

Regionalentwicklung und Organisationswandel



Organisationen sind faszinierende Systeme. Sie verfügen meist über ein großes Veränderungspotenzial – sowohl hinsichtlich ihrer relevanten Umwelt als auch hinsichtlich ihrer eigenen Entwicklung. Wandlungsfähige Organisationen sind auch für die Regionalentwicklung unverzichtbar.

Von HARALD PAYER

Eine der markanten Besonderheiten unserer Zeit ist die nahezu flächendeckende Durchdringung aller Arbeits- und Lebensbereiche mit formalen Organisationen.

Zwar hat es Organisationen immer schon gegeben, doch seit der Industrialisierung und der Herausbildung des Verwaltungsstaates hat der soziale Systemtypus der Organisation einen enormen Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung genommen. Gesellschaftlich relevante Entscheidungen werden

heute vor allem in Organisationen getroffen. Viele einschlägige AutorInnen bezeichnen unsere Gesellschaft gerne auch als Organisationsgesellschaft.

Wenn wir von Organisation sprechen, meinen wir meist soziale Systeme wie Unternehmen, Behörden, Schulen, Spitäler, Kirchen, Gewerkschaften oder Universitäten (institutioneller Organisationsbegriff). Oft sprechen wir aber auch von Organisation und meinen damit den Prozess des Organisierens, also Handlungen, durch die bestimmte Ord-



nungen bzw. Strukturen hergestellt werden (prozessbezogener Organisationsbegriff). Beide Bedeutungen von Organisation meinen etwas anderes, können jedoch kaum voneinander getrennt werden. Organisationen im institutionellen Sinn weisen zumindest vier wesentliche Merkmale auf: Zweckorientierung, Arbeitsteilung, Beständigkeit sowie ihre Grenzziehung zwischen Innen- und Außenwelt. Organisationen verfolgen bestimmte Ziele und erfüllen dementsprechende Aufgaben. Sie verfügen über formelle und informelle Regelungen, die das Zusammenwirken ihrer Mitglieder koordinieren. Die daraus resultierende Ordnung von Abläufen und Zuständigkeiten wird als Organisationsstruktur bezeichnet. Organisationen haben weiters eine langfristige bzw. sogar zeitlich unbegrenzte Perspektive. Sie sind darauf ausgerichtet, ihr Bestehen zu sichern. Organisationen verfügen schließlich über Grenzen, die es ermöglichen und auch notwendig machen, die Innenwelt der Organisation von ihrer äußeren Umwelt zu unterscheiden. Worin die Unterscheidung zwischen Organisation und Umwelt besteht und wie diese in der Praxis der Organisation vollzogen wird, definiert sie selbst – mit anderen Worten: Organisationen sind ihre eigenen sozialen Konstruktionen.

Organisationen verändern sich – damit sie bleiben, was sie sind

Organisationen sind keine trivialen Maschinen. Organigramme, simple Wenn-dann-Regeln oder ähnliche Vereinfachungen sind nicht geeignet, um Organisationen in ihrer gesamten Komplexität zu verstehen. Organisationen sind vielmehr äußerst unberechenbare, lebendige soziale Systeme. Sie haben eine Geschichte, eine eigene Kultur, eigene Wertesysteme, ein ausgeprägtes Bedürfnis nach Selbsterhaltung und ein großes Potenzial zur Veränderung – nach außen wie nach innen. Organisationen werden gegründet, sie wachsen, sie schrumpfen, sie durchleben Krisen, sie ändern ihre Zielsetzungen, Aufgaben und Strukturen, sie beginnen sich zu

teilen, sie verschmelzen mit anderen Organisationen oder sie beenden ihr Dasein. Die Veränderung von Organisationen verläuft mitunter kaum wahrnehmbar, quasi schleichend, oder überraschend schnell, in unregelmäßigen Sprüngen, in Phasen oder sogar als scheinbar dauerhafter Zustand. In der



Regionen sind Systeme, in denen der Mensch, das Ökosystem und die Infrastruktur in komplexer Weise zusammenwirken. Die Vielfalt der AkteurlInnen macht Regionen zu sich stetig weiterentwickelnden Einheiten. Ähnlich wie Organisationen können Regionen mit diesem Wandel aktiv gestaltend umgehen.

Sprache der Hydrologie würden Organisationen jedenfalls nicht als stehende, sondern eindeutig als fließende Gewässer bezeichnet werden. Sie müssen sich verändern, „im Fließen verharren“, um sich dauerhaft zu erhalten. Denn Organisationen sind als soziale Systeme sowohl auf sich selbst als auch auf ihre sozialen Umwelten bezogen und beide Bezüglichkeiten erzeugen permanent neue Möglichkeiten oder Gefährdungen, auf die die Organisation mit

Antworten bzw. Lösungen reagiert – sei es geplant, ungeplant oder gar nicht.

Ob eine Organisation auf jeden Impuls von innen oder außen eine entsprechende Veränderung setzt bzw. setzen muss, bleibt jedoch offen. Wie jedes soziale System braucht auch eine Organisation eine angemessene Balance zwischen Veränderung und Bewahrung, zwischen Innovation und Routine, zwischen Lernen und Nicht-Lernen. Den richtigen Weg kann letztendlich nur die Organisation selbst finden. Die Wandlungsfähigkeit einer Organisation besteht dabei vor allem darin, inwieweit sie überhaupt in der Lage ist, die relevanten Impulse zu erkennen und inwieweit sie darauf die richtigen Entscheidungen für oder wider mögliche Veränderungen treffen kann.

Lebendige Organisationslandschaft

In der Raum- und Regionalentwicklung spielen Organisationen ebenfalls eine wesentliche Rolle. Die Gestaltung und Steuerung von Regionen ist eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe, die viel Organisation und viele Organisationen erfordert. Es geht um die Abstimmung und Koordination von unterschied-

lichen Nutzungsansprüchen auf die knappe Ressource Raum, um die Entwicklung von Standortvorteilen, um die Sicherung von Einkommen und Lebensqualität, um die Attraktivität für Gäste, um Kooperation und Konkurrenz mit anderen Regionen und vieles mehr. Die vielfältigen Veränderungen von Regionen werden vor allem durch die Planungsentscheidungen und Koordinationsprozesse vieler verschiedener Organisationsformen und Organisationskulturen bestimmt – von kleinregionalen Entwicklungsprojekten, unternehmerischen Standortentscheidungen bis zur Umsetzung der großen europäischen Regional- und Strukturfondsprogramme.

Seit den späten 1970er Jahren ist in der österreichischen Raum- und Regionalentwicklung eine Organisations-

landschaft mit bemerkenswerter Dynamik und Vielfalt entstanden. Wir haben es heute mit einem breiten und stetig wachsenden Spektrum von Organisationsformen zu tun, die verschiedene Aufgaben der Regionalentwicklung übernehmen. Dazu zählen die zuständigen Verwaltungseinrichtungen der Regionalpolitik und Raumplanung der Gebietskörperschaften (Bundeskanzleramt, Bundesländer, Gemeinden, Gemeindeverbände, Österreichische Raumordnungskonferenz), die Entwicklungsagenturen, Standortgesellschaften und Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Bundesländer, rund 30 regionale Clusterinitiativen, rund 30 Regionalmanagementbüros, grenzüberschreitende Euregios und vergleichbare Organisationen, Stadt-Umland-Managementbüros in Graz und Wien, die Lokalen Aktionsgruppen der LEADER-Gemeinschaftsinitiative, zahlreiche kleinregionale Gemeindekooperationen, die Büros von „Lokale Agenda 21“-Prozessen in bereits mehr als 250 Gemeinden, rund 100 regionale Technologiezentren, Gründerzentren und Innovationszentren. Es handelt sich um öffentliche Regierungsorganisationen, ausgegliederte Gesellschaften der öffentlichen Hand, gemischt öffentlich-rechtlich-privatrechtliche Organisationen und vollständig private Organisationsformen. Die anzutreffenden Organisationsarchitekturen reichen von einer traditionellen funktionalen Spezialisierung bis zu sehr flexiblen Projektorganisationen mit kleinen Teams, zeitlich begrenzten Ressourcen und Aufgabenprofilen. Viele davon sind Netzwerkorganisationen mit einem expliziten Auftrag zur Vernetzung von regionalen AkteurInnen.

Darüber hinaus wirken auch die Organisationen und Institutionen aus anderen Politik- und Verwaltungsbereichen direkt oder indirekt in der Regionalentwicklung mit. Dazu zählen beispielsweise die territorialen Beschäftigungspakte, die Regional- und Bezirksstellen der Wirtschaftskammer und der Landwirtschaftskammern, regionale Energieagenturen, Managementeinrichtungen von National- und Naturparks sowie Biosphärenreservaten, regionale Tourismusverbände und Destinationsmanagements, regionale Vertretungen der

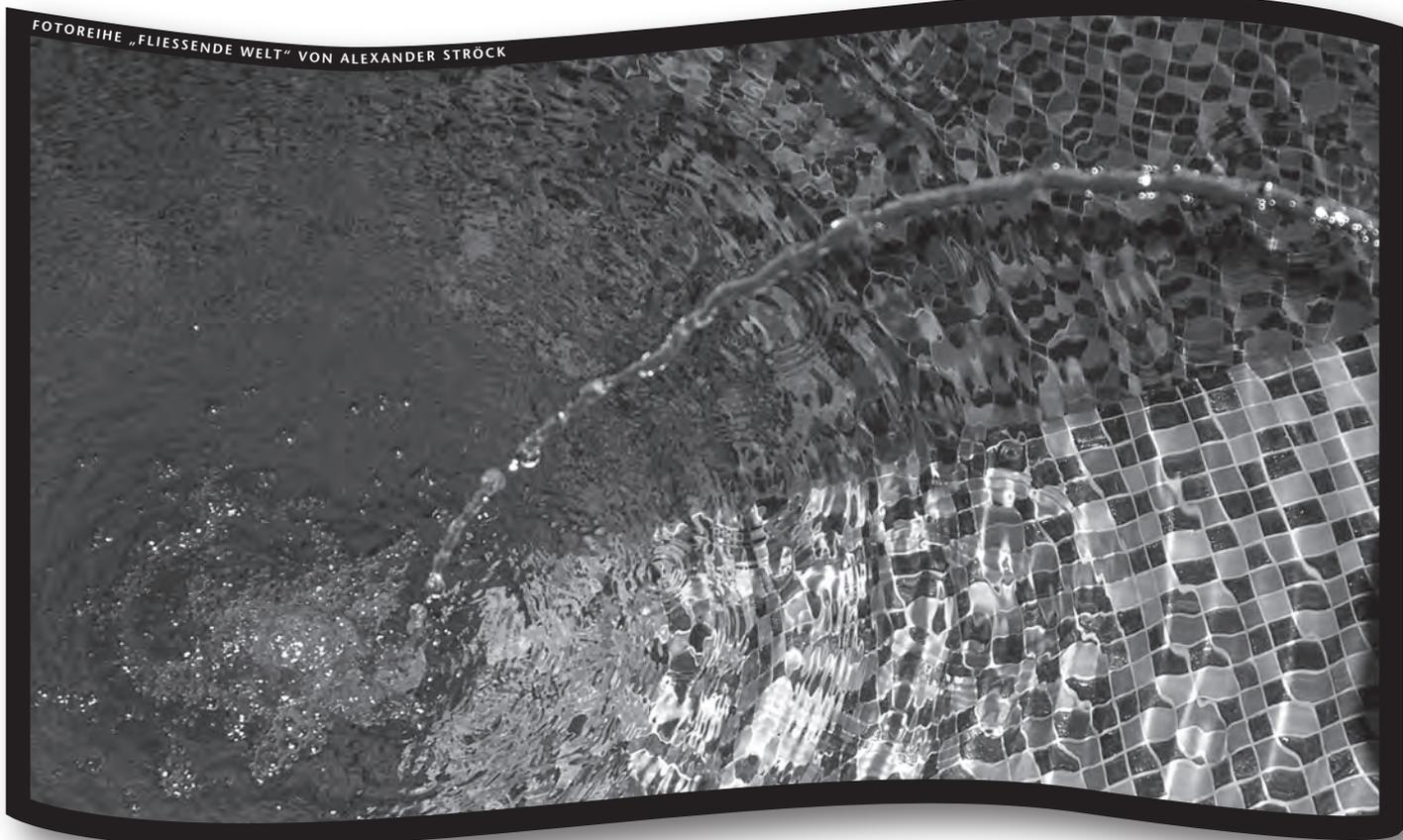
REGIONALENTWICKLUNG UND ORGANISATIONSWANDEL

Phasen	Kontextbedingungen und Schwerpunkte der Regionalentwicklung	Organisationsgründungen, Organisationswandel (beispielhaft)
Pionierphase (späte 1970er Jahre, frühe 1980er Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufmerksamkeit für regionale Disparitäten, erste Konzepte für ihren Ausgleich ■ Erstes Raumordnungskonzept der ÖROK: Definition von Problemregionen ■ Erste Raumentwicklungskonzepte: Wirtschaftsentwicklungskonzept Aichfeld-Murboden, Entwicklungsprogramm Waldviertel etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pilotprojekte eigenständiger Regionalentwicklung ■ Gründung des Österreichischen Bergbauerninstituts ■ Gründung der Erzeuger-Verbraucher-Genossenschaft BERSTA ■ Gründung der ersten Regionalentwicklungsvereine
Aufbauphase (1980er Jahre, frühe 1990er Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ RegionalbetreuerInnen (später: RegionalmanagerInnen) ■ Bundesbeauftragte in industriellen Krisenregionen ■ Landesbeauftragte in ländlich-peripheren Problemregionen ■ Wandel der Förderungspolitik: von der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zu Infrastrukturprojekten (Wirtschaftsparks, Unternehmenskooperationen, Clusterinitiativen etc.) in peripheren Regionen ■ Vorbereitung auf den bevorstehenden EU-Beitritt 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützungs- und Beratungseinrichtungen im arbeitsmarktpolitischen Bereich ■ Gründung der Regionalentwicklungsgesellschaften in den Bundesländern ■ Aufbau des bundesweiten Netzwerks von Impuls-, Technologie- und Innovationszentren ■ Gründung von Non-Profit-Organisationen im Umwelt-, Kultur- und Sozialbereich
Institutionalisierungsphase (Mitte 1990er Jahre bis heute)	<ul style="list-style-type: none"> ■ EU-Beitritt Österreichs: Übernahme der einheitlichen europäischen Regionalpolitik, Vorbereitung zur EU-Erweiterung 2004 (territoriale Pakete und Förderanreize für grenzüberschreitende Projektpartnerschaften) ■ Reformierung des öffentlichen Sektors zugunsten von mehr Deregulierung und Dezentralisierung ■ Überörtliche, regionale Raumplanung gewinnt Terrain gegenüber kommunaler Planungsebene ■ Wettbewerbsdruck durch Globalisierung ■ Wettbewerb der Regionen ■ Regionalisierungstrend: Verlust von Gestaltungsspielräumen des Nationalstaates ■ Landesentwicklungskonzepte und Wirtschaftsleitbilder ■ Wachsende Nachfrage nach regionalen und überregionalen Vernetzungsdienstleistungen ■ Regional Governance 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schaffung von neuen Abteilungen und Teams in der öffentlichen Verwaltung für die Umsetzung der EU-Programme ■ Schaffung von intermediären Beratungseinrichtungen für die Umsetzung der EU-Programme, z.B. territoriale Beschäftigungspakte ■ Reformierung von Fördergesellschaften auf Bundes- und Landesebene ■ Gründung von Regionalmanagementstellen ■ Bündelung von Regionalmanagementstellen und stärkere Anbindung an die Landesverwaltung ■ LEADER-Aktionsgruppen ■ Grenzüberschreitende Regionalentwicklungsorganisationen ■ Beratungs- und Qualifizierungseinrichtungen ■ Ökologische Landentwicklung, Dorferneuerung, Lokale Agenda 21 ■ Beratungsstellen im Tourismusbereich ■ Private Beratungsunternehmen

Regionalentwicklung und Organisationswandel – Von der Pionierphase bis zur Gegenwart
Quelle: eigene Darstellung nach GERHARDTER & GRUBER 2001, HEINTEL 2005, LUKESCH 2007, SCHEER 2004, SCHWARZ 2003, WEBER 2005

Tourismuswerbung, Non-Profit-Organisationen aus dem Umwelt-, Kultur- und Sozialbereich, Weiterbildungs- und Forschungseinrichtungen, Beratungsunternehmen, Planungsbüros etc. Nicht zu-

letzt sind auch die unzähligen kleinen bis großen Wirtschaftsbetriebe zu berücksichtigen, die durch ihre Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte, ihre Einbettung in den regionalen Kontext



und ihre spezifischen Systemlogiken ganz besondere – oft gravierende – Beiträge zur Entwicklungsfähigkeit von Regionen leisten.

Womit können wir in Zukunft rechnen?

Wie in der Vergangenheit werden sich die Organisationen der Raum- und Regionalentwicklung auch in Zukunft laufend verändern. Zielsetzungen, Organisationsstrukturen, Finanzierungsformen, Steuerungs- und Führungssysteme werden sich an neue Herausforderungen anpassen, bestehende Organisationen werden verschwinden, neue Organisationen werden entstehen. Die folgende Zusammenstellung enthält – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige ausgewählte Hypothesen über mögliche Veränderungen:

■ Die künftige Ausdifferenzierung der Organisationslandschaft wird stärker in die Tiefe und weniger in die Breite gehen. Anzahl und Komplexität der Aufgaben in der Regionalentwicklung werden zwar weiterhin zunehmen, es werden jedoch weniger neue Organisationen entstehen. Die Aufgaben der Or-

ganisationen werden umfangreicher und zugleich wächst der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Einrichtungen der Regionalentwicklung. Die Aufgabenbereiche überschneiden sich immer häufiger. Die Frage nach der strategischen Positionierung zwischen den relevanten Gebietskörperschaften und den Mitbewerbern in der Regionalentwicklung gewinnt mehr Aufmerksamkeit.

■ Gleichzeitig wird die Abstimmung und Vernetzung zwischen den Organisationen zu einem Schlüsselfaktor erfolgreicher regionaler Steuerung. Unter dem Stichwort „Regional Governance“ werden neue Formen der organisations- und institutionenübergreifenden Zusammenarbeit etabliert. Die Kooperations- und Vernetzungsfähigkeit der einzelnen Organisation wird zu einer unverzichtbaren Kernkompetenz. Damit ist vor allem die Fähigkeit zur lösungsorientierten Balance zwischen Kooperation und Konkurrenz gemeint, aber keinesfalls ein konfliktfreies, harmonisches Nebeneinander.

■ Die öffentlichen Budgets werden 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 zugunsten einfacherer und wirksamerer Strukturen und Aufgaben (derzeit z.B. im Rahmen von RegionNext in der Steiermark), verstärkte Zusammenarbeit zwischen gleichartigen Gebietskörperschaften (z.B. Gemeindekooperationen) und verstärkte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (Multi-level-Governance) – und zwar sowohl in Form zeitlich befristeter, projektförmiger Kooperationen als auch in Form neuer Organisationsformen mit neuen Verhandlungs- und Abstimmungsaufgaben sowie neuen Träger- und Finanzierungsstrukturen.

■ Die Erschließung neuer Finanzierungsformen und -quellen gewinnt für ▶

viele Organisationen an Stellenwert. Viele Organisationen werden versuchen, sich von den öffentlichen Fonds unabhängiger zu machen.

■ Die Europäische Kommission strebt im Zuge der EU-Erweiterung an, die Effizienz der Struktur- und Regionalpolitik und der Programmabwicklung durch eine Reihe von Reformen zu verbessern. Dazu zählen ein stärkerer strategischer Ansatz in der Programmplanung, die Dezentralisierung von Zuständigkeiten, die Verbesserung der Leistung und Qualität der Programme, die Vereinfachung der Verwaltungssysteme, die Effizienzsteigerung des Finanzmanagements und nicht zuletzt der Aufbau von Lernsystemen im komplexen Zusammenspiel unterschiedlicher „Organisationslogiken“ (Verwaltungslogik, Politiklogik, Projektträgerlogik, ExpertInnenlogik etc.).

■ Mit der wachsenden öffentlichen Aufmerksamkeit für Themen wie Klimawandel, Wasserknappheit, Verteilungsgerechtigkeit etc. wird die Diskussion um die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen an Bedeutung gewinnen. Konzepte einer regional verträglichen Unternehmensentwicklung (Corporate Regional Responsibility, Betriebliche Agenda 21) können in wettbewerbsfähige Geschäftsmodelle umgesetzt werden.

Wandlungsfähige Organisationen sind daran zu erkennen, dass sie als soziale Systeme die relevanten Veränderungen ihrer meist sehr dynamischen Umwelt sowie ihrer eigenen Entwicklungsdynamik überhaupt beobachten und reflektieren sowie daraus die richtigen Entscheidungen für oder wider mögliche Veränderungen ihrer Organisation treffen können. Der größte Eng-

pass auf diesem Weg ist meist die Kommunikation. Wandlungsfähige Organisationen verfügen jedenfalls über ausreichende Möglichkeiten zur Kommunikation zwischen den verschiedenen Einheiten und Hierarchieebenen der Organisation sowie zwischen der Organisation und ihrer Umwelt. ●

Dr. Mag. Harald Payer, MAS, Gesellschafter und Geschäftsführer der ÖAR Regionalberatung GmbH, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien, Post-Graduate-Lehrgang und Doktoratsstudium in Organisationsentwicklung an der Alpe-Adria-Universität Klagenfurt, Beratungsschwerpunkte: Projektmanagement, Coaching von Kooperations- und Netzwerkprojekten, Beratung von Netzwerkorganisationen, Moderation von Workshops, Fachkonferenzen und Großgruppenformaten.

Literatur:

- BAUER-WOLF, Stefan, PAYER, Harald, SCHEER, Günter (Hg., 2007): Erfolgreich durch Netzwerkkompetenz. Handbuch für Regionalentwicklung. Springer, Wien, New York.
- GERHARDTER, Gabriele, GRUBER, Markus (2001): Regionalförderung als Lernprozess. Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung. Schriftenreihe zur Regionalpolitik und Raumordnung, Nr. 32. Wien.
- HEINTEL, Martin (2005): Regionalmanagement in Österreich. Professionalisierung und Lernorientierung. Abhandlungen zur Geografie und Regionalforschung, Band 8. Wien.
- JÄGER, Wieland, SCHIMANK, Uwe (Hg.) (2005): Organisationsgesellschaft. Facetten und Perspektiven. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- LUKESCH, Robert (2007): Die Entfaltung der Gesellschaft im Raum. In: RAUM. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Wien. S. 28–35.
- PAYER, Harald, SCHEER, Günter (2007): Wie viel Organisation braucht Regionalentwicklung? In: ÖAR-Impulse 2007. Wien. S. 2–3.
- SCHEER, Günter (2004): Regionalmanagement in Österreich – Eine Zwischenbilanz. Vortrag auf der EUREGIA, 28.10. 2004. Leipzig.
- SCHWARZ, Wolfgang (2003): Regionalpolitik im Wandel: Von zentralistischer Planung zu partnerschaftlichen Netzwerken – Das Modell Niederösterreich. In: ÖROK (Hg.): Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen. Festschrift für Eduard Kunze. ÖROK-Schriftenreihe, Wien. S. 74–89.
- WEBER, Gerlind (2005): 50 Jahre Raumordnung in Österreich – Der Versuch einer etwas anderen Geschichtsdeutung. In: ÖROK (Hg.): Raumordnung im 21. Jahrhundert – zwischen Kontinuität und Neuorientierung. 12. ÖROK-Enquete zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich. ÖROK-Schriftenreihe, Wien. S. 10–14.
- WIMMER, Rudolf (2004): Organisation und Beratung. Systemtheoretische Perspektiven für die Praxis. Carl-Auer-Systeme Verlag, Heidelberg.

