wichtig

Die drei Logiken der Organisation, der Kooperation und des Netz-

werks können trotz einiger nennenswerter Gemeinsamkeiten deutlich voneinander unterschieden werden. Gleichzeitig können wir in der Praxis der Regionalberatung täglich beobachten, wie sie sich ergänzen, überschneiden und abwechseln. In der Veränderung jeder der drei Formen eröffnet sich wiederum die Möglichkeit zur Transformation in eine der beiden anderen Formen beziehungsweise zur Herausbildung von Mischformen.

Für die Wirksamkeit der Regionalberatung empfiehlt sich daher eine grundlegend stärkere Integration der drei jeweils zugrunde liegenden Logiken in der Beratungspraxis. Dies eröffnet ein breiteres Diagnose- und Interventionsrepertoire zu Gunsten der zu beratenden Kundensysteme. Regionalberatung ist weder reine Organisationsberatung, reine Kooperationsberatung oder reine Netzwerkberatung – gute Regionalberatung ist alles drei zugleich. ■

Tabelle: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

	ORGANISATION	KOOPERATION	NETZWERK
1. Zugehörigkeit	formal	formal	potenziell
2. Mitgliederzahl	überschaubar/unüberschaubar	überschaubar	unüberschaubar
3. Systemcharakter	System auf Dauer	System auf Zeit	soziale Infrastruktur
4. Zielorientierung	Bestandserhaltung	Kooperationsziel	Individualziele
5. Fristigkeit	unbefristet	befristet	unbefristet
6. System-Umwelt-Grenze	operationalisierbar	operationalisierbar	nicht operationalisierbar
7. Steuerungsprinzip	Weisung	Vereinbarung	Experiment

Quelle: Payer, H. (2011): Organisation, Kooperation, Netzwerk – Fließende Übergänge zwischen fester und loser Kopplung. In: Ahlers-Niemann, A., Freitag-Becker, E. (Hg.): Netzwerke – Begegnungen auf Zeit zwischen Uns und Ich. EHP-Verlag: Bergisch Gladbach.

Der Autor



Dr. Harald Payer
Geschäftsführer
der ÖAR Regionalberatung
GmbH, Wien
www.oear.at
payer@oear.at