
Dietrich Fürst

Regionalentwicklung durch „regionale Identität“ oder „corporate identity“?

1. Das Problem

Die Region – hier verstanden als Ebene zwischen Land und Kommunen – hat in den letzten 20 Jahren wachsende Aufmerksamkeit gefunden und wird heute immer mehr als Handlungsebene für wirtschaftlichen Strukturwandel in Richtung „nachhaltige Entwicklung“ begriffen.¹ Dabei werden folgende Annahmen gemacht:

- eine solche Entwicklung auf regionaler Ebene basiert auf kollektiven Leistungen und auf „überkommunalen Gemeinschaftsaufgaben“, setzt also kooperatives, zumindest aber koordiniertes Handeln der relevanten Akteure voraus;
- kollektives Handeln erfordert Bewußtsein für Interdependenzen und Gemeinsamkeiten. Dieses läßt sich *projektbezogen* oder *regionsbezogen* gestalten;
- wenn die Gemeinsamkeiten *regionsbezogen* ausgerichtet sind, so ist zu berücksichtigen, daß die Region üblicherweise schwächer verfaßt ist als die sie umgebenden gebietskörperschaftlichen Ebenen. Folglich rekurriert kollektives *regionales* Handeln auf quasi-institutionelle Bindungen und Handlungsorientierungen, die über Netzwerke, Traditionen, soziale Normen, gemeinsame Werthaltungen etc. gebildet werden;
- eine solche Bindung kann über Diskurse und Symbole verstärkt werden. Damit entwickelt sich eine Art „Unterfutter“, das mit „Regionalidentität“, „Sozialkapital“, „Milieu-Effekte“ u.ä. viel Aufmerksamkeit in der Literatur gefunden hat.

Dem steht aber eine andere Entwicklung gegenüber: daß Menschen immer individualistischer denken und handeln; daß sie sich immer mehr von traditionellen Bindungen lösen und ihre Entscheidungen von Kosten-Nutzen-

1 So schreibt § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz i.d.F. von 1997 vor, daß „Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe (*der Raumordnung*) ... eine nachhaltige Raumentwicklung (ist), die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgeglichenen Ordnung führt.“

Kalkülen, also utilitaristischen Motiven, abhängig machen; daß selbst Bindungen zwischen Menschen immer stärker utilitaristisch ausgestaltet werden und beispielsweise erlöschen, wenn der utilitaristische Anlaß schwächer wird; daß zudem Bindungen immer mehr nur noch auf Zeit und zweckorientiert vorgenommen werden.²

Was bedeutet dieses Spannungsverhältnis für die „Regional-Identität“?

2. Kollektive und individualistische Lösungsansätze

Das Spannungsverhältnis zwischen Gemeinwohlorientierung und individualistischem Verhalten gehört zu den Kernthemen der Sozialwissenschaften seit fast einem Jahrhundert. Die Literatur ist in der Lösung dieses Spannungsverhältnisses sichtbar gespalten. Auf der einen Seite gibt es diejenigen, die an die Steuerungskraft und Motivationskraft des Kollektivs glauben; auf der anderen Seite stehen diejenigen, die kollektives Handeln nur über Individualismus erklären wollen. Die erste Seite findet sich primär in den Sozialwissenschaften, die zweite Seite ist eher den Ökonomen zuzurechnen. Aber auch dieses Schema beginnt, löcherig zu werden: Immer mehr entdecken die Wirtschaftswissenschaftler die kulturelle Komponente des Handelns, etwa bei Wirtschaftsgeographen: „*the cultural turn in economic geography*“.³

Die erste Seite hat für die Regionalentwicklung eine Reihe von Konzepten entworfen, die auf *kollektives Handeln* gegründet sind. Dazu gehören⁴

- die Milieu-Theoretiker, die kollektives Handeln aus gemeinsamen Werten, Traditionen, sozio-emotionalen Bindungen und deren Verstärkungen über Institutionen erklären;
- die Kommunitaristen, die einen Verfall kollektiven Handelns dem paternalistischen Staat zuschreiben und kollektives Handeln über genossenschaftliche Bezüge reaktivieren wollen;
- die Sozialkapital-Theoretiker, die ebenfalls einen Verfall der kollektiven Verantwortlichkeit und „Gemeinwohlorientierung“⁵ diagnostizieren,

2 Vgl. R. Sennett, *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin 1998.

3 Vgl. M. Storper, *The poverty of radical theory today: From the false promise of Marxism to the mirage of the cultural turn*, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 25 (2001), S. 155-179.

4 Vgl. D. Fürst, *Die „learning region“ – strategisches Konzept oder Artefact?* in: H.-F. Eckey u.a. (Hrsg.), *Ordnungspolitik. Festschrift für Paul Klemmer*, Stuttgart 2001, S. 71-90.

5 Der Begriff „Gemeinwohlorientierung“ findet sich in der jüngeren Literatur immer seltener und wird durch „Verantwortlichkeit“ abgelöst.

aber auf Konzepte wie „zivile Gesellschaft“, Bürgergesellschaft, „aktivierender Staat“, Dritter Sektor u.ä. setzen.⁶

Das Markante ist, daß solche Konzepte zwar auf die Region gerichtet sind, aber weitgehend ohne den Raumbezug auskommen. Der Raumbezug ist sekundär und entsteht nur deshalb, weil die Gemeinschaft räumliche Nähe voraussetzt.

Stärker individualistisch orientiert sind dagegen die Netzwerktheoretiker. Ihr Ansatz ist dem individualistischen Konzept verpflichtet, dem Konzept des *rational choice*.⁷ Danach schließen sich Akteure zu Netzwerken zusammen, wenn ihr Handeln durch Abhängigkeiten voneinander restringiert wird und folglich bestimmtes Handeln nicht mehr individuell oder individuell nicht mehr optimal gesteuert werden kann. Aber auch die Netzwerktheoretiker arbeiten implizit mit Sozialkapital, nämlich Vertrauen, sozialen Bindungen, sozio-emotionalen Beziehungen.⁸

Netzwerktheoretiker kommen zwar prinzipiell ohne den Raum aus, das um so mehr, als moderne IuK-Techniken distanzlose Kommunikation möglich machen. Aber auch hier zeigen Studien, daß die Komponente des Sozialkapitals und damit die Intensität der Netzwerke von räumlicher Nähe bestimmt wird – nur wenn man *face-to-face*-Kontakte halten kann, bleiben solche Netzwerke intensiv.

Was die Frage auslöst: Gibt es eine Bindung an eine Region, die „Gemeinwohldenken“ auslöst oder muß das Gemeinwohldenken politisch erzeugt werden, wobei die Region lediglich als Vehikel genutzt wird?

6 Vgl. Chr. Gohl, Bürgergesellschaft als politische Zielperspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7 (2001), S. 5-11; Th. Franke/R.-P. Löhr/R. Sander, Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 39 (2000), S. 243-268.

7 Vgl. R. Mayntz/F. W. Scharpf, Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt u.a. 1995, S. 39-72.

8 Je nach Bedeutung dieser Sozialkapital-Komponente kann man Netzwerke in richtungs-offene und zweckgerichtete unterscheiden (vgl. H. Schubert/D. Fürst/A. Rudolph/H. Spiekermann, Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover, Opladen 2001, S. 19 f.). Richtungs offen sind solche Netzwerke, die primär auf Sozialkapital setzen und das Bedürfnis der Menschen nach Gesellschaft nutzen, aber immer auch individuelle Zusatznutzen erzeugen, z.B. wie Rotary- oder Lions-Clubs dadurch, daß sie Prestige und Beziehungen vermitteln, die in anderen (beruflichen) Kontexten nützlich sind. Sie sind eher mit „Identitäts-Bildung“ verbunden. Demgegenüber sind zweckgerichtete Netzwerke sehr viel utilitaristischer begründet: Sie sind projektbezogen und zudem zeitlich befristet – meist lösen sie sich nach Projektende auf. Selten entwickelt sich daraus ein richtungs offenes Netzwerk. Hier kommt es lediglich auf die Identifizierung der Teilnehmer mit dem Vorhaben an.

3. Braucht man die Region als Klammer?

Die Frage, ob kollektives Handeln mehr braucht als eine utilitaristische Koordination des Individualhandelns, scheint eine klare Antwort zu haben: Eine Koordination des Individualhandelns gerät dort an ihre Grenzen, wo die Koordinationskosten aus Sicht des Individuums größer als die Koordinationsnutzen sind. Das aber bedeutet: Wenn der Koordinationsnutzen nur egoistisch-eng definiert wird, bleiben die *Kollektivgut*-Bestandteile außerhalb der Kalkulation. Die Folge müßte sein, daß die Koordination, gesteuert über *unbeeinflusste* individuelle Kosten-Nutzen-Kalküle, suboptimal ist.

Deshalb gibt es in der Finanzwissenschaft die Theorie der kollektiven Güter. Um egoistisches Handeln zugunsten der Kollektivgut-Bestandteile zu erweitern, müssen diese in der Wertschätzung der Individuen angehoben werden. Dafür gibt es drei Wege:

- Regelsysteme, die die Individuen verpflichten, sich den Kollektivgutanteilen zu widmen. Das ist die Grundlage der Staatlichkeit;
- die Stärkung des Bewußtseins für Gemeinschaftsaufgaben, z.B: durch Anreize, was zu Clubverhalten oder Genossenschaften führen kann;
- das Management gemeinsamer Problemlösungsprozesse, wobei die Öffnung der Egoisten zugunsten des Kollektivs über sozio-emotionale Bindungen verstärkt wird, z.B. über gemeinsame Ideen, Visionen. Das ist die Grundlage des modernen Regionalmanagements resp. der moderierten Regionalkonferenzen.

Alle drei Modelle sind aber dem Spannungsverhältnis von Individualisierung vs. Gemeinschaft ausgesetzt. Dabei gilt auch für die soziale Praxis das naturwissenschaftliche „Entropie-Gesetz“: Gemeinschaft läßt sich nur unter erheblichem Aufwand aufrecht erhalten – das Normale ist der Zerfall in Individualitäten.

Diese Zerbrechlichkeit der netzwerkartigen Zusammenschlüsse hat mit der Auflösung von Regelsystemen in der Gegenwart zugenommen, insbesondere, wo der „flexible Mensch“ (*Richard Sennett*) gefordert wird. Mit dem Zwang zur höheren Flexibilität ist auch verbunden, daß sich „Identität“ nicht mehr auf einen spezifischen Raum oder eine spezifische Gemeinschaft bezieht, sondern auf die gemeinsame Thematik/die gemeinsame Aufgabe. Gemeinschaft wird heute immer häufiger nur noch *projektspezifisch* erzeugt. Kennzeichnend ist, daß sich dafür in der Organisationswissenschaft das Denken in *corporate identity* und in der regionalwissenschaftlichen Diskussion das Konzept der *regional governance* durchgesetzt haben. Immer geht es darum, daß zwar kollektives Handeln die Identifizierung des Individuums mit den kollektiven Belangen erfordert, daß aber diese Identifizierung als gestaltbar empfunden wird. Sie hat einen utilitaristischen Kern: Man identi-

fiziert sich mit Institutionen oder Kollektiven, wenn sie für einen selbst nützlich sind.

Auch bei *regional governance* geht es letztlich darum.⁹ Denn hier interessiert nicht mehr eine mystifizierte Regions-Identität, sondern allein die Organisation und Koordination kollektiven Handelns. Aber im Gegensatz zu früheren Konzepten wird bei *regional governance* eine Lösung allein über Regelsysteme nicht als zureichend empfunden. Denn Regeln können unterlaufen werden, wenn die Beteiligten sie nicht als „ihre Regeln“ internalisiert haben. Deshalb basiert *regional governance* auf intrinsischer Steuerung der beteiligten Akteure und wird folglich mit Internalisierungsstrategien verbunden. Dazu gehören Inszenierungen von gemeinsamem Handeln, die Wiederbelebung gemeinsamer Traditionen etc., was über eine Region leichter funktioniert als wenn es den gemeinsamen Regionsbezug nicht gäbe.

Dabei kann die Region in der Tat eine Vermittlerfunktion haben, insbesondere dann, wenn

- erstens der gemeinsame Regionsbezug auch mehr Gemeinsamkeiten erzeugt¹⁰, und
- zweitens, wenn Tradition und kulturelle Spezifika einer Region die Innovationsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit, das Kollektivgut-Denken, das Sozialkapital etc. durch gemeinsame Werthaltungen mit-geprägt haben.¹¹

Aber für die *governance*-Diskussion ist der Regionsbezug keine notwendige Voraussetzung. Denn für kollektives *problem-solving* auf regionaler Ebene ist die Regionsbindung unwichtiger geworden, weil die für *governance* relevanten Eigenschaften/ Einstellungen beeinflusst und geschult werden können. Denn *regional governance* operiert problem- und projektbezogen. Das korrespondiert gut mit Beobachtungen in den Planungswissenschaften, daß

- der modernen, individualisierten Welt ein projektbezogener Ansatz des kollektiven Handelns adäquat ist;
- daß der projektbezogene Ansatz jedoch durch räumliche Nähe und Intensivierung des Gemeinwohldenken verstärkt werden kann;

9 Vgl. D. Fürst, Die „learning region“ (Anm. 4), S. 71-90.

10 Vgl. Chr. Rohrbach, Regionale Identität im Global Village – Chance oder Handicap für die Regionalentwicklung, Frankfurt a. M. 1999 (Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung, Materialien Heft 26).

11 Vgl. R. Miegel, Zur Wirkung außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung. Eine vergleichende Untersuchung, gefördert von der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 1991.

- und daß sich dafür Methoden der Gemeinschaft-Inszenierung anbieten. Dazu gehören in den Planungswissenschaften Diskurse, Visionen, auch Ideologien, letztlich auch Charisma von Promotoren der Entwicklung.¹²

Die *regional governance*-Diskussion zeigt aber auch, daß zu differenzieren ist. Es gibt einzelne Akteure, die primär territorial gebunden sind, während andere primär funktional agieren können. Territorial gebunden sind Politiker und Verwaltungsleute, weil sie von gebietskörperschaftlichen Bindungen abhängen: Politiker vom territorialen Wahlvolk, Verwaltungsleute von der territorialen Verwaltung und Politik. Territorial gebunden ist aber meist auch die Bürgerschaft: Ihr Lebensraum ist lokal oder regional determiniert durch Wohnen, soziale Kontakte und Heimatbindungen. Territorial gebundene Akteure werden in ihrem Gemeinschaftsdenken sehr viel stärker durch gebietskörperschaftliche Grenzen bestimmt.

Aber die territoriale Bindung führt auf der regionalen Ebene vielfach dazu, daß gerade die territorial gebundenen Akteure für regionale Kooperation am schlechtesten gerüstet sind: Sie müssen z.B. gegenüber der regionalen Gemeinschaft die lokalen Egoismen vertreten. Sie entwickeln regionale Kooperationsbereitschaft nicht, weil sie einer regionalen Identität folgen. Sondern sie werden gerade durch die Schwächen ihrer territorialen Bindung zur regionalen Kooperation gezwungen. Denn territoriale Bindungen führen zu Steuerungsverlusten, wenn die über die Territoriums-Grenzen hinweggehenden Abhängigkeiten wachsen. Das passiert laufend, denn erstens vernetzen sich diejenigen, die sich territorial ungebunden verhalten können wie die Wirtschaft, funktional über die Territoriumsgrenzen hinweg und schaffen neue politische Steuerungs-Realitäten; und zweitens verlagern sich immer mehr kommunale Aufgaben auf die regionale Ebene, weil sie dort effizienter bearbeitet werden können.

Aber diese territoriale Bindung hat zwei wichtige Konsequenzen: Territorial gebundene Akteure finden sich nur sehr widerwillig zur regionalen Kooperation zusammen: Die Kosten der Kooperation werden von ihnen regelmäßig wesentlich höher eingeschätzt als der Nutzen der Kooperation.¹³ Wenn es zur Kooperation kommt, dann i.d.R. problem- und projektbezogen, wozu in Deutschland Verwaltungsvereinbarungen und Zweckverbände genutzt werden. Die zweite Konsequenz liegt darin, daß die Definitionsmacht der Kooperation in Deutschland weitgehend bei den

12 Vgl. D. Fürst, Wandel des Staates – Wandel der Planung, in: Neues Archiv für Niedersachsen (1998) 2, S. 53-74.

13 D. Fürst, Regionale Politik in Grenzregionen als kooperativer Lernprozeß, in: Neues Archiv für Niedersachsen (2000) 2, S. 73-94.

Kommunalpolitikern liegt, die aber territorial gebunden sind. Nur in wenigen Fällen ergreift die Wirtschaft die Initiative.¹⁴

Dieser Wandel von der territorialen zur funktionalen Gemeinschaftsbildung entwertet zwar den Begriff der „regionalen Identität“, wenn darunter eine sozio-emotionale „Wesensgleichheit“ von Personen mit einer gedachten regionalen Gemeinschaft verstanden wird. Aber es entsteht ein wachsender Bedarf nach Identifizierung, weil offenbar eine Bindung über sozio-kulturelle und symbolische Faktoren dann wichtig wird, wenn der Gemeinschaftsbezug materiell zu abstrakt bleibt. Identifizierung ist im Gegensatz zu Identität ein dynamisches Konzept, bei dem es darum geht, sich mit dem Identifizierten immer „wesensgleicher“ zu machen, sich das Objekt der Identifikation „anzueignen“.¹⁵

Aber wenn Institutionen an die Stelle der erlebten und gelebten Gemeinsamkeit treten sollen, werden häufig Prozesse der Symbolentwicklung, der emotionalen Anbindung, der Identitäts-Schaffung inszeniert, wozu gegenwärtig auch eine Diskussion im Zusammenhang mit der EU-Bildung geführt wird.¹⁶ Hier beginnt die Frage nach Region als Ideologie.

4. Region als Ideologie ?

Natürlich ist die soziale Konstruktion von Gemeinsamkeit nicht identisch mit Ideologiekonstruktion. Denn unter Ideologie wird ein Gedankengebäude verstanden, das interessegebunden ist, mit nichtprüfbaren Aussagen angereichert wird und sowohl der Orientierung einer Gruppe/Gemeinschaft zur Deutung der Wirklichkeit als auch herrschenden Eliten zur Legitimation ihrer Herrschaft dient.¹⁷ Region wird zwar kognitiv und sozial „konstru-

14 So wurde die Reorganisation des Frankfurter Raumes wesentlich von der Wirtschaft initiiert; ähnliches läßt sich für die Diskussion im Kasseler Raum sagen. Das ist in den USA anders: Hier hat gerade die Wirtschaft sehr früh Initiativen ergriffen, um regionale Belange systematisch und rational in die kommunale Politik zu integrieren (vgl. R. D. Yaro, *Growing and governing smart: A case study of the New York Region*, in: B. J. Katz (Hrsg.), *Reflections on Regionalism*, Washington 1999, S. 43-77).

15 „Vom Begriff der Identität ist der der Identifikation zu unterscheiden. ...Während der Begriff der Identität mehr statisch aufzufassen ist, ist der der Identifikation als dynamisch zu begreifen.“ (Chr. Rohrbach, *Regionale Identität im Global Village – Chance oder Handicap für die Regionalentwicklung*, Frankfurt/M. 1999, S. 13).

16 „Was fehlt, ist eine kollektive europäische politische Identität, und Identität braucht bekanntlich ‚Identi-Täter‘“ (K. Gretschnann, *Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B5 [2001], S. 27).

17 Vgl. mit Verweis auf Kurt Salamun W. Euchner, *Ideologie*, in: D. Nohlen/R.-O. Schultze (Hrsg.), *Politische Theorien, Lexikon der Politik*, Bd. 1, München 1995, S. 192.

iert“¹⁸, aber sie ist weder ein Theorie-Konstrukt, noch ist sie Herrschaftsbasis, sondern sie ist zunächst nur eine Arena für kollektives Handeln. Zwar kann es ideologische Komponenten geben, die, meist mit mythischen Elementen verbunden, eine Gemeinschaft gegenüber dem Rest der Welt herausheben sollen. Wir kennen diese Zusammenhänge aus der nationalsozialistischen Zeit. Aber in der Praxis der deutschen Regionalentwicklung spielt diese ideologische Komponente keine Rolle mehr. Es gibt meines Wissens auch keine Regionalkonferenz und kein Regionales Entwicklungskonzept, das auf solche Elemente zurückgreifen würde, um Gemeinsamkeit zu beschwören.¹⁹ Wenn in der Praxis der Regionalentwicklung die Region als Bezug für Gemeinschaft genutzt wird, dann entweder zur Abgrenzung der Aktionsräume oder zur Identifikation von Gemeinsamkeiten, die sich aber von der Sache her und nicht von einem ideellen Bezug her ergeben müssen.

Wie weit dabei auf Regional-Identität zurückgegriffen wird, hängt auch von den Handlungslogiken der Akteure ab. Es lassen sich wenigstens drei unterschiedliche Akteursgruppen unterscheiden, die sehr unterschiedlichen Handlungslogiken folgen. Da sind zum einen die Politiker und Verwaltungsleute, deren Anreizsysteme territoriumsgebundene Wahlen und rechtliche Regelsysteme sind. Aber für sie ist *lokale* Identität wichtiger als *regionale* Identität, weil die Region in Deutschland politisch nicht verfaßt ist. Zweitens haben wir die Wirtschaft, die marktorientiert und gewinngesteuert operiert. Sie hält sich in der regionalen Kooperation deutlich zurück: Regionale Kooperationen beklagen immer wieder das mangelnde Interesse der Wirtschaft oder die geringe Einbindbarkeit der Wirtschaft. Zwar zeigen die post-fordistischen Produktionsprozesse eine Hinwendung der Unternehmen zur Region, was von der „*Neuen ökonomischen Geographie*“ aufgegriffen wird.²⁰ Aber diese hat mit Regionsidentität nichts zu tun, sondern mit Vernetzung in der Region. Allerdings bewegt sie Unternehmen in neuerer Zeit stärker dazu, sich intensiver an der *Regionsförderung* und

18 Vgl. H. H. Blotevogel, Auf dem Wege zu einer „Theorie der Regionalität“: Die Region als Forschungsobjekt der Geographie, in: G. Brunn (Hrsg.), *Region und Regionsbildung in Europa. Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde*, Baden-Baden 1996, S. 44-68.

19 Vgl. Th. Stanim, REK-quer. Quervergleich der Regionalentwicklungskonzepte in Nordrhein-Westfalen. Bochum 1994 (ISA-Schriftenreihe 22); R. Danielzyk/A. Prieb, *Regionale Entwicklungskonzepte. Erfahrungen aus Westdeutschland und Schlußfolgerungen für die ostdeutschen Länder*, Duisburg 1997 (Institut für Geographie, Diskussionspapier 2/1997).

20 Vgl. K. Lammers/S. Stiller, *Regionalpolitische Implikationen der Neuen Ökonomischen Geographie*, Hamburg 2000 (HWWA Discussion Paper 85).

-vermarktung²¹ zu beteiligen. Drittens schließlich wirkt auf regionaler Ebene der sog. Dritte Sektor, z.B. Umweltverbände. Der Dritte Sektor läßt sich von Ideen und sozio-emotionalen Bindungen leiten, organisiert sich themenspezifisch, ist aber ebenfalls nicht territorial gebunden.²²

Es gibt offenbar immer mehr Akteure, für deren Handlungslogik der territoriale Bezug irrelevanter, der funktionale Bezug aber immer bedeutender wird. Gleichzeitig wird die Gestaltungs-Position derer schwächer, die territorial gebunden sind. Denn ihre Optionen sind an das Territorium gebunden, während diejenigen „machtvoller“ agieren können, die sich funktional orientieren: Sie haben Handlungsoptionen auch außerhalb der Region und machen die territorial Gebundenen latent erpreßbar. Es ist vielleicht kein Zufall, daß regionale Identität in besonderem Maße gerade von jenen beschworen wird, die unter der Entwertung der Raumbindung besonders leiden: Politiker und Bürger.

Was die drei unterschiedlichen Handlungslogiken dennoch auf regionaler Ebene verbindet, sind Interdependenzen, die offenbar auf regionaler Ebene besser als auf lokaler oder Landesebene bearbeitet werden können. Aber um überhaupt dazu zu kommen, solche Interdependenzen auf regionaler Ebene zu verhandeln, ist das Bewußtsein gemeinsamer Bindungen erforderlich. Dafür sind Kooperationsbereitschaft und Kooperationsfähigkeit sowie der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen²³ wichtiger als regionale Identität.

Empirische Evidenz stützt diese These: Denn es gibt Regionen mit hoher regionaler Identität, aber sehr geringer regionaler Kohäsion. Gute Beispiele scheinen die Regionen Dithmarschen in Schleswig-Holstein oder Ostfriesland in Niedersachsen zu bieten: Dort besteht eine sehr starke, fast ethnische Identität, die aber keineswegs dazu führt, daß intra-regionales kollektives Handeln erleichtert wird. Vielmehr dient die regionale Identität primär der Freund-Feind-Abgrenzung, wirkt also primär nach außen und nicht nach innen.

Das besagt aber nicht, daß regionale Identität für regionale Entwicklungsprozesse irrelevant sei. Denn sie hat etwas mit Regionalisierung zu tun,

21 So wurden Regionalisierungsprozesse in Frankfurt/M. und Kassel von Unternehmern sehr intensiv unterstützt, wenn nicht sogar mit-initiiert; in vielen Regionen bilden sich „pro-Regio-Initiativen“ der Wirtschaft, mit deren Hilfe für die Region geworben und die „regionale Lebensqualität“ gefördert werden sollen.

22 Vgl. E. Priller/A. Zimmer/H. K. Anheier, Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B9 (1999), S. 12-21.

23 Vgl. D. Braun, Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: *Politische Vierteljahrszeitschrift* 39 (1998), S. 797-818.

was einleuchtet, wenn man die Regionalisierungsprozesse in Frankreich, Großbritannien und Spanien ansieht. Hier wird Identität genutzt, um durch interne Geschlossenheit eine Machtsteigerung nach außen, nämlich gegenüber dem Zentralstaat zu gewinnen. Man könnte zwar skeptisch fragen, ob Identität die Ursache oder nur ein katalysatorischer Faktor im Regionalisierungsprozeß ist. Aber: Diese Funktion der regionalen Identität ist nicht mein Thema. Denn ich befaße mich nicht mit der Frage der Regionalisierung, sondern mit der Frage, welchen Beitrag regionale Identität zur Kooperation innerhalb einer Region leisten kann.

5. Was folgt daraus?

Es ist unbestritten, daß in unserer Zeit der Globalisierung und des schnellen Wandels das Bedürfnis der Menschen wächst, ihren „*sense of belonging*“ über die Identifizierung mit ihrer Gemeinde oder einer Gruppe zu befriedigen, weshalb das Thema der Identität zur Zeit „in“ ist.²⁴ Aber nicht alles, was unter „Identität“ läuft, gehört darunter.

Man muß zwischen Identifizierung und Identität unterscheiden. *Identifizierung* bedeutet einen Prozeß der themen-, gemeinschafts- oder institutionenorientierten Selbstbindung; *Identität* hat etwas mit „Wesensgemeinschaft“ zu tun und ist immer mit gemeinschaftlicher Abgrenzung verbunden (*wir und die anderen*). Identität ist Ausdruck von Selbstdeutung und kann sachliche, räumliche, zeitliche, soziale und institutionelle Bezüge haben, kann aber auch eine Kombination dieser Dimensionen zum Gegenstand haben. *Identifizierung* dagegen ist ein eher dezisionistischer Vorgang und reduziert sich primär auf Ideen, Personen und Institutionen: Man identifiziert sich mit etwas, wenn man sich dafür entschieden hat.

Identifizierung mit kollektiven Leistungen ist heute in vielen Handlungsfeldern zu einem Knappheitsfaktor geworden – darauf verweist die Sozialkapital-Diskussion, die Kommunitarismus-Debatte und anderes. Daraus leitet sich eine Hypothese ab, daß Regional-*Identität* heute wahrscheinlich eine wesentlich geringere Rolle spielt als *Identifizierung* mit themenspezifischem kollektiven Handeln. Denn Identifizierung mit einer themenbezogenen Gemeinschaft läßt sich entwickeln, wenn es notwendig ist. So wird in der Planung mit Diskursen über Kollektivbelange gearbei-

24 „Identity discourses are very popular in Europe and actors in various regions try to promote the „identity“ of their regions. Identity is also supposed to play a very important role in political mobilization and regionalism.“ (A. Paasi, Europe as a social process and discourse. Considerations of place, boundaries and identity, in: European Urban and Regional Studies 8 (2002), S. 19).

tet.²⁵ Regionalkonferenzen und die Diskussion über Regionale Entwicklungskonzepte haben diese Funktion. Dabei werden auch Symbole und Inszenierungen genutzt, um die Identifizierung mit Themen zu fördern.

Identifizierung ist folglich selektiv, und zwar mindestens nach Persönlichkeiten²⁶ und nach Themen. Sie verbindet sich vor allem mit solchen Themen, die hohe ideelle oder materielle Bedürfnisbefriedigung abwerfen.²⁷

Identifizierung vs. Identität stellt ein interessantes Spannungsverhältnis dar, das Prozesse kollektiven Handelns bestimmt. Denn wenn richtig ist, daß kollektive Prozesse stärker durch Identifizierung als durch Identität beeinflußt werden, so ist andererseits auch zu erwarten, daß Identifizierung mit kollektiven Prozessen erleichtert wird, wenn die Akteure auf eine gemeinsame Identität zurückgreifen können, worauf der „*cultural turn in economic geography*“ verweist.

Aber es gibt auch noch die dritte Ebene, nämlich Identifizierung, Identität und paradigmatische Steuerung miteinander zu verbinden. Unter „*paradigmatischer Steuerung*“ ist die Einflußnahme auf Einstellungen und Denkmuster von Adressaten zu verstehen. Hier spielen emotional ansprechende Visionen, mit denen sich die Adressaten identifizieren können, aber auch Bezüge auf gemeinsame Regional-Identität eine wichtige Rolle und werden durch entsprechende organisierte Diskurse unterstützt.²⁸ Dazu gehört z.B., Diskurse zur *corporate identity* zu organisieren. Identifizierung

25 Vgl. P. Healey, The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation, in: Environment and Planning B: Planning and Design 23(1996), S. 217-234.

26 In der von Mayntz/Scharpf (vgl. R. Mayntz/F. W. Scharpf, Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/M. u.a. 1995, S. 52) entwickelten Konzeption des „akteurszentrierten Institutionalismus“ wird diesem Unterschied dadurch Rechnung getragen, daß der Begriff der „Akteursorientierung“ eingeführt wird und Akteure u.a. danach differenziert werden, ob sie egoistisch oder systembezogen/gemeinwohlorientiert denken und handeln.

27 Bei Kollektivgütern spricht man in der Finanzwissenschaft von der sog. „*Meritorisierung*“, d.h. solche Güter haben neben einem Gemeinwohl-Überschuß starke Anteile individuell aneignbarer Nutzen-Teile. Entsprechend finden wir auch immer mehr Bemühungen, Kollektivgüter zu meritorisieren, also gruppenspezifische Nutzen damit zu verbinden. Die „*new public management*“-Philosophie hat hierzu einen weiteren Schub gegeben, indem sie öffentliche Leistungen in *Produkte* umgießen läßt. Mit den Produkten sollen Nutzer oder Nachfrager verbunden werden, die ihrerseits als Kunden auf die Gestaltung dieser Produkte aus individueller Nutzensicht Einfluß nehmen sollen.

28 Instruktiv dazu Luutz/Parratta, am Beispiel der sächsischen „paradigmatischen Steuerung“ zur Unterstützung der Modernisierungsstrategie des Landes (vgl. W. Luutz/C. Parratta, Sachsen als Modellregion. Eine Analyse der Internet-Wochnachricht, in: Jahrbuch des SFB 417 Regionenbezogene Identifikationsprozesse. Das Beispiel Sachsen, Leipzig 2001, i.E.).

wird in diesem Sinne heute immer mehr politisch genutzt, wozu auch symbolische Politik einen wichtigen Beitrag leistet, denn Symbolik kann Gemeinsamkeit unterstützen helfen.

Sieht man jedoch genauer hin, so erkennt man, wo stärker mit Identifizierungs- und wo mehr mit Identitäts-Strategien gearbeitet wird. Das hängt davon ab, ob die Adressaten der Strategie *territorial* gebunden oder *territorial un-gebunden* sind. Wenn sie territorial gebunden sind, wozu – wie gesagt – Kommunalpolitiker, Gemeindeverwaltung und ein Großteil der Bürger gehören, so läßt sich die raumbezogene Identität nutzen, um Identifizierungsprozesse zu unterstützen. Wo eine solche Raumbindung nicht existiert – i.d.R. in der Wirtschaft – nutzt der Rekurs auf „regionale Identität“ wenig. Raumbezogene Identität wird allenfalls in der unternehmerischen Werbung und Selbstdarstellung angesprochen, aber sie hat keine Bedeutung für unternehmerisches Handeln.

Daß für die Praxis die Unterscheidung in Identität und Identifizierung durchaus sinnvoll ist, soll abschließend an zwei Beispielen, nämlich der Regionalplanung und dem Ansatz der „lernenden Region“, gezeigt werden:

(1) Regionalplanung hat es zum einen mit einem Kollektivgut zu tun, nämlich der Ordnung der Raumnutzungen, und zum anderen mit einem eher gruppenspezifischen Gut, nämlich regionale Entwicklung zu fördern. Für die Kollektivgutfunktion, nämlich die Ordnungsfunktion, wählt sie Strategien, die auf Identität ausgerichtet sind. Denn identitäts-bezogene Strategien sprechen raumgebundene Akteure an, die für *place making* empfänglich sind. *Place making* ist nicht identisch mit *space making*. *Place making* bezieht die Gestaltung eines Raumes als Lebensraum, wozu die materielle Ausstattung genauso gehört wie das Bewußtsein der gemeinsamen Raumbindung.²⁹ Planungsprozesse des *place making* mobilisieren primär *räumlich gebundene Akteure*³⁰, kaum die *funktional ausgerichteten* Akteure. Konkret: Die Wirtschaft hält sich weitgehend zurück. Bemühungen, die Wirtschaft über *place-making* einzufangen, bezeichnet Castells als „grassrouting the space of flows“.³¹

29 Vgl. P. Healey, Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, in: Environment and Planning A, 30(1998), S. 1431-1456.

30 Räumliche Identitäts-Bildung unterliegt der Gefahr der „territorial trap“ (vgl. J. Agnew, The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory, in: Review of International Political Economy [1994] 1, S. 53-80), nämlich der Freund-Feind-Bildung über territoriale Abgrenzungen. Identifikation kann dagegen über Verträge, Identität primär über Sozialkapitalbildung entwickelt werden.

31 Vgl. M. Castells, Grassrooting the space of flows, in: Urban Geography, 20 (1999), S. 294-302.

Bei der Entwicklungsfunktion dagegen nutzt die Regionalplanung Strategien, die auf Identifizierung gegründet sind. Das hat eher etwas mit *space making* zu tun, bezieht sich auf Standortpolitik und führt zwangsläufig zu einer gewissen sozialen Selektivität.³²

(2) Auch die Diskussion zur innovationsorientierten Regionalentwicklung wird vom Spannungsverhältnis Identifizierung vs. Identität beeinflusst. Dabei lassen sich zwei unterschiedliche Richtungen identifizieren. Das eine sind die Anhänger der „*learning region*“-Diskussion. Zum Teil unter dem Einfluß der französischen Milieu-Forschung setzen sie auf *Identität*³³, weil sie Sozialkapital und raumgebundenes *networking* als wichtige Bestandteile des Konzepts empfinden. Eine andere Denkrichtung folgt der *Evolutions-theorie* und setzt auf *identifikations*-bezogene Entwicklungen. So hat Gernot Grabher³⁴ am Beispiel der *Werbe-Village* in London deutlich gemacht, daß evolutorische Entwicklungen von Regionen *heterarchisch* organisiert sind: Verschiedene Cluster von Akteuren rivalisieren, aber zwischen ihnen gibt es genügend Gemeinsamkeit und die Möglichkeit, der gemeinsamen Identifikation mit Aufgaben resp. Projekten. Dieses Wechselspiel zwischen gemeinsamer Ausrichtung, aber rivalisierender Operationalisierung des Weges wird als förderlich für die evolutorische, innovationsorientierte Entwicklung empfunden.

Faßt man zusammen, so ist unstrittig, daß regionale Entwicklungsprozesse über Selbstmotivierung und Selbstbindungen der Entscheidungsträger gesteuert werden. Selbstbindung und Selbstmotivierung kann zwar durch Identität mit einem Raum begünstigt werden, aber motivierend sind primär die Faktoren, welche zur Identifizierung mit dem Thema und dem Prozeß bei-

32 Die funktional ausgerichteten Akteure lassen sich wesentlich besser über Konzepte der „strategischen Planung“ gewinnen. Das ist ein problem- und projektbezogenes Vorgehen, wofür in Deutschland der Begriff des „Regionalmanagement“ steht (vgl. D. Fürst, Regionalmanagement als neues Instrument regionalisierter Strukturpolitik, in: H. J. Kujath (Hrsg.), Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes, Berlin 1998, S. 233-250). Regionalmanagement zielt aber auf die Mobilisierung von *Identifizierung*: Es kommt darauf an, sozio-emotionale Bindungen für *themenbezogenes* kollektives Handeln zu nutzen, wobei die Bindungen zeit- und sachbezogen begrenzt sind. Zwar werden über Regionalmanagement immer auch „*latente*“ Netzwerke geschaffen (vgl. G. Grabher, Ecologies of creativity: the Village, the Group, and the heterarchic organisation of the British advertising industry, in: Environment and Planning A, 22 [2001], S. 371), d.h. Beziehungsnetze, die problembezogen aktiviert werden können. Aber diese sind an Menschen und nicht an Raum-Identität geknüpft.

33 Vgl. D. Fürst, Die „*learning region*“ – strategisches Konzept oder Artefact?, in: H.-F. Eckey u.a. (Hrsg.), Ordnungspolitik, Stuttgart 2001, S. 71-90.

34 Vgl. G. Grabher, Ecologies of creativity: the Village, the Group, and the heterarchic organisation of the British advertising industry, in: Environment and Planning A, 22 (2001), S. 351-374.

tragen. Dabei wird es Unterschiede zwischen den Adressaten geben: Diejenigen, die starke Raumbindungen haben wie Politiker und Bürger, sind stärker über die Aktivierung der Identität anzusprechen als jene, die funktional und damit raumunabhängig agieren. Aber alle Neuerungen benötigen auch Ideen und Visionen. Diese werden durch Erneuerungs-Diskurse unterstützt, die wiederum auf identifikatorisches Potential zurückgreifen. Denn Ideen und Visionen nutzen nur dann etwas, wenn die Akteure sich damit identifizieren, d.h. sie sich zu eigen machen.

Damit aber steht die Debatte über Identifikation vs. Identität mitten im Zentrum der Steuerungsdiskussion: Diese hat sich – nicht zuletzt unter *Luhmanns* Einfluß – immer mehr dahin bewegt, daß interventionistische Steuerung als wenig erfolgreich gilt und wirksame Steuerung wesentlich *intrinsisch* erfolgt. In der Entwicklungspolitik wird dafür das *ownership principle* verwendet³⁵: Nur die Entwicklungshilfe schlägt an, deren Ziele und Maßnahmen von den Empfängern ganz zu eigen gemacht werden in dem Sinne, daß sich die Empfänger voll damit identifizieren und danach handeln.

35 Mit *ownership principle* wird in der Entwicklungshilfe die Forderung umschrieben, daß die Adressaten der Förderung sich mit dem Förderungsprojekt voll identifizieren müssen und dieses zu „ihrem eigenen“ Projekt machen müssen. Sonst reproduziert sich das alte paternalistische Muster, das Selbsthilfekräfte nicht entfalten läßt.