

Safeguarding quality in regional management

Qualitätssicherung im Regionalmanagement

Martin Heintel, University of Vienna (martin.heintel@univie.ac.at)

Rahmenbedingungen

Die zunehmende Vereinheitlichung von Regionalförderungsstrukturen in der Europäischen Union (Zielgebiete, Gemeinschaftsinitiativen etc.) und die Vorbeitrittshilfen für Mitgliedskandidaten aus dem Osten sind mitverantwortlich für eine professionelle Organisation von Regionalentwicklung. War Regionalentwicklung in ihren Anfängen vielfach als punktuelles „Krisenmanagement“ gedacht, hat sich daraus vielerorts eine Organisationsform gebildet, die durch Beratungsleistungen und Managementaufgaben von regionaler, meist auch überregionaler Bedeutung geworden ist. Regionalmanagements sind Instrumente dieser Professionalisierung. Analysiert man die Aufgaben eines Regionalmanagement, so sind zwei Bereiche auffällig. Zum einen handelt es sich um ein nicht wirklich eingrenzbare Tätigkeitsfeld. Zum anderen deutet es aber ein neues Paradigma der Regionalpolitik an – nämlich die Umsetzungsorientierung als einem Link zwischen Regierungsebene (EU, Bund, Land, Gemeinde) und der lokalen Ebene (Aktionsgruppen). Ein Regionalmanagement soll demnach das aktive Umsetzen von für die räumliche Entwicklung einer Region wesentlichen Zielsetzungen und Konzepten bis hin zu konkreten Maßnahmen und Projekten sicherstellen. Raumwirksame Politik gewinnt dabei einen zunehmend handlungs- und projektorientierten Charakter. Regionalmanagement bedeutet somit die Verknüpfung staatlicher Planung und eigenständiger Regionalentwicklung. Die Aufgabe von Regionalmanagements liegt somit im Aufgreifen von Planungs- und Umsetzungsprozessen regionaler Entwicklung vor Ort, diese zu koordinieren und weiterzuentwickeln. Neue Formen der Kommunikation (Dialog, Konsens, Partizipation, Beratung und Begleitung von Projekten vor Ort etc.) bilden – so zumindest die Zielsetzung – auch neue Formen der Interaktion, Mobilisierung und Innovation. Die Verknüpfung von neuen Kommunikationsformen in Planungs- und Umsetzungsphasen bei gleichzeitig angestrebter Wirtschaftlichkeit in regional wirksamen Projekten darf jedoch in ihrem Wirkungsgrad auch nicht überschätzt werden, so lange Regionen trotz ihrer vielzitierten „Aufwertung“ und Hoffnungsträgerfunktion im „globalen Krisenmanagement“ keine wirkliche politische (Entscheidungs)Relevanz haben.

Anforderungen

Einhergehend mit der zitierten Professionalisierung der Regionalentwicklung hat sich auch ein neues Berufsfeld – der Regionalmanager¹ – etabliert. Regionalmanager als Profession entspricht demnach einem allgemeinen Trend, nämlich weg von ehrenamtlicher Tätigkeit und hin zu einem Beschäftigungsverhältnis. Auch hat sich ein neuer Markt entwickelt. Das Verhältnis zu den Kunden (der Region) gilt es vielerorts erst zu definieren.

Das Rollenbild eines Regionalmanagers ist sehr vielfältig. Die Erwartungshaltungen der Region auf der einen und der Landes- und Bundesstellen auf der anderen Seite an einen Regionalmanager sind ebenfalls vielfältig. Auch ist es für Regionalmanager nicht immer einfach, die Dynamik einer Region von Beginn an richtig einzuschätzen. Was und wer kann bewegt, motiviert und verändert werden? In diesem heterogenen Feld der gegenseitigen Erwartungshaltungen ist es auch für Regionalmanager selbst nicht gerade leicht, die eigene Rolle zu definieren. Die Multifunktionalität in einer Person erfordert Improvisation. Das betrifft nicht nur die geforderten beruflichen Qualifikationen, sondern v.a. auch viele Facetten der sozialen Kompetenz. Zuhörer, „Mover“, „Bystander“, Ausgleicher, Mittler, Koordinator, Komplexitätsreduzierer, Vernetzer, Konfliktregler (Mediator), Schrittmacher und Autorität – all das sind Fähigkeiten, die permanent gefordert sind.

Am schwierigsten ist es aber, die Rollen als Regionalmanager selbst ständig wechseln zu müssen. Berater (Fachberatung, Prozessberatung, „Laienberatung“), Manager, Entwickler, Begleiter, Betreuer, Moderator, Impulsgeber, Verwalter, Informant, Supervisor und manchmal sogar Wissenschaftler, Projektleiter, Auftraggeber und Auftragnehmer sind häufig Berufsbezeichnungen, die für sich alleine stehen könnten. Im Fall eines Regionalmanagers sind jedoch viele dieser notwendigen Qualifikationen in einem Beruf vereint, die Rollen müssen je nach Gesprächssituation ständig gewechselt werden.

¹Anm.: Die Bezeichnungen sollen im gesamten Beitrag geschlechtsneutral verstanden werden.

Diese Situation schafft nicht nur immer wieder Unvereinbarkeiten (Kompetenzüberschneidungen gegebenenfalls -überschreitungen, z.B. als Auftraggeber und -nehmer eines Projektes gleichzeitig – so die leidvolle Praxis), sondern schafft v.a. bei den Regionalmanagern selbst Unsicherheit.

Die Anforderungen², die an Regionalmanager gestellt werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Regionalmanagement (Aufgabenfeld)

- Prozessmanagement, Kommunikation, Informationsfluss steuern
- Intervention in regionale Entwicklungsprozesse, auf einer Ebene zwischen Bundesland und Gemeinde
- Bündelung regionaler Interessen auf ein gemeinsames Leitbild (interne Konfliktlösung)
- Projektmanagement
- Intelligente Koordinationsleistung für die wirtschaftliche Entwicklung, Clusterentwicklung
- Netzwerkmanagement
- Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit
- Gebietsspezifische Konzeptentwicklung (Tourismus, Gewerbe, Einzelhandel, Handwerk, Land- und Forstwirtschaft, Energie, Verkehr, Dienstleistungen, Kultur, Bildungsmaßnahmen etc.)
- Abstimmung (ev. Zusammenlegung) einzelner regionaler Arbeitskreise
- Koordinierte Einwirkung auf Träger umsetzungsrelevanter Projekte der Regionalentwicklung
- Konfliktintervention zwischen Interessensgruppen auf regionaler Ebene (z.B. Landwirtschaft, Natur- und Gewässerschutz, Gebietsschutzpolitik etc.)
- Leitbilderstellung und Koordination regionaler Entwicklungskonzepte (REK)
- PR und Marketing (Informations- und Öffentlichkeitsarbeit)
- Unterstützung lokaler Akteure in der Ressourcenbeschaffung für lokale Projekte und in der Beschaffung und Identifizierung relevanter Information (Support-Leistung)
- Herausgabe einer Zeitschrift über lokale Projektinformation
- Seminarleitung für lokale Akteure (Infoveranstaltungen)
- Moderation von Beteiligungsverfahren

Die gegenwärtig wichtigsten Kompetenzen eines Regionalmanagers (Anforderungen)

- Kommunikation, Organisationsentwicklung, sozialpädagogische Fähigkeiten, Prozesskommunikation
- Ökonomische und soziale Kompetenz, Verständnis für politische Prozesse, Projektumsetzung in komplexem sozialen Setting, medialer Verkauf
- Fähigkeit zur Strategieentwicklung; analytische Fähigkeit
- Kenntnis anderer Regionen; solide und permanent erneuertes Wissen über Richtlinien, Programme und Fördermöglichkeiten
- Fachlich: Profundes Verständnis regionalwirtschaftlicher Entwicklung, nur dann sind richtige Koordinationsleistungen möglich; methodisch: Faktor K (Kommunikation, Koordination, Kooperation)
- Situationsadäquate Flexibilität bei gleichzeitiger Perspektivität und Projektumsetzungssicherung
- Kenntnis und Erfahrung in Büroorganisation und -leitung
- Qualifikation zur Mitarbeiterführung und internen Kommunikation

²Anm.: Teilinhalte stammen aus Ergebnissen einer Expertenbefragung des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). Sie wurden durch eigene Recherchen (Interviews mit Regionalmanagern etc.) sowie öffentliche Stellenausschreibungen und weitere Angebotsprofile am Sektor regionalwissenschaftlicher Aus- und Weiterbildung ergänzt.

- EDV-Kenntnisse (Word, Excel, Power-Point, Datenbankverwaltung, Internet, HTML-Grundkenntnisse etc.)
- Spezifische Fremdsprachenkenntnisse
- Betriebswirtschaftliche und Marketing Grundkenntnisse
- Evaluierungskompetenz
- Mediationserfahrung
- Facilitator und „Kümmerer“
- Verhandlungstaktiker (-geschick)
- umsetzungs- und erfolgsbestrebt, Durchsetzungskraft; Fähigkeit, Begeisterung zu vermitteln

Veränderungen des Tätigkeitsfeldes im Regionalmanagement im vergangenen Jahrzehnt (1990-2000)

- EU-Ebene: neue Spielregeln, neues Instrumentarium (sowohl für neu beigetretene Länder als auch für Beitrittswerber)
- Von punktuellen zu flächigem Einsatz
- Professionalisierung
- EU-Ebene: für starke Wirtschaftsorientierung mitverantwortlich, Projektorientierung; räumlicher Aspekt vernachlässigt (eine „flächige“ Raumentwicklungsstrategie wird systematisch vernachlässigt)
- Entideologisierung, von Regionalismus zu Regionalität; Schaffung einer regionalen „Corporate Identity“ bzw. produktiver Milieus

Erwartete Veränderungen in den nächsten Jahren

- Zunehmend bedeutend ist es, nicht Einzelne, sondern Systeme zu schulen, Systeme lernfähig machen
- Primär zwei Optionen: 1. weitere Verwaltungsdezentralisierung als Ansatz im Regionalmanagement oder 2. verstärkte Vernetzung mit Wirtschafts- und Technologieförderung
- Stärkere Verschränkung der formellen Planung mit dem Regionalmanagement, dadurch neue Schnittstellen
- Noch stärkere Rolle der Internationalisierung, Einzelkämpfe ohne institutionellen Rückhalt (Entwicklungsagentur) chancenlos

Qualitätssicherung

Geht es um „neue“ kooperative Handlungsansätze durch Regionalmanagement, müssen diese auch erst gelernt werden. Ausgehend von den oben genannten Anforderungen lassen sich drei Qualifizierungsebenen für Regionalmanager, die die Grundlage der Qualitätssicherung in der Alltagsarbeit darstellen, identifizieren. Projektkompetenz, Wissenskompetenz und Sozialkompetenz von Regionalmanagern gilt es in weiterer Folge zu fördern.

Der Bereich der *Projektkompetenz* wird erfahrungsgemäß am ehesten als „Kompetenzstärke“ angenommen. Projekte sind „tägliches Brot“ der Regionalmanager. Gerade die alltägliche Projektarbeit in der Regionalentwicklungspraxis zeigt jedoch oftmals die Schwierigkeit der Projektumsetzung auf. Nicht immer gibt es klare Aufträge für die Projektdurchführung, häufig suchen sich Projekterfinder den Auftraggeber (Selbstbeauftragung in der Anfangsphase) und nicht umgekehrt. Oftmals gilt es, sich auch erst einen Markt zu erschließen, der bisher nicht vorhanden war. Auch das Theorie-Praxis-Verhältnis in der Projektumsetzung scheint häufig unausgewogen. Regionalmanager sehen sich gerne als Praktiker, die an „ihren“ Projekten auf regionaler Ebene gemessen werden. Theorie und Reflexion zur Projektabwicklung werden hier vielfach als störend oder gar fehl am Platz angesehen.

Der Bereich *Wissenskompetenz* scheint für Praktiker in der Regionalentwicklung hingegen fürs Erste ein bisschen „diffus“. Dass Wissen wichtig ist, im landläufigen Diskurs „Macht“ bedeutet, scheint klarer zu sein als das Wissen, wie es möglich ist, zu spezifischer Information zu kommen und diese „zu Wissen zu machen“, damit Wissen auch – z.B. in der Projektumsetzungspraxis – überhaupt erst wirksam werden kann. Selektiven Wissenserwerb und in weiterer Folge Transformationswissen (Wie komme ich vom Ist zum Soll?) und Reflexionswissen (Metaebene; Wissen über Zusammenhänge) zu erwerben gilt als eine der wesentlichen Voraussetzungen für Führungsaufgaben in der Regionalentwicklung. Die Selbstorganisationsfähigkeit im Wissenserwerb ist dabei eine unabdingbare Qualifikation. Regionales Wissensmanagement setzt Integrationswissen (Transdisziplinarität und Interdisziplinarität) sowie die Mitberücksichtigung von „tacit knowledge“ (verborgenes Wissen und Fähigkeiten, die allen voran in der regionalen Bevölkerung zu finden sind) in der Alltagspraxis voraus. Die Sichtbarmachung und Nutzung von scheinbar unsichtbarem Wissen vor Ort gehört zu einer unabdingbaren Kompetenz, die letztendlich auch gegenseitiges Vertrauen und Wertschätzung zwischen Regionalmanager und regionaler Bevölkerung voraussetzt.

Die *Sozialkompetenz* ist die vielleicht wesentlichste Ebene, um im Feld der regionalen Entwicklungs- und Beratungsarbeit überhaupt Erfolg haben zu können. Sozialkompetenz ist wohl jenes Feld, das am stärksten tabuisiert wird. Sozialkompetenz bildet aber in höchstem Maß die Voraussetzung, dass die Projektarbeit erfolgreich sein kann. Viele Tabus, Mißverständnisse, Kränkungen, Unsensibilitäten auf der individuellen und viele Gruppenprozesse, Machtkonzentrationen und Lobbyismen auf der kollektiven Seite sind für Mißerfolge auf der Umsetzungsebene der regionalen Entwicklungs- und Beratungsarbeit mit-, manchmal sogar hauptverantwortlich. Sozialkompetenz ist letztendlich dafür verantwortlich, wie ein Regionalmanager mit regionalen Akteuren, Führungspersonlichkeiten einer Region in Politik und Wirtschaft, Vereinen und letztendlich der staatlichen Verwaltungsebene formell und informell nicht nur gut kommunizieren, sondern auch perspektivisch und langfristig (eng) zusammenarbeiten kann. In diesem sehr sensiblen Feld geht es darum, auch Zielsetzungen anderer Interessensgruppen zu verstehen, über Kommunikation Konsens und Akzeptanz herbeizuführen und v.a. den Faktor der gegenseitigen Wertschätzung immer mit zu bedenken. Die Pflege der Kommunikation vor Ort ist ein aufwendiger, aber mit Sicherheit wesentlicher Faktor über Erfolg und Misserfolg regionaler Arbeit. Face-to-face-Kommunikation, vorbereitende Gespräche und regelmäßiger Informationsfluss sichern kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen politischer, wirtschaftlicher etc. Ebene und dem zuständigen Regionalmanagement.

Um Qualität in der regionalen Entwicklungsarbeit zu sichern, ist v.a. Teamarbeit, Kooperation und gemeinsames Lernen Voraussetzung. Eine wesentliche Zielsetzung des Lernens von anderen (analoges Lernen) liegt daher auch darin, zukünftig besser kopieren zu können (Ideen und Projekte anderer Regionen in die eigene Region mitzunehmen; Lernen von „Best-Practice“ Erfahrungen anderer), und zwar so, dass geistiges Eigentum nicht verletzt oder geraubt wird, sondern dadurch gestärkt wird, dass es auch anderswo zur Anwendung kommt. Wissenstransfer ist einer der wesentlichsten Komponenten, um Erfolge mittel- und langfristig abzusichern. Das vielzitierte Rad muss nicht in jeder Region neu erfunden werden. Zeit- und Energieaufwand können bei rechtzeitiger Kooperation reduziert werden. Strategische Partnerschaften können dann die Folge sein, um z.B. auch an internationalen Projektpartnerschaften besser partizipieren zu können. Die Europäische Union schafft hier vielfach auch die Rahmenbedingungen für lernende Regionen. Ein Lernen mit und an anderen (Muster)Regionen dient dazu, um eigene regionale Schwächen systematisch aufzudecken und sie zu verringern. Im Rahmen des „Wettbewerbs von Regionen“ spielen Wettbewerbsvorteile eine immer bedeutendere Rolle.

Erfolgspotenziale

Signifikant für den Erfolg eines Regionalmanagement ist die bereits vor der Implementierung vorhandene Akteursebene vor Ort. Gab es bereits zuvor funktionierende bestehende Netzwerke auf regionaler Ebene und gelingt es diese auch im Rahmen einer professionalisierten Regionalentwicklung weiter zu binden, so sind das gute Startbedingungen für ein Regionalmanagement. Müssen sämtliche Ebenen (lokale Netzwerke, Akteure vor Ort und die Institutionalisierung von Regionalmanagement) erst aufgebaut werden, so ist das – wie beispielsweise in den Vorbeitrittsländern – ein mitunter mühevoller Prozess.

Die Erfolgskriterien von Regionalmanagements sind wohl nicht einheitlich (im europäischen Vergleich) feststellbar. Vergleichskriterien zu finden scheidert schon an den unterschiedlichen Voraussetzungen von Trägerschaft und Finanzierung. Auch eine Referenzebene zu definieren (Was ist überhaupt Erfolg in der Regionalentwicklung?), die Vergleichen standhält und in unterschiedlichen Regionen

Anwendung finden kann, ist nicht ganz einfach. Dennoch gibt es Punkte wie räumliche Wirksamkeit (Aktivitätsdichte und Integration lokaler Akteure) oder die vielzitierten Vorzeigeprojekte (Best practice), auch die Professionalisierungsebene, auf der ein Regionalmanagement geführt wird, die zur Evaluierung herangezogen werden können.

Mitentscheidend für Erfolg ist aber sicherlich die Umsetzungsorientierung der täglichen Arbeit. Diese zu messen ist natürlich (v.a. vergleichend) auch sehr schwierig, zumindest auf regionaler Ebene jedoch evaluierbar, da Zielkataloge und Finanzierungen meist auch einen Zeitrahmen implizieren, der in weiterer Folge auch überprüfbar ist. Der Erfolg oder Misserfolg einer Umsetzungsorientierung ist aber auch von vielen regionsexternen Faktoren abhängig. Politische, ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen können regionale Konzepte fördern und (ver)hindern, ohne Einflussnahmemöglichkeit im Bereich regionaler Verantwortung – diese Faktoren gilt es auch immer mitzubedenken.

Ein weiterer zu beobachtender Erfolgsfaktor ist, inwieweit es gelingt, als Regionalmanagement überregional aktiv zu werden. Der Aktivitätsraum eines Regionalmanagements ist somit sicherlich ein Ausweis für Verständnis und Möglichkeit des eigenen (und benachbarter) Arbeitsfeldes(-felder). Gemeint sind damit mittel- bis langfristige koordinierte Aktivitäten im Aufgabenfeld eines Regionalmanagements mit weiteren Partnern über Gemeinde-, Bundesländer-, Zielgebiets- und Staatsgrenzen hinweg. Eine Außenorientierung (strategische Partnerschaften) sichert nicht zuletzt die eigene Wettbewerbsfähigkeit – so die These zu diesem Kriterium. Tourismusregionsvermarktung und Produktmarketing sind Beispiele für die notwendige Außenorientierung über das Hauptbetreuungsgebiet eines Regionalmanagements hinweg. Hier ist viel Überblick und Sensibilität notwendig, gilt es doch die eigenen regionalen Interessen wahrzunehmen und gleichzeitig die Komplexität des ohnehin schon komplexen eigenen Arbeitsfeldes weiter zu erhöhen.

Auch die unterschiedlichen Zeitspannen, seit wann ein Regionalmanagement die Arbeit aufgenommen hat, erschwert die Vergleichsmöglichkeit. Erfolg im Regionalmanagement ist oft von Mittel- und Langfristigkeit – oft auch über jeweilige Legislaturperioden hinaus. Vielfach ist die Zeit der aufgenommenen Tätigkeit noch zu kurz, um schon Schlüsse über Erfolg oder Misserfolg der Arbeits- und Aufgabenfelder ziehen zu können. Vorschnelle Resümees sind auch eher hinderlich als förderlich, was die Alltagsarbeit eines Regionalmanagers betrifft.

Zusammenfassung

The aim of this contribution is to show the conditional frame and the demands of regional management. Three levels which constitute a professional regional management will be presented.

In the beginning, regional management was seen a management of crises. But today, it is a planning instrument which integrates implementation into the planning process. It is a link between the governmental and the local level.

The core task of regional management is to develop targets and programmes and to implement these by concrete actions. Within this process, the regional manager who is coordinating and developing the local actions should take ideas from local actors. On the other hand, he can develop own projects. The coordination of this process is done by dialogue, consensus and participation. The effectiveness of regional management depends on its political importance.

The frame for regional management in EU member and accession states has changed in many ways: The EU has brought new instruments and is oriented towards economy and single projects; regional management has become popular and less ideological, with the main goal of creating a regional identity. With the improvement of regional management, the new profession of the regional manager was established. It is a quite multifunctional profession and it requires talent for improvisation. The regional manager performs many roles which sometimes are contradictory.

High-quality regional management demands competence in three different fields:

- project competence - the regional manager has to start and to coordinate numerous successful projects, bringing together ideas, funds and actors
- knowledge competence - he has to increase his own knowledge, making use of regional tacit knowledge, the knowledge of different sciences and best practices

- social competence - he has to communicate formally and informally with top leaderships of policy and economy, organizations and different governmental levels as well as with the local population

The aim of the last section is to show some conditions of success which are useable for comparison on european level. In spite of different organisation and funding of regional management, some points like the density of actions, the integration of local actors, the presence of best practice projects, the focus on implementation, the professionalism and the cooperation with external partners can be used for evaluating regional management.