

Potenziale und Grenzen regionaler Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration

Thurmann, Torsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thurmann, T. (2010). Potenziale und Grenzen regionaler Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration. In A. Matern, S. v. Löwis, & A. Bruns (Hrsg.), *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung: 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg* (S. 77-85). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-355744>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Torsten Thurmann

Potenziale und Grenzen regionaler Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration

S. 77 bis 85

Aus:

Antja Matern, Sabine von Löwis, Antje Bruns (Hrsg.)

Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung

12. Junges Forum der ARL
10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Arbeitsmaterial der ARL 353

Hannover 2010

Torsten Thurmann

Potenziale und Grenzen Regionaler Entwicklungsagenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Grundlagen zu Regionalen Entwicklungsagenturen
 - 3 Anforderungen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung
 - 4 Potenziale und Grenzen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben
 - 4.1 Entwicklungsaufgaben
 - 4.2 Ausgleichsaufgaben
 - 5 Resümee
- Literatur

1 Einleitung

Heute liegen eine Reihe positiver Erfahrungen mit Regionalen Entwicklungsagenturen¹ in Deutschland vor, welche seit einigen Jahren europaweit zunehmende Verbreitung gefunden haben (vgl. Danielzyk/Wachten 2006: 154 ff.; Hoebel 2006: 343 ff.; Kilper 2006: 131 ff.; Scholz/Schwartz 2006: 120 ff.). Neben Vertretern der Praxis wird die Attraktivität des Modells auch von Seiten der Wissenschaft hervorgehoben. So identifiziert beispielsweise die Akademie für Raumforschung und Landesplanung die Etablierung von Agenturen als einen „Verwaltungsreformbedarf aus regional(planerisch)er Sicht“ (ARL 2007: 3). Weiterhin zeigten „die Erfahrungen aus anderen Ländern (wie z. B. Finnland, Schottland, Irland, Österreich), dass professionelle, flexible Organisations- und Managementstrukturen in Form von Regionalen Entwicklungsagenturen weiterhin der Königsweg der Regionalen Entwicklung in den ländlichen und peripheren Räumen sein können“ (ARL 2008: 11). Auch wenn vielerorts ein positives Bild von Agenturen gezeichnet wird, liegen bislang nur wenige wissenschaftliche Untersuchungen vor, die sich schwerpunktmäßig mit entsprechenden Organisationen befassen. Nachfolgend wird die Rolle von Agenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration diskutiert. Dabei geht es um die Frage, welche Potenziale und Grenzen Agenturen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben bieten.

2 Grundlagen zu Regionalen Entwicklungsagenturen

Seit mehreren Jahren entstehen im Aufgabenfeld der Regionalentwicklung in Deutschland und Europa verstärkt zwischen öffentlichem und privaten Sektor verortete intermediäre Sonderorganisationen, für die im vorliegenden Beitrag der Überbegriff Agentur benutzt wird (vgl. Kühn 2008: 240; Tschöke 2003: 4). Für solche Organisationen findet

¹ Nachfolgend wird der Begriff ‚Agentur‘ als Abkürzung für ‚Regionale Entwicklungsagentur‘ verwendet.

sich in der Literatur eine Vielfalt von Begriffen. Kühn (2008: 240) zählt dazu neben Entwicklungsagenturen z.B. auch strategische Partnerschaften, Entwicklungsgesellschaften und Geschäftsstellen. Entsprechende Organisationen sind in Deutschland im Rahmen der Regionalisierung seit Anfang der 1990er Jahre entstanden (vgl. Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld 1999: 73 ff.). Diesen Zeitraum bezeichnet Heintel (2004: 137) auch als den Beginn eines „professionellen Zeitalters der Regionalentwicklung“. Im Gegensatz zu damals sind intermediäre Sonderorganisationen heute allerdings keine seltenen Ausnahmerecheinungen mehr. Selle (2005: 339) resümiert, dass „solche Formen der Organisationsentwicklung inzwischen vielfach und vielerorts notwendig sind und in Gang gesetzt werden“.

In Bezug auf eine Reihe von Praxisbeispielen regionaler Kooperationen kommen Benz und Fürst (2003a: 194) zum Schluss: „In allen Modellen (...) steuert die Kooperation auf Modelle einer ‚Entwicklungsagentur‘ zu: Das ist die flexibelste Organisationsform, um regionale Projekte anzustoßen, ohne in schwierige Fragen der regionalen Institutionalisierung zu geraten. Zwar wird der Begriff der Entwicklungsagentur kaum verwendet. Aber der Sache nach arbeiten die Modelle so“. Es ist bemerkenswert, dass die Autoren diese Einschätzung auf eine große Bandbreite von Praxisbeispielen stützen, die Kooperationen in institutionalisierten Strukturen, Kooperationen in Netzwerkstrukturen sowie grenzüberschreitende Kooperationen umfassen. Dennoch wäre es zu weit gegriffen, jeden organisatorischen Kern einer Kooperation als Agentur zu bezeichnen. Deshalb soll im Folgenden zunächst das Verständnis des Agentur-Begriffs geschärft werden.

Gorsler (2002: 73) nimmt unter Bezugnahme auf den Forschungsstand folgende Begriffsbestimmung vor: „Regionale Entwicklungsagenturen sind flexible und dynamische Einrichtungen, die ‚unternehmerisch‘ regionale Entwicklungsprozesse in Gang setzen und steuern (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1997: 32). „Sie übernehmen damit die Funktion eines regionalen Promotors, der Projekte initiiert, moderiert und organisiert. Die regionalen Akteure sind z. B. über eine Vereinsmitgliedschaft in die Zusammenarbeit eingebunden. Um die Projekte in die regionale Entwicklung zu integrieren, bemühen sich die Agenturen um gemeinsame Leitlinien, die zusammen mit den regionalen Akteuren aufgestellt werden“ (vgl. Fürst 1998: 237).

Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld (1999: 77 f.) benutzen den Begriff „Agentur“ als einen Überbegriff für verschiedene Organisationsformen und weisen darauf hin, dass solche Agenturen in der Praxis vor allem als Entwicklungsagenturen oder Regionalbüros zu finden seien. Unter einer Agentur verstehen die Autoren „eine organisatorische Einheit (...), die zwar dem politisch administrativen Kontext mehr oder weniger nahe steht, grundsätzlich aber direkt (über Trägerschaft) oder indirekt (über die Einbeziehung in Fach-Arbeitskreise oder Projekte) für Akteure aus dem gesellschaftlichen Raum offen ist. Agenturen sind in ihrer Arbeit auf Konsensbildung angewiesen. (...) Deren charakteristisches Merkmal ist, dass es sich um eine Public-Private-Partnership handelt“. Als relevante Beispiele nennen die Autoren die Planungsgesellschaft der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park, die Einrichtung einer Stabsstelle beim Oberbürgermeister oder Landrat und die Trägerschaft durch weitere bestehende Institutionen des politisch-administrativen Systems.

Aus europäischer Perspektive unterscheidet EURADA² folgende Typen von (primär wirtschaftlich orientierten) Agenturen anhand deren Initiierung bzw. Einbettung in den

² European Association of Development Agencies; ein europäischer Dachverband ökonomisch ausgerichteter Agenturen (vgl. EURADA 2009).

institutionellen Kontext: Staatlich initiierte Agenturen, Agenturen innerhalb regionaler oder lokaler Behörden, durch regionale oder lokale Behörden initiierte Agenturen sowie unabhängige Agenturen in öffentlich-privater Partnerschaft. Dabei würde die letzte Variante die Vorteile des öffentlichen und privaten Sektors vereinen und daher zukünftig zunehmende Verbreitung finden (vgl. EURADA 1999: 18 ff.).

Agenturen finden sich in der Praxis in verschiedenen Organisationsformen, die in Abhängigkeit von den angestrebten Funktionen und Aufgaben sowie den regionalen Rahmenbedingungen gewählt werden sollten. Agenturen können als öffentlich-rechtliche (z. B. Trägerschaft durch regionale Planungsverbände oder Kommunen) oder privatrechtliche (z. B. GmbH oder Vereine) Organisationsformen institutionalisiert sein. Als Träger kommen prinzipiell alle potenziell Beteiligten eines Regionalentwicklungsprozesses in Frage, dabei kann es sich um eine einzelne oder mehrere Institutionen gemeinsam handeln (Behrens/Dehne/Kaether/Schmidt 2002: 54 ff.). Dabei können die Unterschiede zwischen verschiedenen Organisationsformen fließend sein (vgl. Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld 1999: 78 f.). Gemeinsam ist diesen vielfältigen Agentur-Modellen, dass sie fest institutionalisierte Koordinierungsstellen kooperativer Regionalentwicklungsprozesse sind. Agentur-Modelle setzen sich damit von loser organisierten Kooperationsnetzwerken ab.

Im europäischen Vergleich ist Deutschland ein gutes Beispiel für die Vielfalt entsprechender Ansätze (vgl. Draxl/Schneidewind/Downes/Bucek 2004: 37). Bei allen Unterschieden gibt es aber Elemente, die sich bewährt haben und häufig, ggf. in modifizierter Weise, zum Einsatz kommen.

Heute findet sich europaweit eine Vielfalt verschiedener Agenturen. Dabei können zwei generelle Ansätze unterschieden werden (Draxl/Schneidewind/Downes/Bucek 2004: 37):

- Wirtschaftliche Entwicklungsorganisationen auf nationaler oder landesweiter Ebene mit einer Struktur von Regionalbüros³ und
- Regionale Koordinierungsorganisationen, die aus regionalen/lokalen Organisationen mit einer strategischen Entwicklungsrolle und regionalen Entwicklungsaufgaben entstanden sind und deren Aufgaben von den einzelnen Mitgliedern dieser Organisationen nicht übernommen werden konnten⁴.

Auf der Grundlage einer umfassenden, europaweiten Recherche von Regionalmanagement-Modellen kommen Maier/Obermaier/Beck (2000: 29) zum Schluss, dass eine Vielzahl von Modellen in Europa weitgehend losgelöst von der Regionalplanung sei und primär als regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen fungiere.

Agenturen können eine Vielzahl von Funktionen wahrnehmen, wobei sie insgesamt „katalytisch wirkende Organisatoren und Moderatoren regionaler Entwicklung“ (Batt 1994: 301) darstellen, d. h. sie tragen zur Herbeiführung oder Beschleunigung von Entwicklungsprozessen bei.

In Anlehnung an Behrens/Dehne/Kaether/Schmidt (2002: 55) können drei zentrale Funktionen von Agenturen unterschieden werden, die hier unter dem Überbegriff

³ In diese Richtung geht auch die folgende Definition Regionaler Entwicklungsagenturen: „A regionally based, publicly financed institution outside the mainstream of central and local government administration designed to promote economic development“ (Damborg/Danson/Halkier 1998: 17).

⁴ vgl. Inkongruenz-These: „Wenn Aufgaben einerseits und Leistungsvermögen bzw. Handlungsinteresse bestehender Institutionen andererseits nicht (mehr) kongruent sind, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Herausbildung intermediärer Organisationen gegeben“ (Selle 1994: 122).

„Agenturfunktionen“ zusammengefasst werden⁵. Dabei handelt es sich um Sekretariatsfunktionen, Koordinierungsfunktionen und Motorfunktionen. Im Rahmen ihrer Sekretariatsfunktion leisten Agenturen z. B. verschiedene Dienstleistungen und vermitteln Informationen. In ihrer Koordinierungsfunktion übernehmen Agenturen u. a. Aufgaben der Moderation und Netzwerkpflege. Im Rahmen der Motorfunktion können Agenturen als „Motoren“, „Spielmacher“ oder „Impuls- und Ideengeber“ in regionalen Entwicklungsprozessen bezeichnet werden, wobei sie z. B. Leitbilder erarbeiten. Kilper (1999: 313) bezeichnet intermediäre Akteure auch als „Innovationsmotoren“. Das Aufgabenspektrum von Agenturen kann von Fall zu Fall unterschiedlich vielfältig sein. Potenziell kommt das gesamte Themenspektrum der Regionalentwicklung infrage.

Agenturen können ihre Leistungen nicht alleine erbringen, sondern nur im Zusammenwirken mit ihrem Netzwerk. Somit können Agentur und Netzwerk im Sinne eines erweiterten Begriffsverständnisses auch als zwei Elemente derselben Struktur aufgefasst werden (vgl. Hartmann 2003: 60). Solche Strukturen können auch als „Netzwerke mit einem organisatorischen Kern“ (Benz/Fürst 2003b: 26) oder „Institutionalisierte Kooperationen“ (Diller 2002: 62) beschrieben werden.

3 Anforderungen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung

Aus Sicht einer räumlich integrierten Regionalentwicklung müssten Agenturen idealerweise Akteure aus zentralen und peripheren Teilräumen im Sinne einer Stadt-Land-Partnerschaft zusammenführen und zwischen diesen einen Interessensausgleich herstellen, der zu einer Reduktion regionaler Disparitäten führt. In einer solchen Vision würden die Agenturen zu einem Forum einer räumlich integrierten Regionalentwicklung werden. Damit dies gelingen kann, muss allerdings eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein.

Grundlage einer erfolgreichen Ausgleichspolitik ist zunächst, dass diese als gemeinsames Ziel der kooperierenden regionalen Akteure benannt wird. Eine zentrale, aber bislang offene Frage ist, inwieweit Agenturen Ausgleichspolitik überhaupt als ihre Aufgabe verstehen. In der deutschen Praxis finden sich selten entsprechend explizite öffentliche Bekenntnisse zur Ausgleichspolitik wie zum Beispiel im Falle der Regionalen Entwicklungsagenturen in England: „Their main tasks are to help the English regions improve their relative economic performance and reduce social and economic disparities within and between regions“ (Office of Government Commerce 2009). Selbst wenn, wie in diesem Fall, Ausgleichspolitik explizit als Aufgabe von Agenturen verstanden wird, zeigen die Erfahrungen aus England, dass dies nicht automatisch mit einer tiefgreifenden Auseinandersetzung mit Fragen der räumlichen Integration einhergeht⁶. So geschieht die Maßnahmenwahl selten unter ausgleichspolitischen Aspekten. Vielmehr wird oft im Sinne einer Förderung nach dem ‚Gießkannenprinzip‘ versucht, eine deutliche Bevorzugung einzelner Teilräume zu vermeiden. Die Auswahl von Projekten erfolgt eher anhand der Machbarkeit, des erwarteten Ergebnisses und der potenziellen Öffentlichkeitswirksamkeit als der konsequenten Förderung strukturschwacher Räume. Fragwürdig ist letztendlich auch, wie die englischen Entwicklungsagenturen Disparitäts-

⁵ Behrens/Dehne/Kaether/Schmidt (2002: 55) verwenden den Begriff ‚Agenturfunktion‘ als eine vierte Funktionskategorie, wobei die Abgrenzung zu den anderen drei Kategorien nicht immer eindeutig ist. Daher wird der Begriff hier als Überbegriff für die übrigen drei Funktionskategorien benutzt, da alle Funktionen von Agenturen als ‚Agenturfunktionen‘ bezeichnet werden können.

⁶ Die nachfolgenden Einschätzungen beruhen auf persönlichen Erfahrungen des Autors, die im Rahmen einer knapp dreijährigen beruflichen Tätigkeit bei einer der neun englischen Regionalen Entwicklungsagenturen gesammelt wurden.

ten nicht nur innerhalb, sondern sogar zwischen ihren Regionen reduzieren sollen, da eine interregionale Zusammenarbeit nur in Ansätzen existiert und alle Regionen in England mit ähnlichen Organisationsstrukturen und Ressourcen ausgestattet worden sind. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass neben einem Bekenntnis zur Ausgleichspolitik auch konkrete Maßnahmen notwendig sind.

In vielen Fällen ist darüber hinaus ein räumlicher Fokus entweder nicht vorhanden oder nicht transparent. Aussagen wie „Das Hauptaugenmerk liegt auf Investitionen in struktur- und entwicklungsschwachen Regionen“ (Ecoplus 2009) sind selten. Dennoch deutet das Zitat auf die wohl am weitesten verbreitete Strategie zum Abbau von Disparitäten hin, nämlich die direkte Förderung strukturschwacher Räume. Hierfür gibt es eine Reihe von Praxisbeispielen wie den gezielten Aufbau von Agenturen in strukturschwachen Räumen oder die Förderung von Projekten zur Entwicklung ländlicher Räume durch Agenturen.

Weiterhin müssen auch fundierte Analysen regionaler Disparitäten als Basis für die Umsetzung entsprechender ausgleichspolitischer Maßnahmen erarbeitet werden. Diese müssen aber auch den regionalen Akteuren vermittelt und zum Ausgangspunkt kollektiven Handelns werden. In diesen Bereichen können Agenturen eine zentrale Rolle spielen.

Obwohl verschiedene Agenturen durchaus in vereinzelte Aktivitäten mit Relevanz für die räumliche Integration involviert sind, legt ein Blick in die Praxis insgesamt einen Mangel an substanziellen räumlich integrierten Strategien in der Arbeit von Agenturen nahe. Dies wirft die im Folgenden diskutierte Frage nach den möglichen Potenzialen und Grenzen von Agenturen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben auf.

4 Potenziale und Grenzen zur Lösung von Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben

4.1 Entwicklungsaufgaben

Entwicklungsaufgaben stellen das Kerngeschäft von Agenturen dar. Verschiedene Autoren unterstreichen, dass die Komplexität von Regionalentwicklungsprozessen entsprechende organisatorische Einheiten erfordere. Benz und Fürst (2003a: 201) konstatieren beispielsweise: „Regionale Kooperation benötigt für Effektivität und Effizienz einen ‚organisatorischen Kern‘. Dabei scheinen sich Formen der regionalen Entwicklungsagenturen als besonders geeignet herauszustellen“.

Bei einigen Autoren finden sich konkrete Einschätzungen der Potenziale und Grenzen von Agenturen in Bezug auf Entwicklungsaufgaben. Diller (2002: 268) argumentiert, dass Agenturen in der Form privatrechtlicher Organisationsformen als ein möglicher Träger des Regionalmanagements gegenüber der Regionalplanung den Vorteil hätten, dass sie nicht mit deren Umsetzungs- und Akzeptanzproblemen belastet seien. Löb (2006: 227) hebt hervor, dass in einer privatrechtlichen Organisation die finanziellen Handlungsspielräume größer als bei staatlichen oder kommunalen Trägern seien, da sie z. B. privates Kapital zur Umsetzung von Projekten mobilisieren könnten. Mit Agenturen seien weiterhin Erwartungen an eine hohe Professionalität im Management wie z. B. eine höhere Effizienz in der Mittelbewirtschaftung verbunden. Auch verfügten Agenturen über bessere Kontakte in die Privatwirtschaft als Verwaltungen. Interessant ist auch der Befund von Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld (1999: 145), dass Entwicklungsagenturen nicht selten Akteursnetzungen hätten auslösen können, die auf nicht von der Agentur angestoßene Problemfelder ausgestrahlt hätten.

Als mögliche Grenzen von Agenturen können z. B. eine fehlende regionale Einbettung, mangelhafte strategische Ausrichtung und nicht vorhandene demokratisch-politische Legitimation für ein breites Aufgabenspektrum genannt werden (Diller 2002: 269). Dieses Legitimationsdefizit, möglicherweise in Verbindung mit einem hohen politischen Einfluss von Agenturen, könne insbesondere bei den Kommunen und anderen Akteuren Akzeptanzprobleme auslösen. Weiterhin sei die häufig unzureichende Verknüpfung von Agenturen mit der Regionalplanung problematisch (Löb 2006: 227 f.). Die Institutionalisierung regionaler Kooperationen berge allgemein die Gefahr in sich, dass dadurch die Flexibilität der Netzwerke und die Offenheit der Kooperation verloren gehen können (Fürst/Kilper 1993: 26). Die Leistungsfähigkeit von Agenturen ist weiterhin dadurch begrenzt, dass diese i. d. R. auf bestimmte Kompetenzen beschränkt sind, z. B. indem sie aufgabenbezogen und/oder befristet eingerichtet werden (vgl. Diller 2002: 268; Kühn 2008: 240). So zeichnen sie sich z. B. durch begrenzte Vollzugskompetenzen aus (Benz/Fürst 2003b: 29). Während die aufgabenbezogene Einschränkung der Arbeit von Agenturen ein weit verbreitetes Phänomen ist, gibt es dennoch viele Beispiele für Agenturen, die zeitlich unbefristet eingerichtet worden sind. Diller (2002: 268) geht davon aus, dass eine dauerhafte, in der gesamten Breite regionaler Themen agierende privatrechtliche Agentur zu Recht von den regionalen Akteuren kaum zugelassen würde, da mit einer solchen Institution stets die Gefahr einer zu starken Orientierung auf machbare Projekte und der Vernachlässigung der Bildung eines regionalen Konsenses verbunden sei. Es sei unwahrscheinlich, dass eine Agentur alleine das komplexe Management einer Region bewerkstelligen könne. Diese Einschätzung unterstreicht, dass Agenturen nur komplementär zu bestehenden Institutionen eingesetzt werden können.

4.2 Ausgleichsaufgaben

Nach der Einschätzung von Diller (2002: 356) sei strittig, ob sich das Modell einer privatrechtlichen Agentur⁷ auch bewähre, wenn neben Innovations- auch Ausgleichsziele verfolgt würden. In der Tat stoßen Agenturen bei der Bearbeitung von Ausgleichsaufgaben an ihre Grenzen. So ist eine räumlich integrierte Sichtweise meist nicht klar erkennbar. Am Beispiel der Regionalen Entwicklungsagenturen in England wird deutlich, dass selbst wenn die Förderung des ländlichen und urbanen Raumes in einer Organisation angesiedelt ist, eine integrierte Vorgehensweise nicht selbstverständlich ist. Neben fachlichen Distanzen und organisatorischen Hindernissen gibt es eine Reihe weiterer Hürden auf dem Weg zu räumlich integrierten Ansätzen. Generell gilt, dass Agenturen nur innerhalb ihres Handlungskontexts agieren können. Dieser umfasst beispielsweise die regionalen Institutionen und Akteurskonstellationen sowie die nationale Raumentwicklungspolitik oder den internationalen Standortwettbewerb. Weiterhin kann die Handlungsfähigkeit von Agenturen in Bezug auf Ausgleichsaufgaben beispielsweise durch fehlende Kompetenzen und Legitimation, fehlende finanzielle oder personelle Ressourcen sowie eine eingeschränkte Datenbasis als Grundlage für eine fundierte Ausgleichspolitik beschränkt sein.

Dennoch bieten Agenturen auch eine Reihe von Potenzialen für die Bearbeitung von Ausgleichsaufgaben. Dabei können sie primär einen Beitrag zu einer indirekten, vermittelnden und langfristigen Ausgleichspolitik durch die Mobilisierung endogener Potenziale und exogener Ressourcen in ländlichen bzw. peripheren Räumen leisten. Agenturen können als Advokaten einer gesamt-regionalen Perspektive fungieren und die Erfordernisse und Chancen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung aufzeigen.

⁷ Der Autor verweist auf das Beispiel der IBA Emscher Park GmbH.

Insgesamt ist allerdings anzunehmen, dass Agenturen bei ausgleichspolitischen Aufgaben an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen. Eine mögliche Erklärung wird darin gesehen, dass Agenturen in einem Spannungsfeld zwischen hohem Konfliktpotenzial und begrenzter Konfliktlösungsfähigkeit agieren.

Als intermediäre Organisationen agieren Agenturen in einem komplexen und konfliktreichen Umfeld, das durch die Logik überwiegend sektoral ausgerichteter Akteure mit divergierenden Handlungsinteressen bestimmt wird. Die Beziehung intermediärer Organisationen zu bereits etablierten Institutionen ist oft von einem Spannungsverhältnis geprägt (vgl. Kilper 1999: 77). Möglich sind thematische und organisatorische Überschneidungsbereiche mit der Verwaltung oder Konkurrenzsituationen mit ähnlichen Institutionen, die ebenfalls unter Legitimations- und Erfolgsdruck stehen (Danielzyk/Wachten 2006: 160).

Als Hauptgrund für die begrenzte Konfliktlösungsfähigkeit von Agenturen kann deren Einbettung in Kooperationsnetzwerke genannt werden, die auf dem Prinzip einer freiwilligen Zusammenarbeit verschiedener Akteure und Institutionen beruhen. Solche Netzwerke zeichnen sich dadurch aus, dass Koordination nicht hierarchisch möglich ist, sondern nur durch Verhandlung (vgl. Batt 1994: 312). Daher sind Agenturen in ihrer Arbeit auf Vertrauens- und Konsensbildung angewiesen.

In der Literatur wird darauf verwiesen, dass die Leistungsfähigkeit von Agenturen bei konfliktreichen Themen, wie z. B. der Koordination von Gewerbeflächen oder der Erarbeitung eines gemeinsamen regionalen Flächenkonzepts, an seine Grenzen stoße (vgl. Benz/Fürst/Kilper/Rehfeld 1999: 77 f.). Aus diesem Grunde werden harte Konflikte in entwicklungsorientierten Kooperationen meist bewusst ausgeklammert und es wird stattdessen auf Win-Win-Lösungen abgezielt (Diller 2002: 154 ff.). Da der Abbau von Disparitäten mit deutlichen Verteilungskonflikten verbunden ist, können Ausgleichsaufgaben von Agenturen folglich nur sehr bedingt bearbeitet werden.

5 Resümee

Während Agenturen eine Reihe von Potenzialen für die Bearbeitung von Entwicklungsaufgaben bieten, scheinen diese in ausgleichspolitischen Fragestellungen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit zu stoßen. Die systematische Bearbeitung von Ausgleichsaufgaben wird daher von Agenturen meist ausgeblendet, weil damit nur sehr schwer zu bearbeitende Verteilungskonflikte verbunden sind. Darüber hinaus fehlen Agenturen meist Kompetenzen, Legitimation, Datengrundlagen und Ressourcen für eine konsequente Ausgleichspolitik.

Dennoch haben Agenturen das Potenzial, einen Beitrag zu einer indirekten, vermittelnden und langfristigen Ausgleichspolitik durch die Mobilisierung endogener Potenziale und exogener Ressourcen sowie durch Wissensvermittlung zu leisten. Durch ihre gesamt-regionale Perspektive sind Agenturen prädestiniert, die Erfordernisse und Chancen einer räumlich integrierten Regionalentwicklung aufzuzeigen. Dabei wären überzogene Erwartungen an die Leistungsfähigkeit von Agenturen in Bezug auf Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben allerdings unangemessen. Es muss vielmehr hervorgehoben werden, dass Ausgleichspolitik eine gemeinsame Aufgabe der regionalen Akteure ist und nicht von einer Agentur alleine bewerkstelligt werden kann.

Bei diesen Ausführungen handelt es sich allerdings nur um erste Überlegungen und Einschätzungen zur Rolle von Agenturen im Aufgabenfeld der räumlichen Integration, welche Anregungen für entsprechende Untersuchungen bieten können.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2007): Wir leben regional. Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 74.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume. Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 77.
- Batt, H.-L. (1994): Kooperative regionale Industriepolitik. Prozessuales und institutionelles Regieren am Beispiel von fünf regionalen Entwicklungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main. = Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 57.
- Behrens, H.; Dehne, P.; Kaether, J.; Schmidt, E. (2002): Kooperative Regionalentwicklung. Managementleitfaden für regionale Kooperation. Neubrandenburg.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003a): Erfolgsbedingungen für Regional Governance – Resümee. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 189-211.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003b): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 11-66.
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997): Strategien für strukturschwache ländliche Räume. Raumordnerische Handlungsempfehlungen zur Stabilisierung und Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume. Bonn.
- Damborg, C.; Danson, M.; Halkier, H. (Hrsg.) (1998): Regional Development Agencies in Europe. London. = Regional policy and development series, Bd. 21.
- Danielzyk, R.; Wachten, K. (2006): Eine Zwischenbilanz aus Sicht der Begleitforschung. In: Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen; Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Regionalen in Nordrhein-Westfalen. Dortmund, 154-165.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Draxl, P.; Schneidewind, P.; Downes, R.; Bucek, M. (2004): Systemische Evaluierung des Regionalmanagements in Österreich. Endbericht an das Bundeskanzleramt. Online unter: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=8434> (letzter Zugriff am 03.06.2009).
- Ecoplus (2009): Projekte und Impulse. Gezielte Projekte für starke Strukturen: Regionale Entwicklung in Niederösterreich. Online unter: <http://www.ecoplus.at/ecoplus/d/24639.htm> (letzter Zugriff am 02.07.2009).
- European Association of Development Agencies (EURADA) (1999): Creation, Development and Management of RDAs. Does it have to be so difficult? Online unter: [http://www.eurada.org/site/files/RDA/Creation development and management of RDA.pdf](http://www.eurada.org/site/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf) (letzter Zugriff am 26.05.2009).
- European Association of Development Agencies (EURADA) (2009): About us. Online unter: <http://www.eurada.org/site/> (letzter Zugriff am 26.05.2009).
- Fürst, D. (1998): Projekt- und Regionalmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 237-253.
- Fürst, D.; Kilper, H. (1993): Innovationskraft regionaler Politiknetzwerke. Nordrhein-westfälische Ansätze politischer Modernisierung im Vergleich. Gelsenkirchen.
- Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 286.
- Hartmann, T. (2003): Zukunftsfähigkeit Regionaler Tätigkeits- und Lernagenturen. Online unter: <http://www.abwf.de/content/main/publik/materialien/materialien45.pdf> (letzter Zugriff am 07.06.2009).
- Heintel, M. (2004): Ist Erfolg messbar? Probleme der Evaluation von Regionalmanagements. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, 123-143.
- Hoebel, T. (2006): Regionale 2010 als Initiator und Manager von Regional Governance. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, 343-357.
- Kilper, H. (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion. Opladen.

- Kilper, H. (2006): Komplexe Erneuerungsprozesse steuern – Erfahrungen an der Emscher. Folgerungen für die Steuerungstheorie. In: Selle, K. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 131-145.
- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 3, 230-243.
- Löb, S. (2006): Problembezogenes Regionalmanagement. Dortmund.
- Maier, J.; Obermaier, F.; Beck, R. (2000): Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa – Chancen für Bayern. München.
- Office of Government Commerce (OGC) (2009): Regional Development Agency Information and Links. Online unter: http://www.ogc.gov.uk/regional_information_regional_development_agency_information_and_links.asp (letzter Zugriff am 06.04.2009).
- Scholz, B.; Schwartze, F. (2006): Transformationsprozesse gestalten, Innovationsimpulse setzen. In: Selle, K. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 120-130.
- Selle, K. (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund.
- Selle, K. (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.
- Tschöke, T. (2003): Vom Regionalberater zum Regionalmanager. Zehn Jahre berufsbegleitende Fortbildung der Akademie der Katholischen Landjugend. In: Agrarbündnis (Hrsg.): Der Kritische Agrarbericht 2003. Rheda-Wiedenbrück, 188-192.