

BAND 07

Thomas Gawron

**STEUERUNGSTHEORIE, *POLICY*-FORSCHUNG
UND *GOVERNANCE*-ANSATZ**

—

**ZUM VERFEHLTEN *GOVERNANCE*-KONZEPT DER
REGIONALFORSCHUNG**

Der Forschungsverbund KoReMi ist ein Verbund des Instituts für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft, des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management und des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig sowie der Professur für Sozialgeographie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

ISSN 1864-5836

Herstellung: Forschungsverbund KoReMi

Kontakt Daten: Universität Leipzig
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft
Grimmaische Straße 12
04109 Leipzig

Telefon: 0341/97 33 584
Telefax: 0341/97 33 589
E-Mail: info@koremi.de

Verlags-/Erscheinungsort: Leipzig

© Forschungsverbund KoReMi 2010. Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Herausgeber und Autoren unzulässig.

Vorwort

Der räumliche Umgriff des Forschungsverbundes KoReMi der Universitäten Leipzig und Halle/Wittenberg legt die Frage nahe, ob die überörtlichen und regionalen Strategien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nicht unter dem Oberbegriff eines *Regional Governance* erörtert und zusammengefasst werden können. Die geradezu stürmische Karriere des *Governance*-Suffixes hat in jüngster Zeit auch die Regionalplanung erreicht und das Forschungsprojekt mit einer Reihe einschlägiger Veröffentlichungen zum Themenkreis regionaler Steuerungs- und Regelungsprozesse konfrontiert. Eine Auseinandersetzung mit dem Thema schien unausweichlich.

In der Stadtforschung ist der Begriff *Urban Governance* schon seit längerem gebräuchlich und weist begrifflich geschärfte Konturen auf. Er wird dort vor allem bei der Analyse unterschiedlicher *policies* bei der Entwicklung von Städten benutzt, um langfristige Trends politischer Konstanz – oder seltener: politischer Veränderungen – zu markieren. Rekrutierungsmuster der kommunalen und kommunalpolitischen Eliten, Einfluss lokaler wirtschaftlich dominierender Unternehmen, Wandlungen der Bevölkerungsstruktur, Bildnisse und Selbstbildnisse des „belief“-Systems der Einwohnerschaft und (dauerhafte) Bündnisse unterschiedlicher Akteursgruppen werden ebenso analysiert wie Pfadabhängigkeiten und Pfadabhängigkeiten städtischer Entwicklungen über lange Zeiträume.

Nach Auffassung des Autors der vorliegenden Monographie ist es verfehlt, Prozesse der (Entwicklungs-)Steuerung und der regionalen Kooperation – gleichsam in einer Analogiebildung zum *urban governance* – als *regional governance* zu konzipieren. Er führt gewichtige Gründe ins Feld, die gegen eine vorschnelle Übernahme sprechen. Der zentrale Einwand richtet sich gegen den laxen Umgang mit den wichtigsten Untersuchungsdimensionen des *Governance*-Ansatzes, der den schwer zu fassenden Begriffskern noch weiter verunklart denn erhellt. Der Autor schlägt deshalb vor, auf den Begriff des *Regional Governance* zu verzichten und bei der Analyse regionaler (Entwicklungs-)Steuerung bzw. -Regelung auch in Zukunft auf das bewährte Forschungsbesteck der *policy*-Forschung zurückzugreifen.

Prof. Johannes Ringel

Verbundprojektleiter

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	III
Tabellenverzeichnis.....	III
Verzeichnis der Übersichten.....	IV
Einleitung.....	1
1 Einführung.....	1
2 Steuerungstheorie, Implementations-/- <i>policy</i> -Forschung und <i>governance</i> -Ansatz.....	5
2.1 Implementationsforschung.....	8
2.2 Steuerungstheorie.....	10
2.3 Governance-Ansatz.....	14
Abschnitt 1: Raumordnung und <i>Policy</i>-Forschung.....	18
3 Räumliche Politik: Programme, Pläne, Normen.....	18
4 Programmtypen.....	25
Abschnitt 2: <i>Policy</i>-Netzwerke und Produktionscluster.....	34
5 Neuausrichtung der <i>Policy</i> -Forschung: Netzwerke und Cluster.....	34
6 Planungsinstitutionen der Raumordnung als Netzwerke.....	47
Abschnitt 3: Verhandlungssysteme.....	56
7 Korporative Akteure und kooperative Spiele.....	56
8 Positive Koordination in Verhandlungssystemen.....	67
Abschnitt 4: <i>Governance</i>-Ansätze.....	80
9 <i>Governance</i> -Ansätze.....	80
10 Beispiele von Regional <i>Governance</i> -Untersuchungen.....	96
Abschnitt 5: Metropolregionen.....	107
11 Genese und Konzept „Metropolregion“.....	107
12 Annäherungen an Metropolregionen.....	120

Abschnitt 6: Metropolregionen und <i>Regional Governance</i>	137
13 „Initiativkreises Metropolregionen“ und „Überregionale Partnerschaften“	137
14 Metropolregionen als <i>Regional Governance</i> ?	151
Zusammenfassung	164
15 Zur Notwendigkeit weiterer <i>policy</i> -Forschung	164
Literaturverzeichnis	169

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Steuerungsniveaus und Steuerungsdimensionen eines Programms	22
Abbildung 2:	Beispiel eines Produktionsnetzes	41
Abbildung 3:	Verhandlungssysteme in der räumlichen Planung	60
Abbildung 4:	Raumstruktur Deutschlands nach Zentrenreichbarkeit und Bevölkerungsdichte	108
Abbildung 5:	Die Hierarchie der Welt-Städte (world cities) nach John Friedmann	111
Abbildung 6:	Indikatorenset zur Metropolitätsmessung	126
Abbildung 7:	Die Modellregionen, Überregionale Partnerschaften und ihre Teilprojekte – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsame großräumigen Verantwortung	144
Abbildung 8:	„Partnerschaft der Stadtregionen“	150

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verteilung der Stellungnehmer zum Planentwurf LEP e. V.	64
Tabelle 2:	Merkmale von Typen verschiedener <i>Regional Governance</i> -Strukturen	97
Tabelle 3:	<i>Vertretung von Metropolregionen im</i> Initiativkreis Metropolregionen	112
Tabelle 4:	Typen der Metropolitan Governance	124
Tabelle 5:	Metropolregionen und ihre Gründung	139
Tabelle 6:	Schwerpunkte der Aktivitäten von Metropolregionen	140

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Kategorien der Analyse politischer Programme	20
Übersicht 2:	Normenhierarchie und Normenerzeuger im Atomrecht.....	23
Übersicht 3:	Externe Instrumente zur Beeinflussung der Raumnutzung	29
Übersicht 4:	Typologie von Netzwerken.....	49
Übersicht 5:	Erweiterte Typologie von Netzwerken.....	54
Übersicht 6:	Verhandeln und Kooperative Diskussion nach Kirsch	61
Übersicht 7:	Handlungsorientierungen in Netzwerken	77
Übersicht 8:	Verwendung des governance-Begriffes in jüngsten deutschsprachigen Forschungspublikationen	85
Übersicht 9:	Untersuchungsdimensionen von Regional Governance nach Arthur Benz und Dietrich Fürst	100
Übersicht 10:	Funktionen, Teilfunktionen und Indikatoren zur Einordnung von Regionen als Metropolregionen	121
Übersicht 11:	Metropolregionen und ihre Organisationsformen	157
Übersicht 12:	Jährliche Aufwendungen der deutschen Metropolregionen nach Selbstaussage.....	158

Einleitung

1 Einführung

Alles ist *governance*. Die Explikation der *governance*-Ansätze wird in Kapitel 9 der Arbeit vorgenommen. Die unaufhaltsame Verbreitung dieses Begriffes hat inzwischen auch Raumforschung und Raumplanung erreicht. Insbesondere die Regionalplanung und die daran orientierte Forschung haben nicht lange gezögert, *regional governance* als neues Label sowohl für Praxis wie für Theorie heranzuziehen. Der Versuch zur Umetikettierung lag aus verschiedenen Gründen nahe: Zum einen ist es die Unbestimmtheit und Vieldeutigkeit des *governance*-Begriffes selber, der die dicht beieinander liegenden Begriffe wie „Regelung“, „Regieren“ und „Steuerung“ miteinander zu vereinen scheint. Zum zweiten fanden sich Praktiker wie Forscher in vielen der in den *governance*-Ansätzen mitgeführten Theorie-Elementen wieder: (a) in der Abkehr von einer nur hierarchischen Steuerung (vornehmlich durch Recht transportierten), räumlicher Ordnungs- und Entwicklungsprozesse, (b) in der wachsenden Bedeutung von Aushandlungsprozessen, in denen sich die Akteure des politisch-administrativen Systems auf gleicher, „kooperativer“ Ebene den Einbezug nicht-staatlicher Akteure, seien sie marktwirtschaftlich oder zivilgesellschaftlich orientiert bzw. organisiert, in den Regelungs- und „Regierungs“-Bezug selber. Schließlich drittens, ließen sich in *governance*-Ansätzen scheinbar problemlos die Veränderungen im „Tagesgeschäft“ der Regionalplaner erklären, die sich in den beiden letzten Jahrzehnten vollzogen hatten. Die klassischen Instrumente regulativer Politik, insbesondere Raumordnungs- und Bauleitpläne sowie Aufsichts- und Genehmigungsverfahren, rückten in der Wahrnehmung in den Hintergrund, (obwohl sie de facto immer noch das „Kerngeschäft“ von Stadt- und Regionalplanung bilden), während kommunikative und kooperative Instrumente sowie Marktteilnahme und Organisationsentwicklung an Bedeutung gewannen. Regionalkonferenzen, Städtenetze, Mediationen und Kooperationen schoben sich in den Vordergrund¹.

Analytische Unklarheiten, begriffliche Unschärfen und konzeptionelle Mehrdeutigkeiten der *governance*-Ansätze trafen auf Selbstverständnisse von Planungspraktikern, deren berufliche Erfahrungen durch Ambiguität, Rhetorik und Koordination, durch widerstreitende Interessen, Konfliktmanagement und zwischen-disziplinärem Denken geprägt sind sowie auf Forscher, die selbst nahe an der Praxis operieren, aber häufig über keinen wirklich fundierten disziplinären Wis-

¹ Die Erträge derartiger Verfahren freilich bleiben überschaubar. Das belegen sowohl die Ergebnisse des Arbeitskreises „Kooperative Planungsprozesse“ in *Informationskreis für Raumplanung* (IfR) der Jahre 1994 bis 2001, als auch die Studien der BBR zu Städtenetzen und Regionalkonferenzen (BBR 1997: IzR 7/1997. und BBR 1998: Werkstatt:Praxis, Heft 5/1998) sowie besonders eindrucksvoll die Veröffentlichung von Knieling/Fürst/Danielzyk 2003.

senschaftskern verfügen². „Professionelle Deformation“ und Theorieschwäche mag erklären, warum *governance*-Ansätze in der „Zunft“ rezipiert werden. Sie erklärt jedoch nicht, warum diese Ansätze zu einem neuen Konstrukt in der Regionalforschung als *regional governance* amalgamiert worden sind. Vor allem aber erklärt es nicht, warum die in jüngster Zeit intensiver geführte Diskussion über die neue Raumfigur der *Metropolregionen* mit dem Prädikat *regional governance*³ oder *metropolitan governance*⁴ aufzuwerten versucht wird⁵.

Zentrale These der vorgelegten Untersuchung ist, dass Konzeptionen eines *regional governance* nicht geeignet sind, die komplexen Steuerungs- und Kooperationsprozesse adäquat zu erfassen. Der Mangel liegt vor allem in der ungenügenden theoretischen Durchdringung des Begriffes in der Raum- und Planungswissenschaft selber. Die wegweisenden Ausführungen vor allem von ARTHUR BENZ⁶ und DIETRICH FÜRST⁷ sind in der Folgezeit nicht aufgegriffen, geschweige denn fortgeführt worden. Weder die anfängliche Publikation von RALF KLEINFELD, HARALD PLAMPER und ANDREAS HUBER⁸ noch die soeben erschienene gründliche Auseinandersetzung der AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) zu Metropolregionen⁹ haben dem Missstand abgeholfen. Auch die vorgelegte Untersuchung wird den Mangel nicht beseitigen.

Sie verfolgt eine andere Intention. Sie will in einem ersten Teil zunächst zeigen, dass die herkömmliche Steuerungstheorie wichtige Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit regulativer Instrumente der Raumordnung und Raumentwicklung geliefert hat, die nach wie vor Gültigkeit beanspruchen können¹⁰. Insbesondere die Erweiterungen durch Erkenntnisse der empirischen Implementationsforschung, die die Eigendynamik von Steuerungsobjekten akzentuierten, und durch die Analyse von Mitwirkungsprozessen gesellschaftlicher Akteure an Formulierung und Implementation von Politik führen im Ergebnis zum Modell des „Kooperativen Staates“¹¹, „in dem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt verschwindet“¹². Bleibender Ertrag dieser Erweiterung der Steuerungstheorie bleibt die Erkenntnis der Bedeutung von neokorporatistischen Strukturen, Entscheidungs-Prozessen, Politiknetzwerken und *private governance*,

² Die große Stärke der Stadt- und Regionalplanung besteht in ihrer hochentwickelten Fähigkeit, sich Zugänge zu ganz unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen zu verschaffen. Zumindest im deutschsprachigen Raum ist es jedoch kaum zu einer eigenständig fundierten Raum- bzw. Planungstheorie gekommen.

³ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis2008a.

⁴ Blatter/Knieling 2009.

⁵ Siehe Kapitel 11 bis 14 dieser Arbeit.

⁶ Benz 2003, Benz 2004b, Benz/Fürst 2003.

⁷ Fürst 2001, Fürst 2004, Fürst 2006.

⁸ Kleinfeld/Plamper/Huber 2006.

⁹ Knieling 2009.

¹⁰ Kapitel 3 und 4 dieser Arbeit.

¹¹ Ritter 1979; Voigt 1995.

¹² Mayntz 2005, 13.

also Formen gesellschaftlicher Selbstregulierung¹³.

Die *governance*-Perspektive verschiebt nach Auffassung des Autors die Erkenntnisse der Steuerungstheorie nicht entscheidend¹⁴. Zwar kann auf globaler Ebene nicht mehr von zentraler politischer Steuerung gesprochen werden (auch wenn die Finanzkrise und die Bemühungen um den weltweiten Klimaschutz auf der Konferenz von Kopenhagen ein *noch nicht* nicht völlig auszuschließen scheinen). Und es soll auch nicht geleugnet werden, dass der Nachweis von steuerungsfähigen Subjekten jenseits von Staat und Markt, insbesondere von Clans, Verbänden und Netzwerken, nicht mehr die Steuerungshandlungen von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande kommenden Regelungsstrukturen und ihre Wirkungen auf das Handeln der ihnen jeweils unterworfenen Akteure in den Vordergrund stellt¹⁵. Aber insbesondere der in *governance*-Ansätzen betonte Gegensatz von hierarchischer Steuerung einerseits und kooperativer Regelung andererseits ist längst in den Erweiterungen der Steuerungstheorie eingefangen worden. Der Perspektivwechsel von Steuerung zu Governance ist deshalb kein Paradigmenwechsel im KUHN'schen Sinne¹⁶; „er lässt sich besser als Akzentverschiebung beschreiben“¹⁷.

In einem zweiten Teil werden die *governance*-Ansätze in Ökonomie, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre vorgestellt. Im Besonderen wird dabei auf die Variante eines *regional governance* eingegangen. Die Sichtung der vorhandenen Literatur zeigt schnell, wie selten der facettenreiche *governance*-Ansatz methodisch stringent in auf regionale (Entwicklungs-) Prozesse gerichteten Untersuchungen eingelöst wird¹⁸.

Im letzten Teil wird die neue Raumfigur der Metropolregion daraufhin durchgeprüft, ob sie sich einem Konzept von *regional governance* zuordnen lässt. Die Raumfigur ist zwar schon seit mehr als zehn Jahren in den entsprechenden Aussagen der Raumordnung bzw. der MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG (MKRO) verankert, hat aber erst in jüngster Zeit eine spürbare publizistische Aufwertung erfahren¹⁹. Die Prüfung verneint dieses in mehrfacher Hinsicht. Weder werden die entsprechenden Theorie-Ansätze, insbesondere von ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST, aufgegriffen, weiter elaboriert und subsumiert, noch werden zentrale Theorie-Parameter wie Steuerungsarrangements, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen hinreichend analysiert. Die deutlich erkennbaren deutlichen Defizite in Bezug auf verfügbare (personelle und finanzielle) Ressourcen und demokratische Legitimation werden kaum thematisiert.

¹³ Kapitel 5 bis 8 dieser Arbeit.

¹⁴ Ähnlich: Jann 2009.

¹⁵ Mayntz 2005, 14.

¹⁶ Kuhn 1967.

¹⁷ Mayntz 2005, 17.

¹⁸ Kapitel 9 und 10 dieser Arbeit.

¹⁹ Neben den Eigenpublikationen des *Initiativkreises Metropolregionen* sind insbesondere die Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL 2007 und ARL 2009) und des Autorenteam Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis2008a zu nennen.

Abschließend wird dafür plädiert, bei der Analyse regionaler Steuerungs- und Entwicklungsprozesse auf den unscharfen und ungenauen Begriff eines *regional governance* zu verzichten und sich stattdessen auf die weitere Profilierung der *policy*-Forschung zu konzentrieren, die in ihren Analysen regionaler Entscheidungs-Prozesse und Vernetzungs-Strukturen noch genügend „weiße Flecken“ für zukünftige Arbeiten enthält.

Berlin/Leipzig, Gründonnerstag 2010

2 Steuerungstheorie, Implementations-/-policy-Forschung und governance-Ansatz

Steuerung, so hat es RENATE MAYNTZ prägnant formuliert, setzt vier Merkmale voraus: einen steuernden Akteur (Steuerungssubjekt), ein(e) von ihm verfolgtes Steuerungsziel (oder Steuerungsintention), ein oder mehrere Instrument(e) zur Durchsetzung und einen oder mehrere Adressaten der Steuerung (Steuerungsobjekt)²⁰. Entsprechend können Steuerungsdefizite in allen vier Dimensionen auftreten: als Wirkungsproblem, weil das Steuerungssubjekt sich unzureichende oder gar falsche Vorstellungen über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge macht, als Steuerbarkeitsproblem, weil die eingesetzten Instrumente ihre Wirkung verfehlen, als Implementationsproblem, weil das Steuerungsprogramm von den Vollzugsinstanzen nicht durchgesetzt werden kann, und schließlich als Motivationsproblem, weil die Adressaten die Befolgung verweigern²¹.

Steuerung im Sinne dieser vier eingangs aufgeführten Merkmale ist systemunspezifisch und gegenstandsindifferent. Gesteuert wird bei der Herauslösung eines Genschnipsels aus der DNA-Struktur ebenso wie bei der Vorbereitung eines runden Jahresgeburtstages, zu dem viele Freunde und Verwandte von nah und fern eingeladen – und unterhalten werden wollen. Der in hier verwendete Steuerungs-begriff folgt einem enger gefassten Verständnis von *Steuerung*, wie er in Politikwissenschaft – und implizit – in Rechtssoziologie benutzt wird: „Im politikwissenschaftlichen Kontext wurde der Steuerungs-begriff (...) im Sinne der Fähigkeit zur konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen verstanden“²².

Die herkömmliche Steuerungstheorie hat mit der impliziten Annahme eines einheitlichen, hoheitlich operierenden Steuerungszentrums gearbeitet, das als Garant zum Allgemeinwohl²³ im wesentlichen mittels des „Rechtsbefehls“ (MAX WEBER) die Ziele einer wenn schon nicht „guten“, so doch „vernünftigen“ Politik verfolgt²⁴. Die theoretischen Prämissen, denen zufolge der Staat als zentrale gesellschaftliche Steuerungsinstanz fungieren kann, sind jedoch in den letzten drei Jahrzehnten durch die Debatten und Untersuchungsergebnisse verschiedener Forschungsrichtungen in Frage gestellt worden.

Die Wirkungsdefizite einer (zumeist sozialdemokratisch initiierten) Reformpolitik wurden in den siebziger Jahren übereinstimmend von Staatswissenschaftlern, Pla-

²⁰ Mayntz 1987, 93f. in Mayntz 1997, 190f.

²¹ Mayntz 1987, 96f. in Mayntz 1997, 194.

²² Mayntz 1987, 92 in Mayntz 1997, 189.

²³ Münkler/Fischer 1997. Explizit stellt Mayntz 2001, 3 den Zusammenhang zwischen Steuerungstheorie und Gemeinwohl her.

²⁴ So trotz aller Differenzen übereinstimmend Stammer 1963 und Fraenkel 1963 für die *Berliner Hochschule für Politik* sowie Hennis 1963 und Oberndörfer 1962 für die sog. *Freiburger Schule*. Siehe zusammenfassend zur Entwicklung der Politikwissenschaft im Nachkriegsdeutschland Blanke/Jürgens/Kastendieck 1975, 52-93, Kastendieck 1977, Greven 1991 und Bleek 2001, Kapitel 8 und 9.

nungstheorie und politischer Soziologie mit organisatorischen und kognitiven Mängeln zu erklären versucht. Ein zentraler staatlicher Steuerungsakteur oder Rechtssetzer könne unmöglich im Vorhinein alle steuerungsrelevanten Wirkungszusammenhänge erkennen und antizipieren: Steuerung misslinge aufgrund einer „falschen“ Handlungstheorie der Steuerungsakteure²⁵. Misslingen und Verfehlen des Steuerungszieles aufgrund einer an sich richtigen Handlungstheorie können ebenfalls auf unzulängliche Implementationsbedingungen zurückzuführen sein²⁶; die Umsetzung von Recht und Politik scheitere an mangelnder Koordination und an organisatorischen Hemmnissen des Verwaltungsvollzuges²⁷.

Auf eine breite Wissensbasis wurden die Befunde misslingender Wirkungsintention und mangelhafter Steuerbarkeit in den achtziger Jahren durch den Forschungsverbund *Implementation politischer Programme*²⁸ und durch die Anzahl von Studien zu einzelnen *policy*-Feldern²⁹ gestellt, zugespitzt durch die Behauptung einer Unregierbarkeit³⁰. Die nachhaltigste Erschütterung hat indessen die autopoietische Systemtheorie ausgelöst, die in ihrer Modellierung Steuerung als nicht nur unmöglich, sondern im Grunde auch als gar nicht nötig deklarierte³¹.

In autopoietisch-systemtheoretischer Sicht stehen Rechtssetzer und Steuerungsakteure gleichermaßen vor dem Problem, dass sie meist Systeme zu beeinflussen suchen, die für sie Umwelt darstellen. Die zu beeinflussenden Systeme folgen eigenen Entwicklungslogiken bzw. operieren mit systemeigenen Codes, die von dem des Rechtssetzers bzw. des Steuerungsakteurs unabhängig sind. Die systemtheoretische Analyse geht von der Eigenlogik der Sozialsysteme des Rechtssetzers oder des Steuerungsakteurs einerseits sowie des Rechtsanwenders bzw. des Steuerungsadressaten andererseits aus und beschreibt „Wirkung“ abstrakt als ein Problem der Beziehung zwischen Systemen. Jedes Sozialsystem versucht, seine Beziehungen zu anderen Sozialsystemen intern zu kontrollieren. Dabei bildet es zur Sicherung der eigenen Reproduktion Immunitätsbarrieren³². Externe Regulierung muss diese Barrieren überwinden, indem Selbstregulierungsprozesse in Gang gesetzt werden.

So heuristisch fruchtbar diese Variante der Systemtheorie zum Aufspüren „blinder Flecken“³³ und zum Nachweis bleibender Kompatibilitätsprobleme und Koordinationsdefizite ist³⁴, so unbrauchbar ist sie als Steuerungstheorie. Sie ist nicht

²⁵ Pressmann/Wildawsky 1973; Wollmann 1999, 125.

²⁶ „Bad Implementation“ – Wollmann 2000, 202.

²⁷ Siehe Ronge/Schmiege 1971; Mayntz/Scharpf 1973; Blankenburg/Lenk/Rogowski 1980.

²⁸ Mayntz 1980a; Mayntz 1983a; Windhoff-Héritier 1980; Wollmann 1980a.

²⁹ Siehe die Übersicht bei Sturm 1986. Siehe zum *policy*-Ansatz in der Politikwissenschaft Hartwich 1985, Windhoff-Héritier 1987 und Héritier 1993.

³⁰ Hennis et al. 1977; Hennis et al. 1979.

³¹ Siehe Mayntz 1996 in Mayntz 1997, 271; ihre Aussage bezieht sich im Wesentlichen auf Willke 1983, Willke 1992, Willke 1995, Goerlitz 1994.

³² Teubner 1992, 156.

³³ Mayntz 1996 in Mayntz 1997, 272.

³⁴ Offe 1986.

in der Lage, der politikwissenschaftlichen Diskussion positive Impulse zu verleihen³⁵. Dem gegenüber ist die Steuerungstheorie in den beiden letzten Jahrzehnten durch die Arbeiten des Kölner MAX-PLANCK-INSTITUTES FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG³⁶ außerordentlich angeregt worden. Dessen theoretischer Bezugsrahmen für die Definition von Steuerung wird im Folgenden benutzt.

³⁵ v. Beyme 1991; v. Beyme 1996; Martinson 1992; Ronge 1994. Bezeichnenderweise taucht der Begriff *Steuerung* in Luhmanns posthum veröffentlichten Buch *Politik der Gesellschaft* nur einmal auf – im Zusammenhang mit wissenschaftlicher Politikberatung; siehe Luhmann 2000b, 394.

³⁶ Siehe besonders Mayntz et al. 1988; Scharpf 1993b; Mayntz/Scharpf 1995b; Mayntz 1997; Scharpf 2000.

2.1 Implementationsforschung³⁷

Implementationsforschung umfasst die zunächst in der Politikwissenschaft entwickelten Ansätze, die den Eintritt bzw. den Nichteintritt der vom Programmsetzer beabsichtigten Wirkung (= Programm) vorrangig am Verhalten der am Prozess der Programmumsetzung beteiligten Akteure messen. Die Implementationsforschung setzt steuerungstheoretisch an und geht von Handlungsspielräumen von Verwaltungen und anderen Umsetzungsakteuren aus. Sie arbeitet insbesondere mit drei Parametern³⁸.

- Steuerung der Umsetzung durch Wahl der Instrumente und der Implementationsakteure, die auf der Programmebene vorgenommen wird;
- Prozesscharakter der Implementation.

Programminstrumente. Steuerung durch Programme kann symbolisch oder instrumentell ansetzen. Symbolische Programme zielen auf den politischen Prozess parlamentarischer oder quasi-parlamentarischer Programmsetzung und auf die Öffentlichkeit³⁹, während instrumentelle Programme die Umsetzungsbedingungen festlegen. Instrumentelle Programmsteuerung versucht, durch bewusste Wahl der Steuerungsinstrumente die Umsetzung zu beeinflussen. Einer gesetzlichen Programmsteuerung stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, insbesondere fiskalische Anreize, belastende Abgaben, Überzeugung oder regulative Vorgaben in Form von Verboten und Auflagen⁴⁰. Gesetzliche Programme steuern jedoch nicht nur durch alternativ ausgewählte Programminstrumente, sondern auch durch Auswahl der Implementationsakteure und durch Festlegung von Verfahrensabläufen. Der Gesetzgeber kann im Allgemeinen sein Programm „theoretisch“ untermauern und sich in der Wahl seiner Direktiven an die Implementeure flexibel verhalten.

Prozess. Implementation wird in der empirischen Politikforschung als Prozess der Umsetzung von Recht in gestuften Verfahren mit verteilten Zuständigkeiten gekennzeichnet⁴¹. In diesem Prozess aufeinanderfolgender – selten zeitlich ineinander greifender – Schritte der Programmverwirklichung findet eine Verschiebung des ursprünglichen Programmzieles zugunsten vorhandener Implementationsbedingungen bzw. ein Anpassungsprozess des in der Regel gesetzlichen Zieles an die „Realität des Umsetzbaren“ statt. Diese Einsicht spitzt der Implementationsansatz zu, indem er Programmformulierung nicht als exklusive Tätigkeit eines gesonderten Rechtsetzers, sondern auch als Aufgabe von autonomen Umset-

³⁷ Die Ausführung zu diesem Gliederungspunkt übernimmt Gawron/Rogowski 1996, 181f. und 198f.

³⁸ Übersichten bei Mayntz 1980b, 4-13; 1983b, 10-19, und bei Wollmann 1980b, 23-38.

³⁹ Siehe Kindermann 1988. Siehe auch Edelmann 1976.

⁴⁰ Siehe Übersichten bei Kaufmann/Rosewitz 1983 und bei Windhoff-Héritier 1989, 90-92

⁴¹ Siehe Pressmann/Widawsky 1973 sowie die Übersichten über Implementationsstrukturen bei Windhoff-Héritier 1980, 86-105 und Héritier 1993.

zungsakteuren begreift. Man spricht von einer „Überlappung der Phasen der Programmentwicklung und Programmimplementation“⁴².

Autonomie. Die Überlappungsthese beruht auf der Annahme von Autonomie in der Durchführung. Verschiedene Ansätze haben die Selbständigkeit des Implementationsprozesses analysiert und die Autonomie der Implementationsakteure als Grundlage für deren strategisches Handeln betont. Ein horizontal und vertikal gegliederter Verwaltungsaufbau, wie er für die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnend ist, führt zu Abstimmungs- und Koordinationsproblemen⁴³. Die Anforderungen des Programmvollzuges kollidieren regelmäßig mit den Notwendigkeiten organisatorischer Selbsterhaltung der Verwaltungsträger⁴⁴. Umdeutungen und Verschiebungen ursprünglicher Programmziele werden als Ergebnis von „Implementationsspielen“⁴⁵ verstanden. Einen Schritt weiter gehen Politikfeld-Analysen und Arenenkonzepte⁴⁶. Sie betonen die strukturellen Bedingungen von Handlungsautonomie der am Umsetzungsprozess beteiligten Organisationen⁴⁷ und zeigen, wie interorganisatorische Beziehungen und Politiknetzwerke nicht nur den Rahmen für Organisationshandeln und -strategien bilden, sondern auch, wie sie Handeln und Entscheiden verhindern. Arenenkonzepte erklären nicht nur die Bedingungen von Entscheiden, sondern auch die Bedingungen von Nicht-Entscheiden⁴⁸. Bei der Analyse einer strukturellen Autonomie der Implementation stößt die steuerungstheoretische Sicht der Implementationsforschung allerdings an ihre Grenzen. Arenen-Konzepte und spieltheoretische Annahmen vermögen Interessenbindungen und strategische Handlungskalküle aufzudecken. Ihnen fehlten aber Untersuchungsdimensionen mit (gesamt)gesellschaftlichen Bezügen.

⁴² Wollmann 1989, 367; zuerst: Dahme/Grunow/Hegner 1980.

⁴³ Scharpf/Reissert/Schnabel 1975.

⁴⁴ Mayntz 1983c, 63.

⁴⁵ Bardach 1977.

⁴⁶ Windhoff-Héritier 1987, 34-63. Siehe bereits die Studien zu *semi-autonomous social fields* von Moore 1973.

⁴⁷ Zu organisationsstrukturellen Voraussetzungen von Entscheidungsprozessen der Verwaltung, insbesondere Verfahren, siehe Luhmann 1969, 203-218.

⁴⁸ Bachrach/Baratz 1977; Bortz-Döring 1995, Kapitel 3; Streeck 1999.

2.2 Steuerungstheorie

Aktuelle Theorien politischer Steuerung gesellschaftlich ausdifferenzierter Teilsysteme nehmen als Wirksamkeitsvoraussetzung nicht eine alleinige autonome Regulierungsinstanz mit autoritativer Durchsetzungskompetenz an, sondern konzentrieren sich auf den Nachweis effektiver Steuerungsfähigkeit in verschiedenen Sozialsystemen. Dabei untersuchen sie Voraussetzungen und Folgen einer absichtsvollen politischen Einwirkung auf Entscheidungsprozesse in gesellschaftlichen oder gemischt staatlichen/gesellschaftlichen Verhandlungssystemen. Steuerungsfähigkeit kann an folgenden drei Parametern gemessen werden:

- Struktur des Steuerungssystems (staatliche, teilstaatliche, gemischt-staatliche-gesellschaftliche und rein gesellschaftliche Steuerungsakteure)
- Ziele der Steuerung und Interventionsabsichten der Steuerungsakteure
- Medien der Steuerung in Form hoheitlich autoritativer Entscheidung (Hierarchie, Macht, Recht), gesellschaftlicher Selbstregulierung (Markt) oder Selbstorganisation (soziale oder sozietale Koordination)

Steuerungsakteure. Die Relativierung der Vorstellung von „Staat“ als einer einheitlichen zentralen Regulierungsinstanz geht einher mit dem Nachweis alternierender Steuerungssysteme in Staat und Gesellschaft. *Korporatistische* Ansätze zeigen Regulierungsstrukturen auf, in denen staatliche Akteure und organisierte Interessensvertreter gemeinsam verbindliche Entscheidungen und kollektive Problemlösungen anstreben. Der Makro-Korporatismus analysiert diese Strukturen für die nationalstaatliche Ebene einer globalisierenden Wirtschaftspolitik⁴⁹; der Meso-Korporatismus erweitert diese Analysen für die Bezugsebene von Bundesländern⁵⁰; und unter dem Sammelbegriff des Neo-Korporatismus werden für unterschiedliche Politikbereiche Verhandlungsbeziehungen zwischen Staat und Verbänden nachgewiesen⁵¹. Neuerdings wird versucht, diesen Ansatz auch für Analysen regionaler⁵² – und mit Einschränkungen auch lokaler – Politik fruchtbar zu machen.

Korporatistische Politik-Konzeptionen aktivieren eine wichtige Untersuchungsdimension: die *Netzwerkanalyse*. Sie ist geeignet, die Defizite der überkommenen Institutionenanalyse zu kompensieren⁵³. Sie verknüpft in ihrer Beschreibung Strukturmerkmale von Akteursgruppen wie Mitgliedschaft, Interaktionshäufigkei-

⁴⁹ Schmitter-Streeck 1981; Esser/Fach/Väth 1983.

⁵⁰ Heinze/Schmid 1994.

⁵¹ Siehe besonders für die Bereiche Forschungsförderung: Hohn/Schimank 1990 – Gesundheitspolitik: Wiesenthal 1981, Gäfgen 1988, Rosewitz/Webber 1990 – Sozialpolitik: Backhaus-Maul/Olk 1994 – und Techniksteuerung: Wolf 1986, Eichener/Voelzkow 1991, Voelzkoew 1995.

⁵² Füchtner 1997; Benz/Holtmann 1998; Kujath 1998; Berg/Möller, Reißig 1998; Benz/Fürst/Kilper/Rehfeldt 1999; Fürst 1999.

⁵³ Lehnbruch 1984; Czada 1994, 57; Mayer 1996; Schabert 1991.

ten und Leistungserfolge⁵⁴ mit den Interessen und Zielen der beteiligten Akteure, deren Handlungen sie unter Einbeziehungen *spieltheoretischer* Annahmen⁵⁵ als strategische Interaktionen zu rekonstruieren versucht⁵⁶. Während die Netzwerkanalyse allenfalls Aussagen über die durchschnittliche Qualität von Beziehungen treffen kann, liegt die besondere Stärke der Spieltheorie in der Analyse einzelner Interaktionen und situationsbedingter Konflikte⁵⁷.

Steuerungsziele. Eine Festlegung von Steuerungszielen reagiert auf die (selbsterstellte) Problemdiagnose und versucht leitmotivisch die Rezeptur ihrer Therapie anzugeben. Dabei wird – wie in der Ökonomie – nach primären und sekundären Zielen unterschieden⁵⁸ und nach ihrer Widerspruchsfreiheit gefragt⁵⁹. Deutlich wird, dass es selten gelingt, ein vollständig konsistentes Zielsystem zu schaffen⁶⁰. Häufig gelingt es den Steuerungsakteuren nicht, im interaktiven Prozess der Programmerstellung, untereinander Einigkeit herzustellen⁶¹. Die kurzfristigen, egoistischen Interessenskalküle der Steuerungsakteure geraten in Widerspruch zu ihren langfristigen Interessensorientierungen⁶². Schließlich können sich im kontinuierlichen Aushandlungsprozess Zielbrüche ergeben⁶³. Diese Sicht knüpft an Erkenntnisse der frühen Verwaltungswissenschaft und Betriebswirtschaftslehre an⁶⁴.

Der Normenlehre der Rechtswissenschaft ist die Differenzierung von Programmzielen ebenfalls nicht unbekannt. *policy*-Forschung und Steuerungstheorie stimmen mit ihr darin überein und unterscheiden Ziele danach, ob sie vage, „verschwommen“⁶⁵ und generalklauselartig⁶⁶ oder bestimmt, konkret und spezifisch⁶⁷ formuliert sind. Ebenfalls wie bei der Normenqualifizierung der Rechtswissenschaft werden in den beiden genannten Forschungsrichtungen *Hierarchien* von allgemeinen Zielen, weitere programmatisch bindende Rechtsvorschriften sowie Delegationsnormen (re-)konstruiert. Während den allgemeinen Zielen nur eine

⁵⁴ Pappi 1987; Marin/Mayntz 1991.

⁵⁵ Axelrod 1984, deutsch 1991, Davis 1983, deutsch 1999.

⁵⁶ Scharpf 1989, Scharpf 1990, Scharpf 1991, Scharpf 1993a, Scharpf 1993b, Scharpf 2000.

⁵⁷ Mayntz/Scharpf 1995b, 63 mit dem wichtigen Hinweis, daß sich beide Untersuchungsmethoden zwar ergänzen, bisher aber fast völlig getrennt benutzt werden; siehe auch die skeptischen Ausführungen zur Kombinationsmöglichkeit bei Czada 1994, 58.

⁵⁸ Mayntz 1980b, 7.

⁵⁹ Bruder 1984, 135.

⁶⁰ Siehe bereits Grochla 1972, 15.

⁶¹ Siehe bereits Zeh 1984 für das Städtebauförderungsgesetz, für das Berufsausbildungsförderungsgesetz sowie für zwei Umweltgesetze.

⁶² Siehe Scharpf 1992, 100f. und Willke 1992, 139f.

⁶³ Mayntz/Scharpf 1973, 135.

⁶⁴ Scharpf 1970, 9 ff.; Grochla 1972, 15.

⁶⁵ Weiss 1974, 50.

⁶⁶ Einerseits Mayntz 1980b, 7; andererseits Engisch 1977, 120 ff.; Koch 1977, S.23 ff. sowie Larenz 1979, 279 ff.

⁶⁷ Einerseits Mayntz 1980b, 7; andererseits Engisch 1977, 109 ff.; siehe weiterhin Koch/Rüßmann 1982, 7 ff.

„aspirative Funktion“⁶⁸ zugewiesen wird, enthalten sogenannte „ausfüllungsbedürftige Vorschriften“⁶⁹ Steuerungsimpulse, die als Verweisungsnormen nachrangige Akteure und/oder Organisationsteil steuern sollen⁷⁰.

Steuerungsmedien. Die Verwirklichung intendierter Ziele erfolgt nicht nur im Rahmen eines hierarchischen Steuerungs- und Umsetzungsmodells mittels Einsatzes von Recht und Macht. In *policy*-Forschung und –Theorie werden weitere Medien genannt, mittels derer eine (kollektive) Bearbeitung regelungsbedürftiger Tatbestände erfolgen kann. Neben „Staat“ sind „Gemeinschaft“ und „Markt“ diejenigen gesellschaftlichen Subsysteme, die einen eigenen internen Funktionsmodus – oder Code⁷¹ – ausprägen. Den staatlichen Steuerungsmodi wird i.d.R. hierarchische Kontrolle, gemeinschaftlichen (intermediären) Steuerungsgruppen spontane Solidarität oder Vertrauen und dem Markt atomistische Konkurrenz zugewiesen⁷².

Politische Steuerung wird nicht nur durch staatliche Akteure induziert, sondern – in zunehmendem Maße – durch kollektive Akteure der „Gemeinschaft“⁷³, seien es Clans⁷⁴ oder Verbände⁷⁵. Das Zusammenwirken von Akteursgruppen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Subsystemen erfolgt vorzugsweise in Netzwerken, die einen *eigenen* neuen Steuerungsmodus ausprägen: das *Verhandlungssystem*⁷⁶. In diesem System werden Steuerungselemente neu zusammengesetzt und lösungsspezifisch verwandt⁷⁷. Verhandeln staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher (verbandlicher) Akteure bzw. deren Netzwerkbildung bedeutet jedoch ebenso wenig wie Delegation von Regelungsfunktionen an Institutionen der

⁶⁸ Blankenburg/Krautkrämer 1980, 139 f.

⁶⁹ Blankenburg/Krautkrämer 1980, 140 ff.

⁷⁰ Für den Fall einer Steuerung von Verwaltungseinheiten siehe Lenk 1980, 257.

⁷¹ Der Begriff wird nicht im Sinne der autopoietischen Systemtheorie benutzt (siehe hierfür besonders Luhmann 1984, Luhmann 1988, Luhmann 1993, Luhmann 1998, Luhmann 2000b und 2000c; Teubner 1989; Baecker 1991; Willke 1992), sondern knüpft an die „klassischen“ Modelle sozialer Differenzierung an (siehe Habermas 1984; Waltzer 1984; Etzioni 1975).

⁷² Siehe zusammenfassend Streeck/Schmitter 1985a. Die Literatur bezeichnet die Trias unterschiedlich. Vorgeschlagen werden: Hierarchie, Markt und Netzwerk – Bürokratie, Markt und Clans – Autorität, Preis und Vertrauen – Staat, Markt und Gemeinschaft. Siehe die Hinweise bei Fürst 2001: 379, Fußnote 8 unter Berufung auf Lowndes/Skelcher 1998: 318. In der Literatur wird gelegentlich, angeregt durch detaillierte Untersuchungen über traditionelle Formen der *Selbstverwaltung* und neue Formen eines *private interest government*, als weiterer Steuerungsmodus eine *verbandsförmige* Steuerung genannt; siehe Streeck/Schmitter 1985b und 1986 sowie Schuppert 1989.

⁷³ Siehe Anheier/Priller/Seibel/Zimmer 1998.

⁷⁴ Ourchi 1980.

⁷⁵ Streeck/Schmitter 1985b.

⁷⁶ Mayntz 1993; Scharpf 1993a; Powell 1990 in Kenis/Schneider 1996; Schmitter 1996.

⁷⁷ Die beiden Begriffe *Verhandlungssystem* und *Netzwerk* werden kontextuell oft synonym eingesetzt, obwohl die Bestimmungsgrößen nicht deckungsgleich sind. Sachlich stimmen die Begriffe nur insoweit überein, als dass sie auf dasselbe Kompatibilitätsproblem gesellschaftlicher (Sub-) Systembildung verweisen: Die gesellschaftlichen Systeme Staat-Markt-Gemeinschaft sind nicht mehr in der Lage, isoliert voneinander Problemlösung „auf eigene Faust“ zu betreiben. Ihre (partielle) Verknüpfung indessen erfordert die Herausbildung *intermediärer Strukturen*, die durch – zumindest zeitweise erfolgende – Koppelung Systemcharakter annehmen können. Kenis/Schneider bezeichnen deshalb *Verhandlungssysteme* als integrierte *hybridartige* politische Steuerungsformen; siehe Kenis/Schneider 1991, 42.

Selbstverwaltung einen Steuerungsverzicht⁷⁸. Es stellt vielmehr einen Formenwandel von Politik dar⁷⁹.

⁷⁸ So allerdings Luhmann 2000b, 80, der in den Politikmodellen des Neo-Korporatismus ein deflationäres Machtkonzept erblickt, das „auf eine zu geringe Ausnutzung der Möglichkeiten des Funktionssystems Politik“ setzt.

⁷⁹ Mayntz 1996 in Mayntz 1997, 278.

2.3 Governance-Ansatz

Als wissenschaftlicher Begriff wird „Governance“ nicht in der Politikwissenschaft geprägt, sondern entsteht in der Ökonomie. Im Rahmen der Transaktionskostentheorie gewinnt er Verbreitung. Die Institutionen-Ökonomie kontrastiert Markt und (Firmen-) Hierarchie als Möglichkeiten der Koordination ökonomischen Handelns, die unter jeweils benennbaren unterschiedlichen Bedingungen effizient sind. Die Wirtschaftswissenschaften lenken unter dem Begriff „Governance“ die Aufmerksamkeit auf die Existenz von Regeln und die Art und Weise der Regeldurchsetzung im Wirtschaftsprozess⁸⁰. Der von Williamson geprägte Dualismus zwischen Markt und Hierarchie⁸¹ wird durch weitere Typen ergänzt: durch Clans, durch Verbände und durch Netzwerke. „Am Ende umfasste der Begriff „Governance“ alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination.“⁸²

Unter der Überschrift „Corporate Governance“ werden in der Ökonomie Fragen diskutiert, die von der grundlegenden Zielorientierung von Unternehmen, dem Verhältnis von Kapitaleignern und Betriebsangehörigen und der gesellschaftlichen Verantwortlichkeit bis hin zu konkreten Fragen der Regelung von Transparenzvorschriften bei der Rechnungslegung, den Anreizsystemen für das Management und der Organisation der Aufsichtsratsfunktionen reichen⁸³. Die Aktualität der Corporate-Governance Diskussion belegt die Bemühungen, die Grundsätze zeitgemäßer Unternehmensführung in „Corporate Governance Codes“ niederzulegen und fortzuentwickeln⁸⁴.

Die Erweiterung des „Governance“-Begriffes auf andere Formen der Handlungskoordination machte ihn auch für die politikwissenschaftliche Terminologie anschlussfähig. In der Theorie internationaler Beziehungen diente er schnell zu Beschreibung von Entscheidungsstrukturen, bei denen eine übergeordnete souveräne Instanz fehlt. In der *policy*-Forschung passte der Begriff gut auf die Besonderheit des „Kooperativen Staates“⁸⁵, d. h. auf die Tatsache einer politischen Steuerung unter Mitwirkung von wirtschaftsorientierten und zivilgesellschaftlichen Akteuren. „In beiden Bereichen lassen sich Steuerungsobjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterscheiden, weil die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und [an; Ergänzung durch Autor] ihrer Durchsetzung mitwirken.“⁸⁶

Die Begriffserweiterung des „Governance“-Ansatzes auf praktisch alle Formen der Handlungskoordination führt über das steuerungstheoretisch konzipierte Modell

⁸⁰ Benz 2003, S. 18.

⁸¹ Williamson 1979.

⁸² Manytz 2005, S. 14.

⁸³ Jürgens 2005.

⁸⁴ Schuppert 2008, S. 16; siehe *Deutscher Corporate Governance Kodex* in der fortgeschriebenen Fassung vom 06. Juni 2008.

⁸⁵ Zuerst: Ritter 1979.

⁸⁶ Manytz 2005, S. 15.

des „Kooperativen Staates“ hinaus, als dass es nun um *alle* Koordinationsmöglichkeiten geht⁸⁷. „Im Kern geht es der „Governance“-Forschung (...) um Mechanismen und Wirkungen der Handlungskoordination – mehr oder weniger autonomer – Akteure innerhalb einer bestimmten institutionellen Struktur. Im Zentrum des „Governance“-Ansatzes stehen daher das Problem der Interdependenzbewältigung durch unterschiedliche Akteure und die Formen, in denen diese erfolgen.“⁸⁸.

Der *governance*-Ansatz kann als (positive) Radikalisierung verschiedener Elemente von *policy*-Forschung und Steuerungstheorie verstanden werden. Diese Radikalisierung stellt indessen keine einfache lineare Fortschreibung insbesondere der Steuerungstheorie dar, sondern ist mit einem *Perspektivenwechsel* verbunden. „Die mit den Begriffen „Steuerung“ bzw. „Governance“ verbundenen Paradigmen lenken die Aufmerksamkeit auf verschiedene Aspekte der gleichen Wirklichkeit. In der Steuerungstheorie steht das zielorientierte Handeln politischer Akteure im Zentrum des Interesses. Der Ansatz der Governance-Theorie ist dagegen strukturzentriert. Er richtet sich auf Institutionen in der doppelten Bedeutung dieses Begriffes, der sowohl auf soziale Gebilde (Organisationen) wie auf Normsysteme (Regime) bezogen wird.“⁸⁹

Regelungsstrukturen. Akteure, besonders kooperative Akteure sind auch dem *governance*-Ansatz wohl bekannt. Geht es der Steuerungstheorie vorrangig um deren (Selbst-) Koordination und um Steuerungsformen, von Hierarchie über Markt bis zur Selbstregulierung, nimmt der *governance*-Ansatz von vornherein eine (gleichberechtigte) Vielzahl von Regelungsmodi an, die sowohl hierarchisch geordneten, kooperativ strukturieren, befehlenden, vertraglichen oder wettbewerblichen Charakter aufweisen können und verhandlungsorientiert oder gemeinschaftsgebunden operieren⁹⁰. Akteurskonstellationen gewinnen in dieser Sichtweise eine spezifische Bedeutung, als dass ihre Interaktionsmodi gegenstandsabhängig und steuerungsbezogen zugleich analysiert werden müssen⁹¹. Dadurch rückt zum einen die Verkoppelung von rechtsförmigen Strukturen (Gebote, Verbote) und informalen Verhandlungen schärfer in den Untersuchungsbrennpunkt⁹². Dieses Analyse-Moment ist insbesondere in der Raumforschung regelmäßig eingefordert, bisher aber von ihr nicht eingelöst worden. Zum anderen gestattet der genaue Blick auf Regelungsstrukturen ein präzises Nachfragen nach dem „Staatlichkeitsgrad“⁹³ der „Governance“-Strukturen etwa im Sinne der Unterscheidung von JAN KOOIMANN:

⁸⁷ Hier ist die Herkunft des Begriffes aus den ökonomischen Disziplinen wohl am augenfälligsten.

⁸⁸ Trute/Kühlers/Pilniok 2008, S. 174.

⁸⁹ Mayntz 2008, S. 46.

⁹⁰ Franzius 2006.

⁹¹ Dose 2008; Töller 2008.

⁹² Trute/Kühlers/Pilniok 2008, 182.

⁹³ Schuppert 2008, 16.

- „ - Governance by Government = hierarchischen Regieren mittels einer übergeordneten Zentralinstanz,
- Governance with Government = Kooperatives Regieren,
- Governance without Government = Selbstorganisation ohne Rückgriff auf übergeordnete Zentralinstanzen und ohne Beteiligung von Regierungen“⁹⁴.

Koproduktion öffentlicher Güter. Der *governance*-Ansatz führt (bei aller Ungenauigkeit von Definitionen) wie die *policy*-Forschung und Steuerungstheorie mehr oder weniger explizit eine Gemeinwohlorientierung mit. Etwas allgemeiner – und vorsichtiger – formuliert RENATE MAYNTZ „Governance“ als „Gesamtheit aller auf einer bestimmten territorialen Ebene nebeneinander bestehenden Formen der absichtsvollen Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“⁹⁵. Aus einem anderen Blickwinkel sieht GUNNAR FOLKE SCHUPPERT die Gemeinwohlorientierung vor allem in der „arbeitsteilig, kooperativ erbrachten Bereitstellung von Dienstleistungen und Gütern, deren Erbringung wir normalerweise vom Staat und seiner Verwaltung erwarten“⁹⁶.

Mit Konzession und Beleihung stehen dem öffentlichen Recht zwei seit Jahrhunderten eingeübte Instrumente der Übertragung staatlicher Aufgaben an Private zur Verfügung⁹⁷. In den letzten Jahrzehnten haben zusätzlich Formen der *public private partnership* (ppp) Verbreitung gefunden⁹⁸. Seit Beginn des Millenniums gewinnt das Konzept des *Gewährleistungsstaates* Konturen. Dessen Grundannahme ist, dass der Staat weiterhin die Erfüllung von bestimmten Angeboten öffentlicher Aufgaben sicherstellt, ohne dass diese Aufgaben jedoch zwingenderweise von staatlichen Institutionen erbracht werden müssen⁹⁹. Das Konzept macht darauf aufmerksam, dass unter Nutzung der je unterschiedlichen Bindungen, Handlungsorientierungen und Handlungsrationitäten staatliche, halbstaatliche und private Akteure zur Verfolgung gemeinsamer Ziele beitragen können (und sollen)¹⁰⁰.

Nicht-hierarchische Art des Regierens. Neben diesem umfassenden Begriff von „Governance“ als Sammelbezeichnung für alle Formen sozialer Handlungskoordination entwickelte sich eine zweite *engere* Begriffsvariante: „Governance“ als Gegenbegriff zu Modi hierarchischer Steuerung¹⁰¹. So bedeutet *governance* für RICHARD RHODES eine grundsätzlich nicht-hierarchische Art des Regierens, bei der

⁹⁴ Schuppert 2008, S. 16, im Anschluss an Kooimann 2003, 77 ff.

⁹⁵ Mayntz 2008, 55.

⁹⁶ Schuppert 2007, 499.

⁹⁷ Illustrative Übersicht bei Schuppert 2009, 302-304.

⁹⁸ Oppen/Sack 2008.

⁹⁹ Hoffmann-Riem 2001; Schuppert 2005; Hermes 1998; Schuppert 1998.

¹⁰⁰ Schuppert 2009, 309.

¹⁰¹ Mayntz 2004, 66.

private korporative Akteure an der Formulierung und Implementation von Politik mitwirken¹⁰². Ähnlich definiert ADRIENNE HERITIER: „governance implies that private actors are involved in decision-making in order to provide common goods and that non-hierarchical means of guidance are employed“¹⁰³.

¹⁰² Rhodes 1997.

¹⁰³ Heritier 2002, 3.

Abschnitt 1: Raumordnung und *Policy*-Forschung

3 Räumliche Politik: Programme, Pläne, Normen

Der *Policy*- und der Implementationsforschung gleichermaßen ist die Vorstellung geläufig, dass Eintritt bzw. Nichteintritt einer vom Programmsetzer beabsichtigten Wirkung vorrangig durch die Handlungsbedingungen der an der Umsetzung dieses Programmes beteiligten Akteure erklärt werden können. Dabei setzten beide Forschungsansätze steuerungstheoretisch an und messen dem Programm Steuerungsqualität zu¹⁰⁴.

Von Anbeginn an haben *Policy*- und Implementationsforschung dem *Programm* eine hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Dies liegt zum einen in der verwaltungswissenschaftlichen Tradition, der – zumindest – die meisten deutschsprachigen Implementationsforscher entstammen und ihrer eingestandenen Nähe zu verwaltungsrechtlichen¹⁰⁵ und juristischen¹⁰⁶ Denkkategorien. Zum zweiten ist es durch die Einbettung der Implementationsfrage in analytische Modelle von Politik erklärbar, „die die *Steuerungsfunktion* des politisch-administrativen Systems in den Vordergrund stellen“¹⁰⁷. In deren Kategoriensystem bedeutet Steuerung „gezielte Beeinflussung“¹⁰⁸ und beinhaltet damit zunächst eine Intention, beziehungsweise ein Steuerungsziel zu verwirklichen sowie (...) eine Vorstellung der Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen“¹⁰⁹. Schließlich kommt – drittens – auch der rechtssoziologischen Tradition¹¹⁰ eine Bedeutung zu, die in Rechtstatsachen-¹¹¹ und Effektivitätsforschung¹¹² stets das „gesetzte“ Recht, die jeweils positiv geltenden (Gesetzes-) Normen, als Ausgangspunkt der Untersuchung gewählt hat.

Die Einbettung des Implementationsansatzes in ein umfassendes Politik-Zyklus-Modell „Problemdefinition, Politikformulierung, Implementation und Evaluation/Feedback-Loop“¹¹³ akzentuiert die Steuerungsfunktionen des politisch-administrativen Systems. Dabei rückt das Programm an prominente Stelle des Politikzyklus. Es transformiert Steuerungsziele und -intentionen in Instrumente und Maßnahmen, stellt also die zur Zweckerreichung geeignet erscheinenden Mit-

¹⁰⁴ Zuerst Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 237.

¹⁰⁵ Wollmann 1980b, 18.

¹⁰⁶ Kaufmann/Rosewitz 1983, 35.

¹⁰⁷ Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 237.

¹⁰⁸ Mayntz 1986, 6.

¹⁰⁹ Mayntz 1986, 8.

¹¹⁰ Darauf beruft sich besonders Renate Mayntz. Siehe Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 236.

¹¹¹ Nußbaum 1914 (1968); Hartwieg 1975; Heinz 1986.

¹¹² Rehbinder/Schelsky 1972.

¹¹³ Héretier 1993, 9.

tel zur Verfügung¹¹⁴. Im Sinne der Wirkungsanalyse wird es zugleich zum Maßstab, mit dessen Hilfe Erfolg bzw. Misserfolg der Steuerung gemessen werden können. Mit der „Messlatte“ des Programms können Erfüllung und Umgehung, Teilerfolge, Abweichungen vom ursprünglichen Ziel und Nichtbeachtung identifiziert werden¹¹⁵. „Implementationsforschung (...) will (...) dem praktischen Ziel dienen, Probleme im Implementationsbereich zutreffender als bisher antizipieren zu können, um damit zu einer adäquateren Programmentwicklung vor allem im Hinblick auf die Wahl des Regelungsinstruments und des Vollzugsträgers (...) beizutragen“¹¹⁶.

RENATE MAYNTZ definiert Programme als ein „Bündel Instrumente (...), die zusammen einem Programmziel zugeordnet sind“¹¹⁷. Ein Programm wird für sie einerseits durch formale Merkmale wie *Operationalität* des Zieles, Spannweite und Offenheit beziehungsweise Bestimmtheit der Maßnahmen, andererseits durch die vorherrschend benutzten *Instrumente* gekennzeichnet¹¹⁸. Mit dieser Unterscheidung von Formen der Zieldefinition einerseits und Instrumenten der Zielerreichung andererseits öffnet sie den Programmbegriff für mehrere Entwicklungen:

- a) Die Klassifikationen von Zielen schließen die Implementationsforschung an *operation research* an, der Zielhierarchien und Alternativen der Zielsetzungen unabdingbares Rüstzeug darstellen¹¹⁹.
- b) Die Merkmale der Zieloperationalisierung können mit Termini der juristischen Rechtssatzlehre, der die Unterscheidung einer Norm gemäß ihrer tatbestandlichen Weite (Generalklausel, unbestimmter Rechtsbegriff) oder Bestimmtheit¹²⁰ geläufig ist¹²¹, kongruent zu setzen versucht werden.
- c) Die Instrumentenskala wird ausdifferenziert und zu einer umfassenden Typologie weiterentwickelt¹²².
- d) Zielbestimmungen und Instrumente werden wechselseitig aufeinander beziehbar und ermöglichen damit überhaupt erst eine rationale Programmentwicklung¹²³.

Neben der Differenzierung des Programmbegriffs durch die Unterscheidung zwischen Programmzielen und Instrumenten ihrer Erreichung gewinnt die Frage an

¹¹⁴ Siehe zum Zweck-Mittel-Schema Narr 1969 und Luhmann 1968.

¹¹⁵ Gawron 1987, 266.

¹¹⁶ Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 243.

¹¹⁷ Mayntz 1977, 56.

¹¹⁸ Mayntz 1977, 56.

¹¹⁹ Grochla 1972, 25.

¹²⁰ Engisch 1977, Kapitel 6.

¹²¹ Siehe den Verweis auf die Bedeutung von Generalklauseln oder konkrete Richtwerte und Standards, die in einem Programm formuliert sind, bei Mayntz 1977, 58.

¹²² Siehe das folgende Kapitel 4 *Programmtypen*.

¹²³ Kaufmann/Rosewitz 1983, 39; Windhoff-Héretier 1980, 42 ff.

Bedeutung, *wer* die Durchführung der Ziele zu übernehmen habe. Bereits in ihrer ersten Veröffentlichung zur deutschsprachigen Implementationsforschung weist RENATE MAYNTZ darauf hin, dass sie den „Typen von Instrumenten (...) bestimmte Durchführungstätigkeiten staatlicher Instanzen zuordnen lassen“¹²⁴ müssen, um einen Programmerfolg sicherzustellen. Damit ist ein organisationsbezogener Kontext angesprochen. Im Kategorienschema der Implementationsforschung wird er im Wesentlichen unter der Rubrik „Implementationsstruktur“ subsumiert. Die Suche nach und die Festlegung geeigneter Durchführungsinstanzen soll nach Möglichkeit bereits vorab entschieden werden, also vor dem Beginn des eigentlichen Implementationsprozesses. Zur Programmerstellung gehört daher auch die Bestimmung der mit der Programmverwirklichung betrauten administrativen Einheiten und die Benennung ihrer prozedural einsetzbaren Mittel¹²⁵.

Diese erste Auffächerung des Programmbegriffs zeigt, dass bereits in der frühen Phase der deutschsprachigen Implementationsforschung auch Dimensionen der Steuerungstheorie mitgeführt worden sind. Unter dem Programmbegriff werden nicht nur Instrumente und Instanzen, sondern auch (noch) Ziele und Vorstellungen intendierter Wirkungen subsumiert¹²⁶. Zielbestimmung als Ziel der Steuerung, Instrumentierungskataloge zur Verwirklichung des Steuerungsziels und Benennung der Durchführungsinstanzen als „Vorstellung der Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen“¹²⁷ prägen den Begriff „Programm“. Werner Jann hat 1981 die zentralen Kategorien in einer Übersicht (siehe Übersicht 1) zusammengefasst.

Übersicht 1: Kategorien der Analyse politischer Programme

Allgemein	Wirkungsteil	Durchführungsteil
Ziele (Outcome-Ziele)	intendierte Wirkungen (Impact-Ziele)	intendierter Output (Output-Ziele)
	theoretische Annahmen („Handlungsmodell“)	theoretische Annahmen („Implementationsmodell“)
	Adressaten/Zielgruppe	Akteure/Implementatoren
	Instrumente (extern)	Instrumente (intern)
		Form/Programmstruktur

Quelle: Jann, Werner: Kategorien der Policy-Forschung, Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Speyer 1981, 56.

¹²⁴ Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 243.

¹²⁵ Kaufmann/Rosewitz 1983, 39.

¹²⁶ Die Beschäftigung mit Zielen rückt später in der Implementationsforschung in den Hintergrund, da sich das Analyseinteresse auf Einsatz und Wirkung von Instrumenten konzentriert. Siehe das folgende Kapitel 4 *Programmtypen*.

¹²⁷ Mayntz 1986, 8.

Die Brüchigkeit von Zielen im Prozess der Programmformulierung ist zwar früh in der Verwaltungswissenschaft erkannt worden¹²⁸, hat jedoch die Implementationsforschung wenig geprägt. Nur wenige Arbeiten widmen der Zielformulierung verstärkte Aufmerksamkeit und „entdecken“ die Erkenntnis der benachbarten Disziplinen aufs Neue. Beispielhaft kann die detaillierte Zielbaumanalyse von GERD HELLSTERN und HELMUT WOLLMANN für das (alte) Städtebauförderungsgesetz¹²⁹ angeführt werden. Einen anderen Weg haben PETER KNÖPFEL und HELMUT WEIDNER eingeschlagen. Ihr Versuch, Zieldefinierungshierarchien und Normierungskaskaden aufeinander zu beziehen, hat zur Konstruktion von „Programmkernen“ und „Programmschalen“ geführt¹³⁰. Ihr am Beispiel von Umweltqualitätsnormen entwickeltes Programmmodell geht davon aus, dass jedes (politische) Programm eine „harte“, eindeutig bestimmbare, in der Regel messbare Zielgröße enthält. An diesen „Kern“ lagern sich „innere“ Schalen weiterer Steuerungsnormen und Festsetzungen von Mess-, Bewertungs- und Evaluationsmethoden sowie „äußere“ Schalen an, die Vorschriften über Organisation, Finanzierung (und Verwaltungsverfahren) enthalten¹³¹. Dieses Modell lässt sich sehr gut dem Steuerungsmodell rechtsstaatlicher Normierung kombinieren (siehe Abbildung 1).

Dieses Programmmodell liefert wichtige Präzisierungen; es bündelt die der Ökonomie, Verwaltungs- und Rechtswissenschaft vertrauten Unterscheidungen von offenen und allgemeinen, beziehungsweise eindeutig und konkret bestimmten Zielen zu einem in sich schlüssigen Konzept: Die Steuerungsangabe eines Programmes ist in seinem Kern enthalten und eindeutig fixiert. Damit erfüllt der „Programmkern“ das wichtige Kriterium der Evaluationsforschung nach Klarheit, Spezifität und Messbarkeit¹³². Allgemeine und vage Zeitangaben scheiden in diesem Modell als Steuerungselemente aus, da sie nicht in empirisch messbare Operationalisierungen überführt werden können.

Die rechtsstaatliche Tradition legislatorisch induzierter Steuerung basiert auf der Vorabnormierung von Eingriffs- oder Leistungshandlungen der Verwaltung – Gebote, Verbote, Genehmigungspflichten, Auflagen, Befreiungen, Subventionen, Finanzhilfen, Fehlbedarfsfinanzierungen etc. – durch den Gesetzgeber. Dabei nimmt dieser häufig eine Delegationsbefugnis zu untergesetzlicher Normierung (etwa im Sinne des Artikel 80 Abs. 1 GG) vor. Hierin besteht eine deutliche Parallele zu einem politischen Programm. Auch dieses besteht häufig am Anfang „(...) oft (...) nur aus deklaratorischen Zielsetzungen, Grundsatzbeschlüssen und vielleicht der Einrichtung eines Haushaltstitels“¹³³; die „restliche“ Programmierung erfolgt nicht mehr durch den Gesetzgeber, sondern wird zu einem späteren Zeitpunkt von anderen Akteuren, darunter auch von Verwaltungsinstanzen, vorgenommen.

¹²⁸ Scharpf 1971, 9 ff.; Thieme 1984, § 80, RdNr. 475.

¹²⁹ Hellstern/Wollmann 1983a.

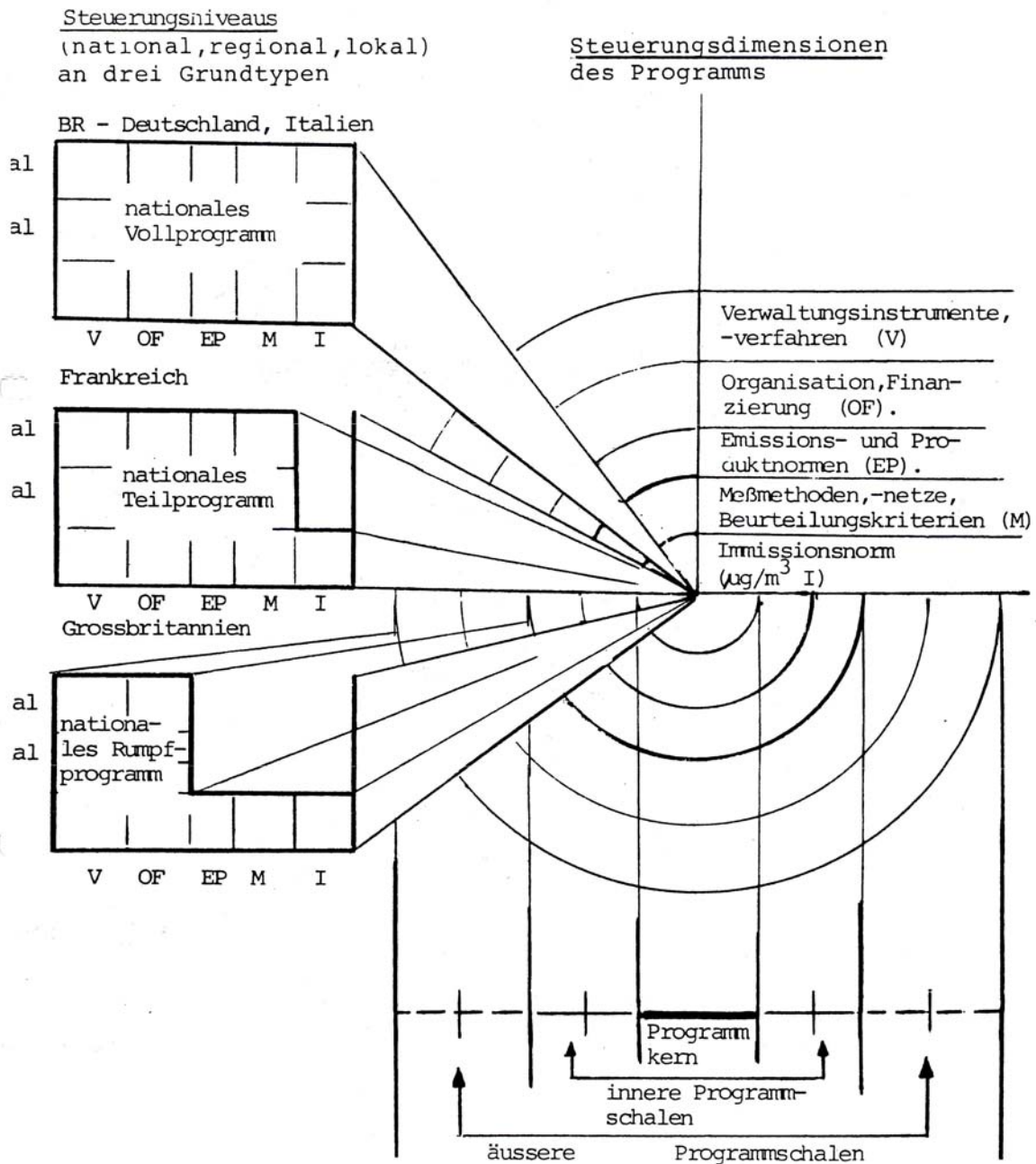
¹³⁰ Knöpfel/Weidner 1980, 88.

¹³¹ Knöpfel/Weidner 1980, 89.

¹³² Weiss 1974, 49.

¹³³ Mayntz 1980b, 9.

Abbildung 1: Steuerungsniveaus und Steuerungsdimensionen eines Programms



Quelle: Knöpfel, Peter und Helmut Weidner: Normbildung und Implementation. Königstein 1980, 89.

Sind in den Programmierungsphasen verschiedene (Norm-) Produktionsinstanzen hintereinander geschaltet, kann nach ihrer hierarchischen Positionierung zueinander gefragt werden. Weiterhin ist die Frage von Bedeutung, ob die programmierenden Akteure (und Akteursgruppen) dem staatlichen, teilstaatlichen, gemischt staatlich-gesellschaftlichen oder rein gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen sind. Es ist nicht gleichgültig, ob ausschließlich staatliche Akteure bei

der Programmentwicklung tätig sind, ob Träger der kommunalen oder sozialen Selbstverwaltung Rechtsnormen produzieren oder ob technische Normenausschüsse Teile der Programmierungsarbeit übernehmen. Ebenso ist von Interesse, ob das Programm – wenn auch unter verschiedener Programmierungsherrschaft – zentralstaatlich als „nationales Vollprogramm“ oder teilstaatlich (landesstaatlich) regional und/oder dezentral als „nationales Rumpfprogramm“¹³⁴ entsteht. Und schließlich kann danach gefragt werden, ob Kombinationsmodelle von staatlich/parastaatlicher und nationaler/regionaler Programmierungstätigkeit anzutreffen sind.

Das Programmmodell gewinnt an zusätzlicher Erklärungskraft, wenn im Anschluss an die Feststellung einer hierarchisch-mehrstufigen Programmierung danach gefragt wird, *welcher* politische und/oder gesellschaftliche (kollektive) Akteur die Programme der jeweiligen Regelungsebene herstellt. Rainer Wolf ist am Beispiel des Atomrechts dieser Frage nachgegangen. Er stellt der Hierarchie der Normen die Phalanx der Erzeuger gegenüber und fragt, welchen Beitrag die einzelnen Normproduzenten zur Programmerstellung und -konkretisierung leisten. Die legislatorische Rechtserzeugung durch den Gesetzgeber stellt quantitativ nur einen geringen Teil der relevanten Normmengen dar. Außerparlamentarische und nicht-staatliche Regulierungs-Instanzen wie die *Reaktorschutzkommission*, die Leitstelle Kerntechnik des Verbandes der *Technischen Überprüfungs-Vereine* (TÜV) und der Kerntechnische Ausschuss des *Deutschen Instituts für Normung* (DIN) tragen den deutlich größten Anteil der atomrechtlichen Normierung (siehe Übersicht 2):

Übersicht 2: Normenhierarchie und Normenerzeuger im Atomrecht

Normqualität	Normen	Normenerzeuger
Gesetz	AtomG	Bundestag
Rechtsnormen	StrSchVO, AtVfV, DeckVO, KostVO, RöVO	Bundesregierung
administrative Steuerung	Sicherheitskriterien, Richtlinien, Merk posten usw.	Bundesminister (BMI; ab 1986 BMRSU, z. Zt. BMUNR)
technische Regelungen der Politikberatung	Leitlinien der RSK Empfehlungen der RSK Weisungsbeschlüsse der VdTÜV	Reaktorschutzkommission Leitstelle Kerntechnik der VdTÜV
technische Normung	Regeln der KTA DIN 25 400 - 25 500	Kerntechnischer Ausschuss, DIN

Quelle: Wolf, Rainer: Rechtsordnung und Technostruktur - die Grenzen regulativer Politik im Bereich der Kernenergie. Opladen 1982, 241.

In seinem Beitrag wird deutlich, dass Gesetze – entgegen der parlamentarisch-rechtsstaatlichen Steuerungsdoktrin – den Verwaltungsvollzug nur noch in gerin-

¹³⁴ Knöpfel/Weidner 1980.

gem Maße durch klare inhaltliche Vorgaben steuern. Sie stellen vielmehr oft nur noch „Ermächtigung und Auftrag dar, die Staatstätigkeit von der Verwaltung her zu entwickeln“¹³⁵. Herrschende Gesetzgebungspraxis ist vielmehr, zentrale Steuerungsaussagen des Gesetzes in die Form *unbestimmter Rechtsbegriffe* zu bringen. Umweltpolitische Absichtserklärungen - wie: die Gefahrenvorsorge müsse bei Atomkraftwerken dem „Stand von Wissenschaft und Technik“¹³⁶, bei anderen emittierenden Anlagen dem „Stand der Technik“¹³⁷ entsprechen, nachträgliche Auflagen müssten „wirtschaftlich vertretbar“¹³⁸ oder die beim Betrieb der Anlagen entstehenden Reststoffe seien „ordnungsgemäß und schadlos“ zu verwerten¹³⁹ – verdecken Zielkonflikte zwischen Umweltschutz und ökonomischen sowie politischen Interessen¹⁴⁰. Solche „dilatorischen Formelkompromisse“ delegieren wichtige umweltpolitische Steuerungsentscheidungen auf die nachfolgenden exekutiven und technischen Programmierungsphasen¹⁴¹.

An die einzelnen Umweltgesetze schließen sich *Rechtsverordnungen* (z.B. die Strahlenschutzverordnung) und *Verwaltungsvorschriften* (z.B. TA Luft, TA Lärm) an. Auch sie reglementieren in weitaus geringerem Maße inhaltliche Entscheidungen „als dies das Volumen vorhandener Vorschriften eigentlich erwarten ließe“¹⁴². Da sich die administrativen Regelungen vorwiegend auf die organisatorischen und verfahrenstechnischen Abläufe konzentrieren, erfolgt die Normierung präziser inhaltlicher technischer und umweltschützender Standards meistens durch die substaatlichen *technischen Regel- und Normwerke* (z.B. für den Lärm: VDI-Richtlinien 2058).

Das hierarchische Modell stufenförmig festzulegender Planinhalte beherrscht auch den Programmtyp räumlicher Politik. Ebenso wie an dem erörterten Beispiel des Atomrechts werden wichtige Normierungsschritte durch nicht- oder halbstaatliche Akteure bzw. Akteursgruppen vorgenommen. Und vergleichbar den – offenen oder verdeckten – Zielkonflikten der Atompolitik hat auch räumliche Politik höchst widersprüchliche Programmaussagen umzusetzen.

¹³⁵ Schnabel 1980, 51.

¹³⁶ § 7 II Nr. 3 AtomG.

¹³⁷ § 5 Nr. 2 BimSchG.

¹³⁸ § 17 II Nr. 1 BimSchG.

¹³⁹ § 5 Nr. 3 BimSchG.

¹⁴⁰ Wolf 1986, 172-176.

¹⁴¹ Brandt 1999; Smeddinck/Tils 2000.

¹⁴² Hucke/Bohne 1980, 105.

4 Programmtypen

In ihrem Bemühen, Programme und Programmtypik zu klassifizieren, sind *policy*-Analyse und Implementationsforschung nicht bei Sortieren und Auflisten von Elementen der Zielformulierung, Kernen oder Programmschalen sowie Instrumenten stehengeblieben. Sie haben sich vielmehr intensiv um eine *Typologie* der Programme bemüht, um so zu einer Abgrenzung und Spezifizierung verschiedener Formen und Maßnahmen der politischen Steuerung zu gelangen. Die Implementationsforschung hat dabei Anleihen bei der *policy*-Forschung gemacht. Auf deren Fundament aufbauend, hat sie einen eigenen Differenzierungskanon entwickelt.

Die am stärksten in der Literatur rezipierte Typik stellt die von THEODOR LOWI in den Vereinigten Staaten von Amerika entwickelte Klassifikation von Politiken dar¹⁴³. Er unterscheidet vier *policies*, die er nach den abstrakten Kriterien des Grades der Wahrscheinlichkeit und der Art von Anwendung staatlicher Zwangsmittel differenziert:

- (1) distributive policy,
- (2) regulative policy,
- (3) redistributive policy und
- (4) constituent policy¹⁴⁴.

Nach den ersten Adaptionen im deutschsprachigen Raum, insbesondere durch CLAUS OFFE¹⁴⁵ und FRITZ SCHARPF¹⁴⁶, verknüpft RENATE MAYNTZ 1980 die LOWI'sche Typologie von *policies* mit der Steuerungs- und Interventionsprogrammatisierung der Implementationsforschung. Sie setzt zunächst Programmklassifikation und Programminstrument wechselseitig variabel und bezieht sie sodann in systematischer Absicht aufeinander¹⁴⁷. Dabei stellt sie drei Typen von *policies* in den Vordergrund:

¹⁴³ Zur Rezeption im deutschsprachigen Raum siehe Jann 1981, 40 ff.

¹⁴⁴ Lowi 1972.

¹⁴⁵ Offe 1975, 85 ff.

¹⁴⁶ Scharpf/Reissert/Schnabel 1975, 15 ff.

¹⁴⁷ Bereits drei Jahre zuvor sortiert sie Programme nach Kriterien, die sich stark an den Instrumenten orientiert. Ihre 1977 vorgestellte Typologie enthält folgende Kategorien:

- Interaktive: an Private gerichtete Gebote und Verbote;
- konditionale Erlaubnisse, beziehungsweise Verbote mit Erlaubnisvorbehalt;
- positive und negative Anreize: Subventionen und Abgaben;
- einfache finanzielle Transfers;
- Mehrfachsummen, die die Beziehung zwischen Akteuren verschieden regeln;
- Bereitstellung von Einrichtungen der Infrastruktur durch die öffentliche Verwaltung;
- Bereitstellung von technischen und personellen Dienstleistungen (einschließlich persönliche Hilfen) durch die öffentliche Verwaltung. Siehe Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 243.

- (1) die regulative Politik, die Handlungsanforderungen verbindlich festlegt und dabei mit dem Instrumentarium von Gebot, Verbot, Genehmigungspflicht und Strafandrohung arbeitet,
- (2) das Anreizprogramm (positive oder negative finanzielle Anreize sowie Transfers) und
- (3) das Leistungsprogramm (unmittelbare staatliche Erstellung von Gütern, persönlichen oder technischen Dienstleistungen)¹⁴⁸.

Eher am Rande erwähnt sie

- (4) einen Typ Informations- und Überzeugungsprogramm (z.B. Bildungswerbung oder AIDS-Aufklärungskampagnen) und
- (5) prozedurale Regelwerke (z.B. das Mitbestimmungsgesetz)¹⁴⁹.

Es wird erkennbar, wie die Programme zum einen durch eine bestimmte Art verfolgter *Ziele* definiert werden – Handlungsforderungen beim Typ regulativer Politik, finanzielle Transfers bei Anreizprogrammen, staatliche Leistungserbringung bei Leistungsprogrammen – zum anderen durch die dabei benutzten *Instrumente*: Genehmigungspflichten, Subventionsansprüche, Infrastrukturmaßnahmen¹⁵⁰ Kenntlichkeit erhalten.

Die Zentralität des Programmbegriffs und seiner darin enthaltenen Typenlehre stellt eine Besonderheit der deutschen Implementationsforschung dar¹⁵¹. Die Wichtigkeit des Programms im Phasenmodell politischer Prozesse wird besonders hervorgehoben. Da die Implementationsforschung von der Annahme lebt, dass die Wirkung politischer Programme „wesentlich von der Art ihrer Durchführung abhängt“¹⁵², muss ihr steuerungstheoretisches Interesse die Aufmerksamkeit in besonderem Maße auf die Praktikabilität der Instrumente lenken; von ihnen hängen Wirksamkeit und Griffbarkeit der verfolgten Ziele ab. Nicht nur die Interaktionsprozesse, die sich bei der Durchführung abspielen, sondern die Instrumente selber geraten in den Blickwinkel.

Diese Sichtweise ist auch der Evaluationsforschung nicht unbekannt. „Evaluierung bietet eine Möglichkeit zu testen, ob die *Komponenten* (Hervorhebung durch den Autor) eines Programms (...) tatsächlich mit günstigen Ergebnissen in Beziehung stehen“¹⁵³. Allerdings stellt die Elaborierung der Instrumente nicht deren vorrangiges Anliegen dar.

Seit Beginn der Implementationsforschung wird über Vor- und Nachteile verschiedener Instrumente diskutiert¹⁵⁴. Vom „richtigen“ Instrumenteneinsatz – so

¹⁴⁸ Mayntz 1980b, 5 f.

¹⁴⁹ Mayntz 1980b, 6.

¹⁵⁰ Ebenso Windhoff-Héritier 1980, 42 ff.

¹⁵¹ Winhoff-Héritier 1980, 19; Jann 1981, 49; Mayntz 1983b, 11; Kaufmann/Rosewitz 1983, 35; Bruder 1984, 135.

¹⁵² Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 236.

¹⁵³ Weiss 1974, 108.

¹⁵⁴ Mayntz 1980b, 5.

kann zugespitzt formuliert werden – wird der angestrebte Programmerfolg abhängig gemacht¹⁵⁵. Damit verschiebt sich die Analyserichtung. Nicht mehr die Ziele selber, sondern die zur Zielerreichung eingesetzten *Instrumente* gewinnen für die Forschung Bedeutung. Die für die Durchführung von Programmzielen vorgesehenen und in der Durchführung angewandten Steuerungsinstrumente geraten so selber zur Bestimmungsgröße des Programms. „Die analytische Unterscheidung (...) ist (...) auf der Ebene der Instrumente zu treffen; Programme können aber dem dominanten Instrument entsprechend *ebenfalls* (Hervorhebung durch den Autor) nach diesen Kategorien klassifiziert werden“¹⁵⁶.

Programmentwicklung wird schließlich durch die Kenntnis der vorgegebenen Implementationsstruktur und die Antizipation von Schwierigkeiten im Vollzug beeinflusst. Die Merkmale des resultierenden Programms bestimmen wiederum die Vorgänge in der Implementationsphase wesentlich mit¹⁵⁷. Damit wird „die so vorausgesetzte Bedeutung des Programms für das Implementationsgeschehen (...) tatsächlich eine empirische Frage“¹⁵⁸. Die Einbettung der Programmierungsphase in ein umfassendes *policy*-Modell schafft allerdings auch besondere Probleme: Das Phasenschema kann auf analytischer Ebene nicht hinreichend exakt *Politikprozesse* abbilden. Eine dichotome Phasenvorstellung Entwicklung/Vollzug wird jedoch „der Wirklichkeit nicht gerecht“¹⁵⁹.

In der Konsequenz entsteht eine charakteristische Unschärferelation der einzelnen *policy*-Phasen untereinander. Abwechselnd wird von der schrittweisen Konkretisierung des Programms in der Zeitabfolge¹⁶⁰ oder gar von einer „Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation“¹⁶¹ gesprochen; „Implementationsmodelle mit Rückkoppelungsschleifen“ werden vorgestellt¹⁶²; und schließlich wird die Phasenunterscheidung gänzlich in Frage gestellt:

„Programmformulierung und -implementierung (...) sind (...) als ein zusammenhängender politischer Prozess (...) zu (...) begreifen, in dem etwa einerseits die spezifischen Merkmale des Programms (die ihm zugrundeliegende 'Wirkungstheorie', die institutionelle Regelung seiner Durchführung etc.) unmittelbar in der Durchführbarkeit und Durchführung auf der Implementationsstrecke zu Buche schlagen und umgekehrt Interessenahmen und Handlungshindernisse, die sich in der Implementationsphase geltend machen, modifizierend auf die Veränderung und Reformulierung des Programms rückwirken können“¹⁶³.

¹⁵⁵ Mayntz 1980b, 12.

¹⁵⁶ Mayntz 1980b, 5.

¹⁵⁷ Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 239.

¹⁵⁸ Mayntz 1983b, 11.

¹⁵⁹ Mayntz 1983b, 10.

¹⁶⁰ Mayntz 1980b, 9.

¹⁶¹ Dahme/Grunow/Hegner 1980.

¹⁶² Dahme/Grunow 1983.

¹⁶³ Wollmann 1983, 246.

Aus diesem Dilemma scheint kein Weg herauszuführen. Als analytische Kategorie muss das Programm als Begriff vorausgesetzt werden¹⁶⁴. Analysen der Implementationsprozesse erschüttern jedoch zugleich die Vorstellung eines fixen Programms. „Die Frage, wie ein Programm beschaffen sein muss, um Aussichten auf eine effektive Implementation und auf zielkonforme Wirkungen zu eröffnen, ist (...) durch die Implementationsforschung selber zum Problem geworden, ein Problem jedoch, das ihren analytischen Rahmen übersteigt“¹⁶⁵. Kritik an diesen „forschungsanalytischen Defiziten“¹⁶⁶ hebt das berechtigterweise hervor, überfordert aber die Leistungsfähigkeit der Implementationsforschung.

Die Typologie bildet ein heuristisch brauchbares Forschungsinstrumentarium zur Identifizierung derjenigen staatlichen Handlungskataloge, die Implementationsforschung bislang untersucht hat: *politische* Programme¹⁶⁷. Die „Anleihen“ in der Politikwissenschaft sind seriös und führen nicht zu willkürlichen Uminterpretationen etwa von Arenen und Programmarten. *Policy*- und Implementationsforschung verzichten nicht darauf, Programme als „Programme“ zu identifizieren. Die sorgsame Abgrenzung verschiedener Programmtypen und die genaue Differenzierung von Instrumenten und Instrumentierungsmöglichkeiten wird dem selbstgestellten Anspruch zu beschreiben gerecht. Schließlich hält sie mit den Standards der Evaluierungsforschung Schritt¹⁶⁸.

Soweit das analytische Defizit der Implementationsforschung in der Kategorienbildung des Programmbegriffs sich darauf bezieht, die oft sehr komplexen Entstehungsbedingungen von Programmen nicht genügend zu berücksichtigen und am vermeintlich fertigen Konstrukt anzusetzen¹⁶⁹, kann auf die in letzter Zeit verstärkt zu verzeichnenden Bemühungen verwiesen werden, Norm- und Programmsetzungsprozesse selber zu untersuchen. Die Steuerungstheorie der sog. „Kölner Schule“¹⁷⁰ hat den vielfältigen Steuerungsarrangements kollektiver und kooperativer Akteure zentrale Aufmerksamkeit gewidmet¹⁷¹.

Räumliche Politik in der Programmliteratur

Obwohl der räumlichen Politik im Forschungsverbund „politischer Programme“ Implementation große Aufmerksamkeit gewidmet worden ist¹⁷², blieb das analyti-

¹⁶⁴ Mayntz 1980b, 5, und Mayntz 1983b, 11.

¹⁶⁵ Kaufmann/Rosewitz 1983, 35.

¹⁶⁶ Bruder 1984.

¹⁶⁷ Implementationsforschung hat sich bislang kaum mit dem Vollzug von Routineaufgaben der herkömmlichen Ordnungsverwaltung befasst. Siehe allerdings in letzter Zeit Bachmann 1993, Weingarten 1993 und Dose 1997, Lübbe-Wolff 1993, Brandt 1999, Breunung 1999, Helsper 2000, Bültmann/Wätzold 2002.

¹⁶⁸ Zur Evaluierungsforschung statt aller: Stockmann 2000; Sedlacek 2004.

¹⁶⁹ Windhoff-Héritier 1980, 29 f.; Bruder 1984, 135.

¹⁷⁰ Siehe zur Theorie des „*akteurszentrierten Institutionalismus*“ Kapitel 5 dieser Arbeit.

¹⁷¹ Siehe dazu ausführlich Kapitel 5 dieser Arbeit.

¹⁷² Zu nennen sind im Rahmen des seinerzeit groß angelegten Forschungsverbundes insbesondere die Forschungsprojekte über Steuerung und Implementationsstruktur im Bereich staatlicher Raum- und Siedlungspolitik: Wollmann/Baestlein/Konukiewitz 1980; Scharpf/Schnabel 1979; Emenlauer/Lang 1980; Schultz zur Wiesch 1977 und 1984 sowie Benz 1982.

sche Bemühen, diesen Politiktyp in der Dimension seiner Programmqualität genau zu fassen, eigenartig unscharf. RENATE MAYNTZ erwähnt Raumordnung und Flächenplanung nicht. In ihrer Terminologie werden sie als Teil des Politiktypes „Bereitstellung von Infrastruktur“ verstanden¹⁷³. Nur ausnahmsweise wird raumbezogene (Flächen-) Planung als eigener Programmtyp konzipiert¹⁷⁴. MANFRED KONUKIEWITZ¹⁷⁵ bezeichnet räumliche Politik als „Konstrukt“, in dem die unterschiedlichsten auf räumliche Entwicklung bezogene Programmelemente kombiniert werden¹⁷⁶. Er schlägt vor, Instrumente regulativer, anreizender und infrastrukturbildender Politiktypen mit Elementen prozeduraler Regelung und Information zusammenzufügen¹⁷⁷ (vgl. Übersicht 3).

Übersicht 3: Externe Instrumente zur Beeinflussung der Raumnutzung

Instrument- typ	regulative In- strumente	Anreizinstrumente		infrastrukturelle In- strumente
Beispiele der Anwendung	Flächensteue- rung Ansiedlungs-/ Investitionsver- bote und -gebote	Wirtschafts- förderung Wohnungs- bauförderung Arbeitsmarkt- förderung	Ansiedlungs- abgaben	Straßenbau Beförderungsangebote Bildungseinrichtungen Zuweisungen für: Städtebau Verkehrswesen Krankenhäuser Kultur- und Freizeitein- richtungen

Quelle: Konukiewitz, Manfred, Die Implementation räumlicher Politik. Opladen 1985, 46.

Vergleicht man seinen Vorschlag mit der von RENATE MAYNTZ eingeführten Programmspezifikation *aller* Typen politischer Programme, wird deutlich, dass die Typen hier insgesamt in vollständiger Aufzählung wiederkehren – jetzt allerdings als Elemente eines *speziellen* Programmtypes. Ebenso läuft die von den Autoren getroffene Unterscheidung in „externe Instrumente“ gemäß der oben vorgestellten Übersicht 1¹⁷⁸ und „interne Instrumente“ im Sinne von Verfahrens- und Informationsvorschriften¹⁷⁹ an der MAYNTZ'schen Typenlehre vorbei. Zwar kann mit Werner Jann ein Wirkungsteil mit externen Instrumenten und ein Durchführungsteil mit internen Instrumenten unterschieden werden¹⁸⁰; die von diesem getroffene Unterscheidung bezieht sich aber auf Adressaten eines Programmes einerseits und Umsetzungsakteure der Durchführung andererseits. Verfahren und Informa-

¹⁷³ Mayntz 1980b, 5 f.

¹⁷⁴ Scharpf/Schnabel 1979 und Konukiewitz 1985.

¹⁷⁵ Konukiewitz 1985.

¹⁷⁶ Konukiewitz 1985, 42.

¹⁷⁷ Konukiewitz 1985, 45 ff.

¹⁷⁸ Übersicht 1: *Kategorien der Analyse politischer Programme*.

¹⁷⁹ Siehe Konukiewitz 1985, 49: Tabelle 4a: *Interne Koordinationsinstrumente zur Beeinflussung der Raumnutzung*.

¹⁸⁰ Siehe Übersicht 1, op. cit.

tion können jedoch nicht dem einen *oder* anderen Teil eines politischen Programms zugeschlagen werden.

Allerdings kommen die terminologischen Schwierigkeiten nicht von ungefähr. Sie sind in den außerordentlich vielfältigen Aufgaben von räumlicher Planung begründet. Vereinzelt hat es Versuche gegeben, diese Aufgaben als *Ziele* zu erfassen und zu systematisieren¹⁸¹. Bei Versuchen einer Hierarchisierung oder kohärenten Ableitung der Ziele untereinander ist rasch erkannt worden, dass dieses widerspruchsfrei nicht gelingt. Entweder ändern die Ziele sich nachträglich – ohne dass dabei noch auf „Ableitungsklarheit“ bestanden wird – oder sie sind von vornherein überwiegend konfligierend formuliert. Zuordnung und Systematisierung von Zielen gelingt nicht in derselben Eindeutigkeit, wie es etwa beim Programmtyp regulativer Politik angelegt ist.

Mit der Verabschiedung des ersten Raumordnungsgesetzes¹⁸² waren in § 21 Absatz 1 Zielfeststellungen unterschiedlichen Charakters formuliert worden (Prinzipien, Ziele, Grundsätze), die unterschiedliche *policy*-Bereiche berührten. Genannt seien die Forderung nach Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Teilräumen, das Prinzip der ausgeglichenen Funktionsräume und Achsenkonzepte bei der räumlichen Verknüpfung von Orten. Bei der Handhabung des Bundesraumordnungsgesetzes stellte sich sowohl bei Bund und Ländern das Bedürfnis heraus, die Zielformulierungen des § 2 Absatz 1 präziserer zu fassen und eine Verengung des Zielsystems anzustreben. Das zu diesem Zwecke 1975 veröffentlichte *Bundesraumordnungsprogramm*¹⁸³ hat jedoch nie die Bedeutung erlangt, „die sich die Verfasser (...) erhofft hatten“¹⁸⁴. Auch für die Weiterentwicklung trifft die Feststellung zu, „dass die Verankerung räumlicher Ziele und Instrumente räumlicher Planung nicht als Ergebnis der systematischen Überprüfung der zuvor geleisteten Implementationsversuche einzustufen sind, sondern der aus der Praxis genommenen allgemeinen Einsicht“¹⁸⁵.

Der Formulierung von Zielen werden Ungenauigkeit, Formelkompromisse oder die strukturelle Unauflösbarkeit diametral entgegengesetzter Optionen räumlicher Politik bescheinigt. Damit misslingt der Steuerungsimpuls bereits auf der Programmebene:

„Die Tendenz zur Abstraktion (...[und; Ergänzung durch Verfasser]...) zur Ausklammerung von Zielkonflikten vermindert die normative Bindungswirkung der Raumplanung gegenüber den Fachressorts und den unteren Gebietskörperschaften. Eine zu abstrakte (...) Raumplanung verliert (...) ihre (...) Steuerungsfunktion für diejenigen dezentralen Einheiten, die grundsätzlich bereit waren, einen

¹⁸¹ Wagener 1972 für die Ziele der Raumordnung der alten Bundesländer; Hellstern/Wollmann 1983a für das Städtebauförderungsgesetz.

¹⁸² Beschluss des Bundestages: 05.03.1965, Zustimmung des Bundesrates: 12.02.1965, Ausfertigung: 08.04.1965, Inkrafttreten 21.04.1965.

¹⁸³ Bundestag-Drucksache 7/3584.

¹⁸⁴ Cholowa et al. 1981 ff., Einleitung II, Rd. Nr. 77 (1983).

¹⁸⁵ Kittelmann/Hübler 1984, 45.

brauchbaren Orientierungsrahmen der künftigen räumlichen Entwicklung bei ihren eigenen Standortentscheidungen zu berücksichtigen“¹⁸⁶.

Ebenso große Schwierigkeiten wie Systematisierung und Ableitung der Ziele hat die Einordnung der Instrumente und Maßnahmen räumlicher Politik in einen einheitlichen Politiktypus bereitet. Die von MANFRED KONUKIEWITZ vorgelegte Typik benennt zwar die wichtigsten Dimensionen des Programmes räumlicher Politik. Sie erscheinen bei ihm als eine Kombination regulativer, leistungsanreizender, infrastruktureller und verfahrenlenkender Programme. Für diese Einteilung spricht eine gewisse Plausibilität:

Auf der einen Seite soll etwa die Festsetzung einer bestimmten Nutzungsart für eine bestimmte Fläche in der verbindlichen Bauleitplanung für Adressaten und Verwaltungsakteure gebietend „unmittelbar verhaltenslenkend“¹⁸⁷ wirken – genau wie jede andere Rechtsform regulativer Politik. Die Komplexität der raumordnerischen Ziele ist für den Fall des einen konkreten Flächennutzungs- oder Bebauungsplan reduziert auf *bestimmte* Nutzung. Damit ist „invariante Identität“¹⁸⁸ hergestellt; und es sind verhaltenslenkende Effekte angestrebt. Maßnahmen der Flächensteuerung oder der räumlich beschränkten Betriebs- und Ansiedlungsverbote, wie sie sich beispielsweise aus Bestimmungen des Immissionschutzrechtes ergeben können, wenn in gewissen Raumeinheiten die zulässigen Obergrenzen von Umweltbelastungswerten bereits erreicht sind, stellen in dieser Sichtweise ebenfalls Gebote und Auflagen im Sinne eines regulativen Politiktyps dar.

Andererseits enthält räumliche Planung in großem Umfang rechtliche Festsetzungen, die sich nicht ohne Weiteres dem regulativen Politiktyp zuordnen zu lassen scheinen. Räumliche Planung schafft – im wörtlichen Sinne – Platz für Bildungseinrichtungen und Krankenhäuser, für Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie für Verkehrsstraßen. Diese Maßnahmen werden in der Implementationsliteratur als Instrumente von Infrastrukturpolitik verstanden¹⁸⁹. Weiterhin werden in der Steuerungsdiskussion wirtschaftliche Anreizinstrumente und finanzielle Transfers hervorgehoben, die sich neben anderen – zuallererst wirtschaftlich – angestrebten Wirkungen dadurch auszeichnen, dass sie ebenfalls räumliche Effekte erzielen¹⁹⁰.

Verfahrensrechtliche Vorschriften schließlich werden als Elemente prozeduraler Regulierung angesehen. Diese unterscheidet sich insofern von anderen Formen regulativer Normsetzung, als hier bestimmte Verfahren für die Interaktion zwischen verschiedenen Gruppen und Personen vorgeschrieben werden, womit aber kein bestimmtes Verhaltensergebnis gesichert werden soll. Auf Raumordnung und Flächenplanung angewandt, bedeutet das, dass die Berücksichtigung der

¹⁸⁶ Scharpf/Schnabel 1979, 21.

¹⁸⁷ Hucke/Müller/Wassen 1980.

¹⁸⁸ Luhmann 1983.

¹⁸⁹ Scharpf/Schnabel 1979, 13 ff.

¹⁹⁰ Siehe die Hinweise bei Konukiewitz 1985, 47.

Ziele bereits dann als gesichert angesehen werden kann, „wenn die Raumordnungsinstanzen die Chancen erhalten, ihre Entscheidungskriterien in dem Entscheidungsprozess geltend zu machen“¹⁹¹.

Die unterschiedlichen Programmtypen, die bei räumlichen Wirkungen eingesetzt werden, haben FRITZ SCHARPF und FRITZ SCHNABEL veranlasst, die Defizitanalyse vollständig anders zu dimensionieren. Sie benennen als das entscheidende Steuerungshindernis räumlicher Politik mangelhafte *Koordination*¹⁹². Damit nehmen sie einen wichtigen Perspektivenwechsel zur Identifizierung und Qualifizierung der Programme räumlicher Politik vor. Im Vordergrund ihrer Überlegung steht nicht die unterschiedlichen *policies*, sondern die Frage ihrer Kombinationsmöglichkeiten. Ihnen zufolge gelingt es auf der *Programmebene* nicht, die verschiedenen Steuerungsimpulse effektiv zusammenzuführen. Der horizontal und vertikal differenzierte Staats- und Verwaltungsaufbau des öffentlichen Sektors schließe aus, „dass eine einzige Instanz alle Instrumente einer wirksamen Raumsteuerung in einer Hand vereinigen könnte“¹⁹³. Hinzu trete eine scharfe *Konkurrenz* in der Definition von Staatsaufgaben zwischen territorialer und sektoraler Problemwahrnehmung und Problembearbeitung¹⁹⁴. Schließlich gelänge es nicht, die Zielkonflikte – etwa zwischen der Förderung wirtschaftlichen Wachstums („Entwickeln“) und der Herstellung gleichrangiger Lebensbedingungen („Ordnen“) – auszutragen¹⁹⁵. In der Konsequenz erscheine die „geringe politische Durchsetzungsfähigkeit (...) als der eigentliche Engpassfaktor, der die Wirksamkeit von Raumplanungen beschränkt“¹⁹⁶. Indem die beiden Autoren die Bedeutung und Notwendigkeit von *Koordination* bei der Steuerung räumlicher Politik hervorheben, verweisen sie zum einen implizit auf die Funktion von *Verfahren*. *Koordination* kann nur gelingen, wenn die bei der Programmierung beteiligten Akteure bzw. Institutionen zusammenfinden und miteinander kooperieren. Zum zweiten macht ihr Verständnis räumlicher Politik sie für Juristen verständlich, die unter räumlicher Politik *Raumplanungsrecht* verstehen und als Hauptaufgabe der überörtlichen räumlichen Planung ebenfalls die *Koordination* ansehen.

Zusammenfassend können die verschiedenen Instrumente der Beeinflussung von Raumnutzung folgendermaßen dargestellt werden: Sie stammen von unterschiedlichen Programmtypen her. Die Verhaltensvorschriften können dem Politiktyp regulativer Programme, die Erstellung von Infrastruktur den Leistungsprogrammen, die Veröffentlichung von Berichten dem Typ persuasiver Programme und die Verfahrenssteuerung einer prozeduralen Programmatik zugeordnet werden. Der Programmtyp „räumliche Politik“ stellte dann einen – allerdings spezifischen – „Mix“ unterschiedlicher Programme dar, wobei zunächst offen bleiben kann, ob dieser „Mix“ seinerseits einen neuen Programmtyp generiert.

¹⁹¹ Konukiewitz 1985, 50.

¹⁹² Scharpf/Schnabel 1979.

¹⁹³ Scharpf/Schnabel 1979, 17.

¹⁹⁴ Scharpf/Schnabel 1979, 18 f.

¹⁹⁵ Scharpf/Schnabel 1979, 21.

¹⁹⁶ Scharpf/Schnabel 1979, 22.

MANFRED KONUKIEWITZ hat in seiner „empirischen Untersuchung zur Koordination des Vollzuges raumwirksamer Maßnahmenprogramme“ diesen Weg eingeschlagen. Allerdings richtet sich sein Forschungsinteresse so stark auf die Wirkungsweise von Politikinstrumenten und auf die „Funktionsweise dieser Instrumente“¹⁹⁷, dass darüber der systematische Zusammenhang von Programmtyp und Instrumenten aufgegeben wird. Zwischen den raumbewegenden Zielen als Gegenstand von politischem Handeln und den zur Zielerreichung eingesetzten Instrumenten besteht nur noch beliebige Zuordnung. Der Begriff „räumliche Politik“ wird nur noch von der intendierten Wirkung eines räumlichen *Effektes* her definiert und begnügt sich damit, zur Anwendung gelangende Maßnahmen und Instrumente nur noch aufzuzählen. Der bei THEODOR LOVI und RENATE MAYNTZ zwingende Zusammenhang von *policy*-Inhalt bzw. -Ziel geht dabei ebenso verloren wie der von RENATE MAYNTZ herausgestellte Zusammenhang von Zielen und *Instrumenten*. Derselbe Einwand kann gegen FRITZ SCHARPF und JOCHEN SCHNABEL erhoben werden. Auch sie definieren „räumliche Politik“ vom *Objektbereich* her, nicht vom Inhalt. Allerdings sehen sie das Defizit dieses Politiktypus nicht in seinem unzulänglichen *policy*-Mix, sondern in der mangelhaften Koordination.

¹⁹⁷ Konukiewitz 1985, 51.

Abschnitt 2: *Policy*-Netzwerke und Produktionscluster

5 Neuausrichtung der *Policy*-Forschung: Netzwerke und Cluster

Fast zeitgleich mit der Etablierung des Implementationsansatzes als Teil der *policy*-Forschung im deutschsprachigen Forschungsraum erlangt in Politik- und Wirtschaftswissenschaften ein weiteres, aus der Organisationssoziologie entlehntes Paradigma an Bedeutung: das Netzwerkkonzept. Den Grundannahmen dieses Konzeptes zufolge wird gesellschaftliches und politisches Handeln vornehmlich durch Institutionen gelenkt¹⁹⁸ und gesteuert. Das Konzept ist damit in den Zusammenhang von *institutioneller* Steuerung in Politik und Wirtschaft zu stellen¹⁹⁹. Die Vorstellung einer Handlungsstrukturierung mittels institutioneller Arrangement, die sich bis auf die englische und schottische Aufklärung zurückverfolgen lässt²⁰⁰, ist durch Vertreter des methodologischen Individualismus²⁰¹ und den Begründer der Transaktionskostenökonomie²⁰² neu belebt worden.

Ein wichtiges Kennzeichen dieser neuen Perspektive ist, „dass ihr theoretischer Zugriff, ähnlich wie in der klassischen politischen Ökonomie, gegenüber den Nachbardisziplinen der Wirtschaftswissenschaften (wie z.B. Politik- und Verwaltungswissenschaft einerseits und Organisationssoziologie andererseits) offen und anschlussfähig [... bleibt ...] und die verschiedenen Konzepte in Soziologie, Ökonomie und den Politik- und Verwaltungswissenschaften *gleichermaßen* [Hervorhebung durch den Autor] anwendbar sind“²⁰³.

Organisationsstrukturen von Unternehmen, Arrangements der politischen Regulierung, Rechtsinstitutionen von *property rights*²⁰⁴, Handlungsformen von öffentlichen Unternehmen u. ä. unterscheiden sich „auffallend von Märkten“²⁰⁵. bilden aber gleich ihnen *institutionelle Strukturen* aus. In der Ökonomie sind Firmenstudien und Analysen von Industriestrukturen (z. B. Wettbewerb versus Monopolstrukturen, Formen der vertikalen Integration, Analyse von Wertschöpfungsketten), in der Verwaltungswissenschaft und Organisationssoziologie Studien unter der Stichwort „organizational governance“ oder „corporate governance“²⁰⁶ einen neo-institutionellen Ansatz verpflichtet.

¹⁹⁸ Schneider/Kenis 1996, 12.

¹⁹⁹ Schneider/Kenis 1996, 11-14.

²⁰⁰ Albert 1976; Kaufmann/Krüsselberg 1984.

²⁰¹ v. Hayek 1945; siehe zum methodischen Individualismus Heine 1983.

²⁰² Coase 1937.

²⁰³ Schneider /Kenis 1996, 15.

²⁰⁴ Siehe Überblick bei Wolff/Neuburger 1995, 79 f. mit weiteren Nachweisen. Ausführlich zu *governance*-Strukturen in Kapitel 9 ff.

²⁰⁵ Schneider/Kenis 1996, 15.

²⁰⁶ Schneider/Kenis 1996, 16 mit weiteren Nachweisen.

Die Gemeinsamkeit liegt in der Benutzung eines spezifischen Kommunikationsmodus, mit dessen Struktur anschlussfähige Interaktionen zustande kommen: Es wird auf das **Netzwerk** als „Bindeglied“ hingewiesen. Damit wird ein Steuerungs- und Umsetzungstyp propagiert, der sich jenseits von Markt und Hierarchie²⁰⁷ bewegt.

„Der Netzwerkbegriff scheint dabei zweierlei zu leisten: Einerseits erfasst er qualitative Veränderungen politischer Entscheidungsprozesse, d. h. Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen Akteuren, die eher in einem Neben- als in einem Unter- und Überordnungsverhältnis zueinander stehen. Andererseits liefert der Begriff ein analytisches Konzept, das in der Lage ist, eine Verbindung zwischen den bislang dominierenden Interessensvermittlungsmodellen ((...) eines funktionalistisch interpretierten Pluralismus und des (Neo-) Korporalismus (...)) herzustellen, beide auf eine gemeinsame Basis zu beziehen und empirisch handhabbar zu machen“²⁰⁸.

Die nachfolgenden Ausführungen zur „Karriere“ dieses Konzeptes, besonders in Politik- und Verwaltungswissenschaft, wollen zeigen, dass bereits die „frühen“ Verwendungen von Netzwerk- oder Verflechtungskonzepten wichtige Hinweise nach Zustandekommen und Funktion interorganisatorischer Netzwerke in der räumlichen Politik enthalten.

In der Politikwissenschaft wird mit dem *Netzwerkkonzept* der Sache nach zum ersten Mal Mitte der 70er Jahre argumentiert. FRITZ SCHARPF und seine damaligen Mitarbeiter veröffentlichen 1975 eine Studie zur „Politikverflechtung“ des bundesrepublikanischen Föderalismus und führen in dieser Arbeit organisationssoziologische Überlegungen für die Untersuchung von Bund-Länder-Kooperationen ein²⁰⁹. Ausgelöst durch die Grundgesetz-Änderungen der Großen Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD Ende der 60er Jahre hatte sich das ursprünglich in der Bonner Verfassung (1949) relativ klare Entweder-Oder-Prinzip staatlicher Aufgabenverteilung²¹⁰ verschränkt. Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften im Bundesstaat griffen nun in größerem Umfang Platz, obwohl dieses für ein „klassisches“ Modell föderaler Aufgabenverteilung alles andere als selbstverständlich ist²¹¹. Besonders durch die Verankerung von Gemeinschaftsaufgaben²¹² sowie die Einführung von Mischfinanzierungen²¹³ wurden Kooperationen zwischen Bund und Ländern im Verwaltungsbereich bei der gemeinsamen Planung und Finanzierung

²⁰⁷ Im Original „neither Market nor Hierarchy“ – siehe Powell 1990; im Folgenden zitiert nach der deutschen Übersetzung Powell 1996.

²⁰⁸ Jansen/Schubert 1995, S. 10 f.

²⁰⁹ Scharpf et al. 1975.

²¹⁰ Hierbei leitend: Artikel 30 GG.

²¹¹ Deuerlein, 1972; Laufer 1971; Kisker 1971.

²¹² Artikel 91a und 91b GG a. F.

²¹³ Artikel 104a GG a. F.

dieser genannten öffentlichen Aufgaben und Ausgaben zwingend. Die Zusammenarbeit hatte sich fortan in neuen institutionalisierten Formen zu bewegen²¹⁴.

In ihren Untersuchungen über die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, zur Gemeindeverkehrsfinanzierung, zur Städtebauförderung, zur Wohnungsbauförderung und zur Krankenhausfinanzierung stellten die genannten Autoren fest, dass trotz der festen Institutionalisierung der Kooperation so gut wie *kein formalisierter Zwang* zur Verhandlung oder Einigung durch Einsatz von Macht ausgeübt werde²¹⁵. Vielmehr herrsche ein Prinzip von Einstimmigkeit vor, das allerdings hohe Folgekosten induziere. Ergebnisse könnten nämlich nur „durch eine systematische Minimierung des Konsensbedarfes“²¹⁶ erzielt werden, indem auf der Basis von *Minimallösungen* operiert werde.

„Systematische Minimierung des Konsensbedarfes bedeutet (...) den Versuch einer Konfliktentlastung durch Verminderung der Zahl der notwendigen Beteiligten, durch Verminderung der Zahl der simultan entscheidungsbedürftigen Alternativen und schließlich durch die Suche nach prozeduralen und inhaltlichen Entscheidungsregeln, die die Konfliktwahrscheinlichkeit zwischen den Beteiligten vermindern können“²¹⁷.

Später bezeichnet FRITZ SCHARPF die aneinander gekoppelten Institutionen der beteiligten Bundesministerien, Länderadministrationen und – in Einzelfällen – Vertretungen kommunaler Gebietskörperschaften, die als handlungsfähige Organisationen definiert“ werden²¹⁸ als „korporative Akteure“. Er versteht darunter Akteure, „die über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den letztendlichen Nutznießern ihres Handelns verfügen und deren Aktivitäten von Arbeitnehmern ausgeführt werden, deren eigene Interessen durch Arbeitsverträge neutralisiert werden“²¹⁹.

„‘Korporative Akteure’ (...) sind typischerweise ‘top-down-Organisationen’, die von einem ‘Eigentümer’ oder, an dessen Stelle, von einer hierarchischen Führung kontrolliert werden, die Eigentümer oder Nutznießer vertritt. Mitglieder (...) wirken (...) nicht aktiv an der Festlegung der Handlungsoptionen des kollektiven Akteurs mit, sondern haben höchstens die kollektive Macht, das Führungspersonal auszuwählen und abzurufen. (...) Korporative Akteure können (...) Identitäten, Ziele und Fähigkeiten haben, die unabhängig sind von den Interessen und Präferenzen der Gruppen, denen sie dienen sollen“²²⁰.

²¹⁴ Übersicht bei Kisker 1971.

²¹⁵ Scharpf et al. 1975, S. 49 f.

²¹⁶ Scharpf et al. 1975, S. 55.

²¹⁷ Scharpf et al. 1975, ebendas.

²¹⁸ Scharpf/Mayntz 1995, S. 43 im Anschluss an Coleman 1974.

²¹⁹ Scharpf 2000, 101.

²²⁰ Scharpf 2000, 105.

Die Stellung der verschiedenen korporativen Akteure zueinander fasst FRITZ SCHARPF unter den Begriff der *Konstellation*²²¹. Mit dem Konzept korporativer Akteure und Akteurskonstellationen ist ein Untersuchungspfad für die Frage eröffnet, worin die Qualität dieser durch die verfassungsrechtliche Ausgangslage erzwungenen Kooperation besteht und ob das Zusammenwirken der genannten Organisationseinheiten durch den Netzwerkbegriff der neunziger Jahre hinreichend erfasst werden kann.

Als zweiter „Vorläufer“ der heutigen politikwissenschaftlichen Netzwerkkonzeptionen ist die Korporatismus-Debatte zu nennen. In Weiterführung einer bereits die junge Bundesrepublik begleitende Frage nach Macht und Einfluss, nach „Herrschaft der Verbände“²²² bezeichnet der Begriff *Korporatismus* eine neue Qualität der Beziehung von Staat und Verbänden. Nicht mehr nur die Interessensorganisationen benutzten den Staat, um ihre Anliegen durchzusetzen; auch der Staat instrumentalisiert die Verbände, um sich deren Informationsvorsprünge und innerverbandliche Kommunikationsstrukturen für die Durchsetzung seiner Handlungsoptionen zunutze zu machen²²³. Korporatistische Arrangements werden als neue Form gesellschaftlicher Konfliktregulierung verstanden. In ihr werden „parlamentarische Interessensvermittlung und bürokratische Steuerung ergänzt (...) durch etablierte Verhandlungssysteme aus Staat und Verbänden sowie durch Elemente der Kollegial- und Selbstverwaltung (tripartism)“²²⁴.

Organisierte Interessen und Großverbände wirken bei der Formulierung von Politik mit, indem sie – traditionellerweise – Einfluss auf Gesetzgebung²²⁵, Verwaltung²²⁶ und Justiz²²⁷ nehmen. Zugleich sind sie jedoch in der Lage, staatliche Politik auch nach innen in ihre eigenen Organisationen zu transportieren und dort umzusetzen – mit anderen Worten: sie sind imstande, staatliche Programme selber zu implementieren. Als wesentlicher Grund wird hierfür ihre „administrative Logik“²²⁸ genannt. Ähnlich staatlichen Organisationen bilden auch mitgliedsstarke und ressourcenreiche (Groß-) Verbände Strukturen aus, die sich durch einen hohen Grad von Spezialisierung, durch Arbeitsteilung, Standardisierung der Arbeitsabläufe, Formalisierung der Aktivitäten, Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse und Spezifizierung der Rollen auszeichnen²²⁹.

Eine Variante der Korporatismus-Forschungen wird unter dem Begriff „*Mesokorporatismus*“ abgehandelt. Sein Forschungsfokus sind nicht die gesamt-

²²¹ Scharpf 2000, 87. Auf den Zusammenhang zwischen korporativem Akteur, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen wird in Kapitel 7 näher eingegangen.

²²² Eschenburg 1955. Siehe auch Eschenburg 1989.

²²³ Lehbruch/Schmitter 1979, 50 f.; Willke 1983, 128 f.; in historischer Perspektive Czada 1994, 54 f.

²²⁴ Czada 1987, 239; siehe zusammenfassend ders. 1994, 44-52.

²²⁵ Stefani 1971.

²²⁶ Schmid/Treiber 1975.

²²⁷ Gawron/Schäfer 1976.

²²⁸ Voigt 1995, 45.

²²⁹ Siehe zur Veranschaulichung das Schaubild bei Teubner/Willke 1980, 57.

gesellschaftlichen Beziehungen zwischen Staat und Verbänden, sondern die eher auf „dezentralen“ Entscheidungsebenen oder „sektoralen“ Politikfeldern anzutreffenden Verflechtungen zwischen staatlichen Akteuren, Unternehmensvertretern und Gewerkschaftsfunktionären. Gegenüber einem sog. „Makrokorporatismus“ unterscheidet sich der „Mesokorporatismus“ vor allem in drei Dimensionen:

- Steuerungsgegenstand bildet nicht die Nachfrage, sondern das Angebot an Produktionsfaktoren.
- Gesteigerte Bedeutung im Steuerungsverbund erwachsen der Produzenten-seite, also den Unternehmen.
- Steuerungsaktivitäten konzentrieren sich auf einzelne Branchen und Sektoren.²³⁰

In dieser Akzentuierung des „Mesokorporatismus“ lassen sich viele Übereinstimmungen zu den hier verfolgten Fragestellungen aufzeigen:

- (1) „Nachfrage“ an Produkten und „Vollzug“ von Programmen sind an der Output-Seite von Produktion oder Programm angesiedelt. Angebote an Produktionsfaktoren oder das „Produzieren“ von Regionalplänen hingegen sind auf der „Input“-Seite zu verorten.
- (2) Ebenso wie eine sektorale oder branchenspezifische Steuerung nicht auf gesamtgesellschaftlicher Ebene erfolgt, wird die Produktion räumlicher Politik (fast) nicht für den Gesamttraum, sondern überwiegend in Teilräumen vorgenommen. Bezugsgröße beider Ansätze bildet oft ein Bundesland oder dessen Ausschnitt, eine Region.
- (3) Zumindest in der neueren raumwissenschaftlichen Diskussion wird ernsthaft über die effektive Bündelung raumbezogenen Instrumenten- oder Planungseinsatzes nachgedacht.²³¹

Mit dem fast ausschließlich regionalen Zuschnitt der Mesokorporatismusforschung²³² ist eine unmittelbare Brücke zu Netzwerk-Konzepten der Wirtschaftswissenschaften geschlagen. Dies ist deshalb bemerkenswert, als dass politikwissenschaftliche Forscher selbstkritisch einräumten, dass „die Wende zur Mesoebene die regionale Perspektive (...) vernachlässigt worden ist“²³³.

Eine wichtige Akzentuierung haben Netzwerk-Konzeptionen schließlich in der Wirtschaftswissenschaft und hier besonders in der Regionalökonomie erfahren. In empirischen Untersuchungen über die Beziehungen von Wirtschaftsunternehmen zu ihren „Kunden“ ist deutlich geworden, dass das Umfeld dieser Organisationen

²³⁰ Nach Heinze/Schmid 1994, S. 65.

²³¹ ARL 1995; Danielzyk 1998.

²³² Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass unter „Region“ häufig auch ganze Bundesländer verstanden werden.

²³³ Heinze/Schmid, op. cit., 66.

nur in gewissem Umfang aus einem „amorphen Publikum“²³⁴ besteht. Vielmehr stellen zum überwiegenden Teil wiederum *Organisationen* die relevanten Interaktionspartner von Organisationen dar. Man hat deshalb von „interorganisatorischen Beziehungen“²³⁵ der Wirtschaftsunternehmen gesprochen. Die Regionalökonomie setzt sich seit Beginn der neunziger Jahre auch in Deutschland intensiver mit der Frage auseinander, was ökonomisch erfolgreiche Regionen hat erfolgreich werden lassen und „ob die in ökonomisch prosperierenden Regionen ausmachbaren Erfolgsfaktoren (...) Maßstab für Wirtschaftsförderprojekte in weniger erfolgreichen Regionen“²³⁶ werden können.

Die Diskussion über die Bildung von *Territorien* in französischen Industrieregionen hat für die Beantwortung dieser Frage wichtige Beiträge geliefert. Im Übergang von „fordistischer“ zu „postfordistischer“ Regulation, die im Wesentlichen durch die Ablösung von Massenproduktion durch flexible Spezialisierung gekennzeichnet sein soll²³⁷, entstehen nach dieser Auffassung auch neue Raumeinheiten und neue räumliche Bezüge der Produktion. Es bilden sich Industriedistrikte – sozialräumliche Gebilde, die „durch die aktive Präsenz einer Gemeinschaft von Personen und einer Häufung von Unternehmen in einem gegebenen geographischen und historischen Raum geformt“ werden²³⁸.

In der Literatur wird angenommen, dass die räumliche Nähe und die damit ermöglichte kommunikative Dichte für die beteiligten Unternehmen Vorteile im Wettbewerb bieten²³⁹. Allerdings ist nicht nur der interorganisatorische Bezugsrahmen von Bedeutung. Vielmehr durchdringen sich lokale Gemeinschaft und lokal angesiedelte Unternehmen gleichsam gegenseitig. „Das aus dieser Konfiguration entstehende Territorium ist das Resultat der Begegnung zweier Welten: der Gesellschaft und der Gemeinschaft, d. h. in anderen Begriffen: aus der Verbindung von Marktbeziehungen und nicht-marktförmigen Formen der Zusammenarbeit, die sich auf Vertrauen gründen“²⁴⁰. Die Bedeutung von *kulturellen Milieus* wird in Untersuchungen über industrielle Distrikte in Italien bestätigt; sie entstehen und bestehen durch enge Wechselbeziehungen zwischen „produktiver Realität einerseits und sozialem und politischem Leben andererseits“²⁴¹.

Während der Koordinationsmechanismus eines (politischen) Netzwerkes auf vertragsgestützte Bindungen oder teils formale/teils informale Kooperationsbeziehungen zwischen strategisch agierenden Organisationen vorsieht, setzt der Koordinationsmechanismus der Gemeinschaft auf soziale Normen und Regeln, die aus der Zuordnung von Individuen zu einer Gemeinschaft erwachsen. „Entscheidend

²³⁴ Mayntz 1993, 39.

²³⁵ Evan 1976.

²³⁶ Krumbein 1994, 3.

²³⁷ Piore/Sabel 1984.

²³⁸ Becatini 1992, zitiert nach Colletis/Pecaqueur 1994.

²³⁹ Voelzkow 2007, 31.

²⁴⁰ Colletis/Pecaqueur 1994, 10.

²⁴¹ Telljohann 1994, 46; ähnlich 48; siehe weiterhin Sabel 1992, Rehfeldt 1994, 89; Held 2000.

ist dabei, dass die interne Koordination der Mitglieder einer solchen Gemeinschaft weder der Eigennutzlogik des Marktes noch der Hierarchie des Unternehmens folgt, sondern auf einer spontanen Solidarität gründet, die eine Befolgung der sozialen Normen und Regeln der Gemeinschaft einschließt.²⁴²

Die Bedeutung des Faktors „räumliche Nähe“ wird schließlich auch in regional-wirtschaftlich orientierten Untersuchungen zu *Produktionsketten* und *Produktionsclustern* hervorgehoben. Diese verstehen die Bildung regionaler **Cluster** als Ergebnis räumlicher Verdichtung von Produktionsketten. Mit der Darstellung unterschiedlicher Produktionsstufen und Funktionen *einer* Produktionskette über den Raum wird eine „Verankerung der räumlichen Konzentration (...) in einem übergreifenden Zusammenhang von *Produktionsverflechtungen* (...)“ erreicht²⁴³.

„Unter einem ‚regionalen Wirtschaftscluster‘ wird (...) dabei eine räumliche Konzentration (von vornehmlich kleinen und mittleren) Unternehmen einer Branche oder einer verflochtenen Wertschöpfungskette verstanden, die im Verbund nationale, europäische oder sogar globale Märkte beliefern. Die Besonderheiten dieser regionalen Wirtschaftscluster liegen in der arbeitsteiligen Produktion spezialisierter und funktional differenzierter Klein- und Mittelunternehmen, die in unmittelbarer räumlicher Nähe (...) so etwas wie ein regional arbeitsteilige Produktionseinheit bilden, wobei sich die kleinen und mittleren Unternehmen des Clusters jeweils auf komplementäre Teilschritte der Produktion eines speziellen regionalen Produktes spezialisieren.“²⁴⁴

Beide Konzeptionen – die des industriellen Distriktes wie die der Clusterbildung – weisen die Gemeinsamkeit auf, dass sie die entstehenden Netze durch eine erhöhte Zahl von *Produktionskontakten* infolge räumlicher Nähe gekennzeichnet sehen. Die nächstseitige Abbildung 2 illustriert eine solche nicht-hierarchische Darstellung eines Produktionsnetzwerkes.

Bei der Analyse dieser Verflechtungen ist auf eine methodische Besonderheit hinzuweisen, die derartige Netzuntersuchungen spezifisch kennzeichnen: Zwischen höherwertigen und nachgeordneten Funktionen der Produktionsabläufe wird *keine Hierarchisierung* vorgenommen; es werden vielmehr die Häufigkeit der Kontakte gezählt. Ihr überdurchschnittliches Auftreten – infolge der räumlichen Nähe – wird als Voraussetzung für das Entstehen der regionalen sozialen Netzwerke angesehen²⁴⁵.

Bei Fragen nach den ökonomischen Ursachen erfolgreicher Regionalentwicklung wird insbesondere auf die Wirksamkeit von Agglomerationsvorteilen verwiesen. Der traditionelle Ansatz von Industriedistrikten²⁴⁶ wie neuere Konzeptionen („New

²⁴² Voelzkow 2007, 46.

²⁴³ Rehfeldt 1994, 190. Zu Produktionsclustern siehe weiterhin am Beispiel Hamburgs Läßle et al. 1994 und Läßle 1998, am Beispiel Berlin-Brandenburg Kujath 1998, Kujath 2001 und Dybe/Kujath 2000.

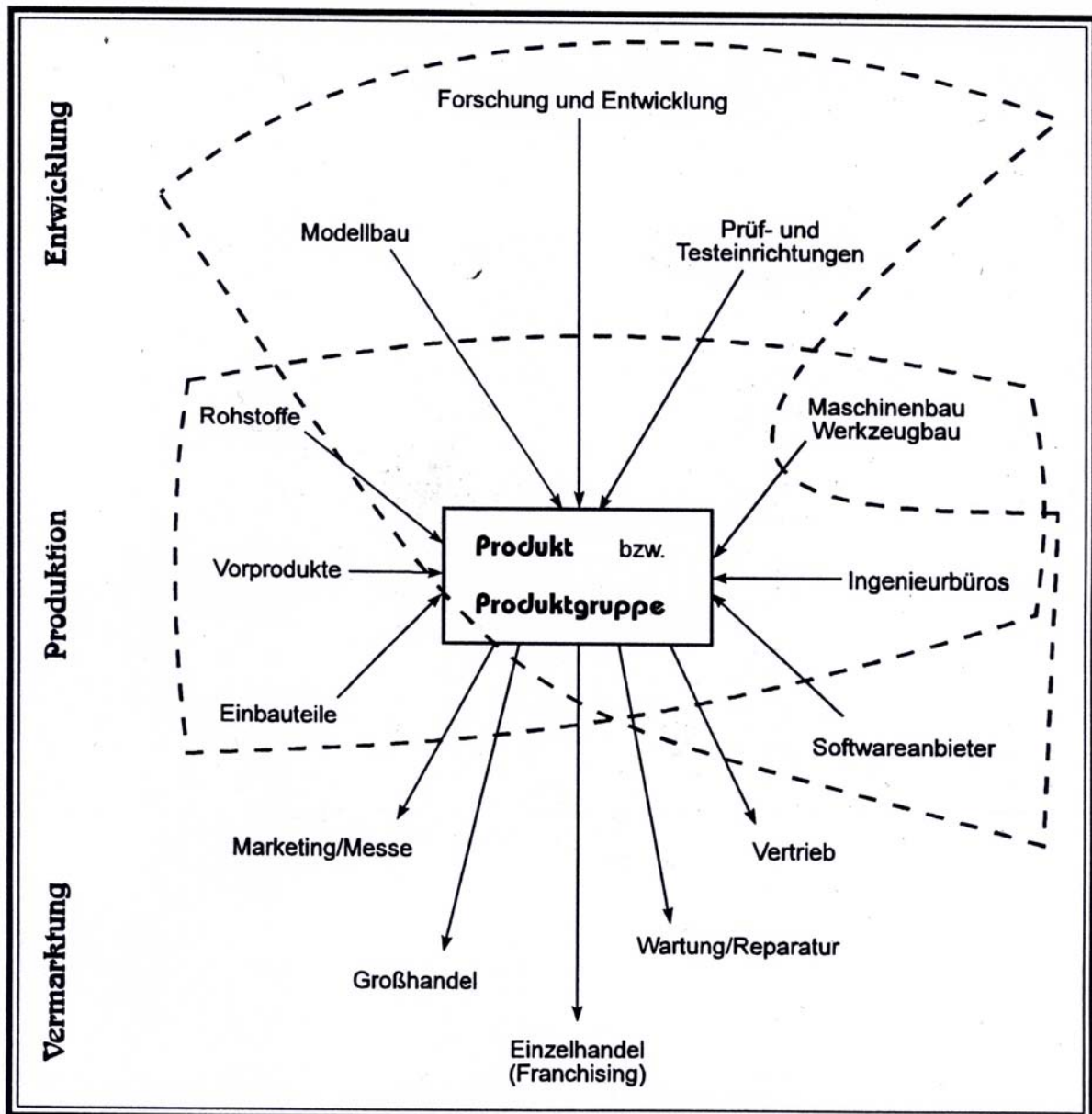
²⁴⁴ Voelzkow 2007, 30.

²⁴⁵ Rehfeldt 1994 197.

²⁴⁶ Zuerst Marshall 1920.

Industrial Spaces²⁴⁷ und „New Economic Geographic“²⁴⁸) führen pekuniäre und technologische Externalitäten als Formen von Agglomerationsvorteilen auf. Clusterphänomene lassen sich als Verbindungselement zwischen den genannten ökonomischen Ansätzen und unternehmerischen Strategien auf der regionalen Ebene interpretieren²⁴⁹.

Abbildung 2: Beispiel eines Produktionsnetzes



Quelle: Rehfeldt, Dieter, Produktionscluster und räumliche Entwicklung - Beispiele und Konsequenzen, Münster und Hamburg 1994, 191.

²⁴⁷ Scott 1988.

²⁴⁸ Krugmann 1991.

²⁴⁹ Titze/Brachert/Kubis 2009, 354.

Nach einer Definition von M.E. PORTER sind Cluster „a geographically proximate group of interconnected companies, suppliers, service providers and associated institutions in a particular field, linked by externalities of various types“²⁵⁰. Diese Gedanken der räumlichen Nähe sowie der Entstehung von Externalitäten durch die Konzentration eines oder mehrerer Wirtschaftszweige wurde in vielen Untersuchungen zur Identifikation und Wirkung industrieller Cluster aufgegriffen²⁵¹.

In der empirischen Operationalisierung zwecks Identifizierung von Clustern hat sich bisher keine allgemein anerkannte Methode durchgesetzt²⁵². Folgende Vorgehensweisen lassen sich unterscheiden:

- Sachverständige und Gutachten. Unter Berücksichtigung vorliegender Branchenanalysen, Gutachten und Medienberichten lässt sich auf in der Region vorhandene Wertschöpfungszusammenhänge und Clusterpotentiale schließen²⁵³.
- Maßzahlen der räumlich-sektoralen Konzentration. Cluster werden identifiziert, indem ein Standort bzw. Lokalisationsquotient zur Anwendung gelangt, der den (Beschäftigten-) Anteil einer Branche in einem Teilraum mit dem Anteil dieser Branche im Gesamttraum in Beziehung setzt²⁵⁴. Allerdings können mit dieser Methode nur Branchenagglomerationen nachgewiesen werden, jedoch keine Verflechtungen oder gar institutionelle oder soziokulturelle Clustereigenschaften²⁵⁵.
- Input-Output-Analysen. Input-Output-Tabellen gewähren als Ergänzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einen detaillierten Einblick in die Güterströme und Produktionsverflechtungen einer Volkswirtschaft mit der übrigen Welt²⁵⁶. Auf regionaler Ebene wären sie ein ideales Instrument zur Identifikation von Wertschöpfungszusammenhängen und damit Clustern. Die amtliche Statistik erfasst jedoch keine binnenwirtschaftlichen Güterströme²⁵⁷. Nationale Tabellen lassen sich jedoch nur durch sehr aufwändige eigene Datenerhebungen regionalisieren²⁵⁸.
- Qualitative Input-Output-Analyse. Dieses neue Verfahren²⁵⁹ führt zwei Untersuchungsmethoden, nämlich die regionale Konzentrationsmessung und die Input-Output-Rechnung zusammen. Dabei werden zunächst auf rationa-

²⁵⁰ Porter 2003, 562.

²⁵¹ Titze/Brachert/Kubis 2009, S. 354 mit zahlreichen Nachweisen.

²⁵² Kiese 2008, 22; Titze/Brachert/Kubis 2009, 354.

²⁵³ Kiese 2008, 23; Bergmann/Feser 1999.

²⁵⁴ Brenner 2006; Koschatzky 2007; Sternberg/Lietzenberger 2004.

²⁵⁵ Kiese 2008.

²⁵⁶ Bleses 2007.

²⁵⁷ Kiese 2008, 25.

²⁵⁸ Für Ostdeutschland sind Untersuchungen von Krätke/Scheuplein 2001 und Rosenfeld/Franz/Gunther/Heimpold/Kronthaler 2006 zu nennen.

²⁵⁹ Soeben erprobt und vorgestellt von Titze/Brachert/Kubis 2009.

ler Ebene entsprechend der deutschen Input-Output-Tabelle die relevanten intersektoralen Verbindungen identifiziert, in einem zweiten Schritt auf der regionalen Untersuchungsebene wichtige Produktionsstandorte konzentrierter Wirtschaftszweige mit Hilfe von Konzentrationsmaßen bestimmt und anschließend die identifizierten intersektoralen Verbindungen auf die regionale Ebene übertragen²⁶⁰.

In ihrer Untersuchung zur „Identifikation horizontaler und vertikaler industrieller Clusterstrukturen in Deutschland“²⁶¹ nehmen die Autoren des Hallenser Wirtschaftsforschungsinstituts die Regionalisierung anhand der von der Bundesagentur für Arbeit vorgenommenen Einteilung in insgesamt 270 Arbeitsmarktregionen vor, die einer Klassifizierung in sieben Klassen unterworfen wird.

Die Klassifikationskriterien richten sich dabei nach dem zentralen Untersuchungsgegenstand des Beitrags. Es werden die Anzahl regional konzentrierte Wirtschaftszweige sowie die Anzahl der regionalisierten relevanten Verbindungen zwischen diesen Wirtschaftszweigen verwendet. Kann in der betreffenden Region keinerlei Konzentration wirtschaftlicher Aktivität konstatiert werden, so gehört sie der Klasse 1 (Fehlende Konzentration wirtschaftlicher Aktivität) an. Ansätze eines horizontalen bzw. vertikalen Clusters liegen vor, wenn die Region über 1 bis 9 wichtige Standorte bzw. Verbindungen verfügt. Können in einer Region mehr als 9 wichtige Standorte bzw. Verbindungen gefunden werden, handelt es sich um ausgeprägte horizontale bzw. ausgeprägte vertikale Cluster.

Je mehr eine Region über Produktionsstandorte konzentrierter Wirtschaftszweige verfügt, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten einer wichtigen Verbindung zwischen diesen Wirtschaftszweigen.

Die Klassifikation erbringt das Ergebnis, dass in 139 von 270 Arbeitsmarktregionen keine Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten festgestellt werden können. 103 Regionen zeigen Ansätze eines horizontalen Cluster. Merkmale für Ansätze eines vertikalen Clusters finden sich in 13 Regionen. Ausgeprägte horizontale und ausgeprägte vertikale Cluster finden sich nur in insgesamt acht Arbeitsmarktregionen (Hamburg, Hannover, Düsseldorf, Köln, Frankfurt am Main, München, Nürnberg und Berlin). Auffällig ist, dass es in den Neuen Bundesländern nur zwei Regionen gibt – Dresden und Leipzig – die über ausgeprägte vertikale Cluster verfügen²⁶².

Netzwerke werden schließlich in den 90er Jahren besonders durch die Arbeiten des Kölner MAX-PLANCK-INSTITUTS FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG auch in politikwissenschaftlichen Analysen fest verankert. Netzwerke reflektieren in deren Sichtweise „eine tatsächliche Veränderung in der Struktur der politischen Ordnung. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, (...) *entsteht*“²⁶³

²⁶⁰ Titze/Brachert/Kubis 2009, 356; Schnabel 2000; Kubis/Titze/Brachert/Lehmann/Bergner 2009.

²⁶¹ Titze/Brachert/Kubis 2009.

²⁶² Titze/Brachert/Kubis 2009, 361 und 362.

²⁶³ Hervorhebung durch den Autor.

Politik heute in einem Prozess, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist“²⁶⁴. Als wichtigsten Grund nennt RENATE MAYNTZ die gewachsene Bedeutung von *formalen Organisationen* in fast allen Sektoren der Gesellschaft. Sie bezeichnet deren Bedeutungszuwachs als eine allgemeine Begleiterscheinung des Strukturwandels moderner Gesellschaften; „es scheint sogar ein Grundmerkmal gesellschaftlicher Modernisierung zu sein“²⁶⁵.

„Die Einbeziehung dieser korporativen Akteure in den politischen Prozeß ergibt sich natürlich nicht von selbst; ihre Existenz stellt bloß eine Möglichkeit dar: der Staat kann nunmehr in direkte Kommunikation mit den Zielgruppen und sonstigen an seiner Intervention interessierten Parteien treten. Es ist daher wichtig, daß sich Politiknetzwerke den betroffenen Akteuren auch als Problemlösungen darstellen; erst dadurch werden sie zu einer stabilen Wahlmöglichkeit. Im Rahmen einer solchen problemzentrierten Sichtweise entstehen Politiknetzwerke, weil einerseits die gesellschaftlichen Akteure eine Beteiligung am politischen Prozeß anstreben, während eine Zusammenarbeit mit ihnen für den Staat zugleich die Möglichkeit eröffnet, sich Informationen zu beschaffen; darüber hinaus kann dadurch auch die Akzeptanz bestimmter politischer Entscheidungen erhöht werden. Das Aufkommen von Politiknetzwerken hat daher zwei wichtige Implikationen: es ist ein Zeichen für einen 'schwachen' Staat, aber es signalisiert gleichzeitig Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften.“²⁶⁶

Formale Organisationen verfügen über die Fähigkeit zu strategischem Handeln. Dies legt eine spezifische Form der *Interaktion* nahe. Im Unterschied zur Marktkommunikation des ökonomischen Wettbewerbssystems und der hierarchischen Unter- und Überordnungskommunikation in Bürokratien scheinen „bargaining“ und „generalisierter politischer Austausch“ am besten geeignet, die wesentlichen Vorgänge der Kommunikation von formalen Organisationen untereinander zu beschreiben²⁶⁷.

Interorganisatorische Beziehungen korporativer Akteure können unter bestimmten Bedingungen als Netzwerke verstanden werden. In der Literatur werden Verhandlungssysteme dann als *Netzwerke* charakterisiert, wenn die Systeme auf größere Dauer angelegt sind²⁶⁸ und die in ihm beteiligten Gruppen „auch in und über diese Netze ihre Interessen und Ziele verfolgen und dabei in erheblichem

²⁶⁴ Mayntz 1992, 20.

²⁶⁵ Mayntz 1992, 21.

²⁶⁶ Mayntz 1992, 21. Später relativiert Renate Mayntz ihre Aussage über den 'schwachen Staat': „(...) Weder Verhandeln mit gesellschaftlichen Akteuren noch die Delegation von Regelungsfunktionen an Institutionen der Selbstverwaltung (...) bedeuten (...) Steuerungsverzicht“. Sie spricht nun vom *Formwandel* der Politik. Siehe Mayntz 1996 in Mayntz 1997, 278.

²⁶⁷ Mayntz 1992, 25. Renate Mayntz plädiert dafür, die in ihren Augen unscharfen Begriffe „bargaining“ und „Austausch“ durch „Verhandeln“ zu ersetzen. Mayntz 1992, 26. Siehe die Ausführungen zum „Verhandeln“ im Kapitel „Korporative Akteure und kooperative Spiele“ in Kapitel 7 dieser Arbeit.

²⁶⁸ Mayntz/Scharpf 1995, 61.

Maße Politik produzieren“²⁶⁹. In der Netzwerkperspektive kann ein Politikfeld als eine Menge sich überlappender Beziehungsstrukturen aufgefasst werden, die sich zwischen den Policy-Akteuren ergeben. Häufig nehmen diese Beziehungen dauerhaften Charakter an und gehören, soweit sie nicht durch formelle konstitutionelle oder andere legale Regeln festgelegt sind, zu den informellen Arrangements von Politik²⁷⁰. Aber auch Interessensverbände, Behörden, Parteien und selbst Parlamente werden in dieser Sichtweise gleichermaßen als mögliche Netzwerkeinheiten modelliert²⁷¹.

„Dieses Konzept (...) macht (...) kaum Vorannahmen. Verschiedene Ebenen (Mikro, Meso, Makro) und verschiedene Funktionen eines Netzwerkes im Politikprozeß (Lobby oder auch Teilnahme an der Implementation) können analysiert werden. Verschiedene Typen und Mischungen von Akteuren (Einzelunternehmen oder Einzelorganisationen, Interessensgruppen, Kammern mit Zwangsmitgliedschaft und Repräsentationsmonopol, Mischungen von nur privaten, privaten und staatlichen oder nur staatlichen Akteuren können betrachtet werden. Das Netzwerk kann offen oder weitgehend geschlossen, informell oder formal institutionalisiert sein“²⁷².

Analysen von Interaktionen der Einheiten des Netzwerkes ermöglichen, die dauerhaften Beziehungen zwischen Akteuren als übergreifende Struktur sichtbar zu machen²⁷³: Ebenso sind Beschaffung, Weitergabe und Austausch von Informationen²⁷⁴, Kooperation in der Politikformulierung und Umsetzung sowie Richtung der Ressourcenströme messbar²⁷⁵.

„Zentral für jede Netzwerkanalyse (...) ist (...) die genaue Bestimmung der Beziehung, die die Verbindung zwischen den Einheiten herstellen soll. Im Unterschied zur normalen Vorgehensweise in der empirischen Sozialforschung steht im Mittelpunkt nicht die Einheit, die mit bestimmten Individualmerkmalen beschrieben wird, sondern die Beziehungen zwischen den Einheiten“²⁷⁶.

Die Analyse sozialer Netzwerke umfasst ein Bündel von Methoden, die häufig auf dem mathematischen Zweig der Graphentheorie beruhen²⁷⁷. Die Politikwissenschaft hat diese Methode ursprünglich in gemeindesoziologischen Untersuchungen angewendet²⁷⁸; seit den 1980er Jahren breiten sich entsprechende Netz-

²⁶⁹ Schubert 1995, 232.

²⁷⁰ Schneider 2009, 206.

²⁷¹ Pappi 1993, 85.

²⁷² Jansen 1995, 134.

²⁷³ Mayntz/Scharpf 1995, 62.

²⁷⁴ Pappi/König/(Knoke) 1995.

²⁷⁵ Jansen/Schubert 1995, 12.

²⁷⁶ Pappi 1993, 85.

²⁷⁷ Schneider 2009, 206.

²⁷⁸ Laumann/Pappi 1976.

werkanalysen in verschiedenen Politikfeldern aus²⁷⁹. Mathematisch gesehen besteht eine Beziehungsstruktur – im Unterschied zu anderen Politikstrukturen wie etwa Institutionen – aus Relationen²⁸⁰. Beispiele für solche Beziehungen können Ressourcenflüsse zwischen den Akteuren sein, indem sich die beteiligten Organisationen Informationen übermitteln, sich gegenseitig mit Personal unterstützen oder auch Geldzahlungen leisten²⁸¹. Das Ziel der formalen Analyse solcher Beziehungsstrukturen ist, „spezifische Ordnungsmuster transparent zu machen, systematisch zu beschreiben und für bestimmte Erklärungen zu nutzen. Mittel hierzu sind quantitative Maßzahlen oder Klassifikationsformen, in denen strukturelle Zusammenhänge operationalisiert werden können“²⁸². Ausgangspunkt aller Beziehungsanalysen ist es, die Verbindungen zwischen Akteuren in Form einer Matrix darzustellen, deren Zeilen auf die Existenz oder Nichtexistenz einer Beziehung hinweisen. In einem ersten analytischen Schritt werden die Beziehungen aufsummiert, in die jeder Akteur einbezogen ist – einerseits in solche, die er „empfängt“, andererseits in solche, die er „sendet“²⁸³.

Neben der Zentralitätsanalyse können Austauschprozesse, wie sie bei Kommunikationsbeziehungen vorliegen, auch aus einer systemisch-kybernetischen Perspektive analysiert werden. Diese Perspektive ist Macht-zentriert und konzipiert einen Austausch über Ereignisse als Kontrollressource, mittels derer Sozialsysteme kontrolliert werden²⁸⁴. In der Politikfeldanalyse wird das Modell herangezogen, um den spezifischen Einfluss von Akteuren aus deren Tauschposition abzuleiten²⁸⁵. Ihm verwandt ist die Blockmodellanalyse, in dem Akteure mit ähnlichen Beziehungsprofilen zusammengefasst werden, um einen unübersichtlichen Akteurszusammenhang auf eine kleine Konstellation struktureller Positionen zu reduzieren²⁸⁶.

Mit der – methodisch und empirisch – sehr aufwendigen Analyse sozialer Netzwerke kann ein wichtiger Baustein zur Mikrofundierung von Politikfeldanalysen insgesamt herausgestellt werden. Insbesondere trägt sie dazu bei, die strukturellen Rahmenbedingungen kollektiven Handelns deutlicher erkennbar werden zu lassen²⁸⁷. Allerdings ist einschränkend hinzu-zufügen, dass derartige Analysen im Politikfeld Raumordnung und Raumplanung nach Wissen des Autors bislang nicht durchgeführt worden sind.

²⁷⁹ Schubert 1991; Schneider/Janning 2006.

²⁸⁰ Schneider 2009, 206.

²⁸¹ Schneider 2009, 206.

²⁸² Schneider 2009, 207, mit weiterführenden Literaturangaben zur Netzwerkanalyse.

²⁸³ Schneider 2009, 207.

²⁸⁴ Schneider 2009, 209.

²⁸⁵ Pappi/Kappelhoff 1984; Pappi/König/Knoke 1995.

²⁸⁶ Schneider 2009, 210 f. mit weiterführenden Literaturangaben zur Blockmodellanalyse.

²⁸⁷ Schubert 2009, 213.

6 Planungsinstitutionen der Raumordnung als Netzwerke

Der Autor schlägt vor, die in verschiedenen Gesetzen der räumlichen Planung vorgesehenen Beteiligungen unterschiedlicher Organisationen als Ausprägung von Elementen einer Netzwerk-Struktur zu verstehen und entsprechend zu rekonstruieren. Das Raumordnungsgesetz sowie die Planungsgesetze der Bundesländer enthalten z. T. detaillierteste Vorschriften über die Zusammensetzung von Organisationseinheiten, Gremien, Ausschüssen oder Beiräten, die bei der Produktion räumlicher Politik entweder entscheidungsbefugt oder mitwirkungs-berechtigt sind. Besonders im Baugesetzbuch finden sich darüber hinaus Vorschriften zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und zur Beteiligung der kommunalen Bürgerschaft.

Die Rekonstruktion von formellem Element dieser Struktur im Sinne eines Netzwerkes soll in einem ersten Schritt am Beispiel der MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG²⁸⁸, in einem weiteren Schritt am Beispiel der regionalen Planungsgemeinschaften in den Neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg vorgenommen werden. Diese Rekonstruktionen dienen zunächst nur der Identifizierung der Netzwerkeinheiten; Aussagen über Häufigkeit, Richtung und Intensität der Interaktionen der Einheiten werden damit noch nicht getroffen.

Ein zentrales Abstimmungsgremium im Politikfeld der Raumordnung und Landesplanung ist die *MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG*. Der Vorschrift des § 8 Absatz 1 ROG a. F.²⁸⁹ entsprechend ist am 15. Juni 1967 ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die „gemeinsamen Beratungen“ geschlossen worden. Darin ist dieser gesetzliche Begriff durch Bildung einer Ministerkonferenz operationalisiert worden²⁹⁰. Die Beratungen sollen mit einer Empfehlung abgeschlossen werden²⁹¹. Dem Gremium kommen keinerlei legislative oder regierungsadministrative Kompetenzen zu²⁹². Mitglieder der Ministerkonferenz sind für Raumordnung zuständige Bundesminister und die jeweils für Raumordnung zuständige Minister, Senatoren oder Ressortchefs der Bundesländer²⁹³. Die Konferenz besteht demgemäß aus insgesamt 17 Mitgliedern. Die Entscheidungsregel

²⁸⁸ Im Folgenden abgekürzt mit MKRO.

²⁸⁹ § 19 Absatz 4 ROG 1998.

²⁹⁰ § 1 Absatz 1 Verwaltungsabkommen. Zur Geschichte der MKRO siehe Cholewa/Dyong et al. 3. Auflage, § 8 ROG RdNr. 2-4.

²⁹¹ § 3 Absatz 1 Verwaltungsabkommen. Die Beratungsergebnisse tragen unterschiedliche Bezeichnungen. Neben *Empfehlungen* titulieren sie als *Entschlüsse*, *Beschlüsse*, *Stellungnahmen* und *zustimmende Kenntnisnahme*; siehe Zusammenstellung bei Cholewa/Dyong et al. 1999, Band II, *Vorschriftensammlung Bund*, Teil IV.

²⁹² Damit ist der bis zum Jahr 2006 gültigen verfassungsrechtlichen Ausgangslage Rechnung getragen, nach der der Bund im Bereich der *Raumordnung* über die nur eingeschränkte Rahmengesetzgebungskompetenz gemäß Art. 75 Nr. 3 a. F.GG verfügt und keine Zuständigkeit zur Errichtung einer eigenen Bundesbehörde gemäß Art. 87 bis 90 GG eingeräumt erhalten hat.

²⁹³ § 1 Absatz 2 Satz 1 Verwaltungsabkommen.

sieht eine mehrheitliche Beschlussfassung²⁹⁴ vor, wobei jedem Mitglied eine Stimme zukommt²⁹⁵.

Neben der Ministerkonferenz wurde in dem Verwaltungsabkommen auch ein *Hauptausschuss* etabliert²⁹⁶. Er besteht aus den für Raumordnung und Landesplanung fachlich zuständigen leitenden Beamten – den Abteilungsleitern – in dem für die Raumordnung zuständigen Bundesministerium und in den obersten Landesplanungsbehörden der Länder²⁹⁷. Auch im Hauptausschuss verfügt jedes Mitglied über eine Stimme; und es wird mit einfacher Mehrheit entschieden²⁹⁸. Zusätzlich können zur Vorbereitung der Arbeit des Hauptausschusses weitere Ausschüsse eingesetzt werden²⁹⁹. An allen Sitzungen der Ministerkonferenz des Hauptausschusses und der Fachausschüsse können (weitere) Vertreter der Fachressorts von Bund und Ländern teilnehmen. Dabei legt jedes Fachressort die Teilnahmeberechtigung entsprechend seinem eigenen Organisationsrecht fest³⁰⁰. Die Zusammensetzung der MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG erfolgt nach der jeweiligen Zuordnung der Fachaufgabe *Raumordnung und Landesplanung* zu dem Ressort der Landesministerien. Häufig, aber nicht ausschließlich, ressortiert sie gemeinsam mit dem Umweltschutz³⁰¹.

Innerhalb der föderalen Politikverflechtung im Bereich der Raumordnung und Landesplanung nimmt der *BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG*³⁰² eine Sonderstellung ein. Er ist nicht in das Netz der Bund-Länder-Institutionen eingeflochten, sondern setzt sich aus berufenen Vertretern bundesweit existierender Organisationen und Verbände der kommunalen Selbstverwaltung, der Wirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, des Naturschutzes, der Arbeitgebervereinigungen und der Gewerkschaften sowie des Sportes³⁰³ zusammen. Weiterhin sollen dem Beirat Vertreter der Wissenschaft, der Landesplanung und des Städtebaus angehören³⁰⁴. Diese sind zwar auch nach Ländern oder Regionen untergliedert, verfügen aber stets über einen zentralen Geschäftssitz für die gesamte Bundesrepublik (wie beispielsweise der DEUTSCHE STÄDTETAG mit seiner Geschäftsstelle in Berlin).

²⁹⁴ Einfache Mehrheit – § 3 Geschäftsordnung der MKRO.

²⁹⁵ § 4 Absatz 1 Geschäftsordnung der MKRO.

²⁹⁶ § 2 Absatz 1 Satz 1 Verwaltungsabkommen.

²⁹⁷ § 2 Absatz 2 Verwaltungsabkommen.

²⁹⁸ § 8 Geschäftsordnung MKRO.

²⁹⁹ Zurzeit existieren vier Fachausschüsse: *Recht und Verfahren, Struktur und Umwelt, Technische Infrastruktur und Verkehr* sowie *Europäische Raumordnung*; siehe Dahlhammer/Arenz in Cholewa/Dyong et al. 1999, Anhang zu § 6 ROG.

³⁰⁰ § 11 Absatz 1 und 2 Geschäftsordnung der MKRO.

³⁰¹ Die Aufgaben der Landesplanung und Landesentwicklung mit denen des Wirtschaftsministeriums zu verbinden, ist eine alte und immer wieder auftauchende Organisationsforderung. Befürworter weisen darauf hin, dass bei einer Behördenorganisation „unter einem Dach“ die Raumordnungspolitik direkteren Einfluss auf die regionale Wirtschaftsförderung erlange. Siehe Fürst/Ritter 1993, 63 und 81 mit weiteren Nachweisen, sowie Dahlhammer/Arenz in Cholewa/Dyong et al. 1999, Übersicht zu § 6 mit Stand Juli 2007.

³⁰² § 20 ROG.

³⁰³ § 20 Abs. 2, HS 2 Alt. 4 bis 11 ROG; vgl. Heide in Cholewa/Dyong et al. 1999, RdNr. 14 zu § 20 ROG.

³⁰⁴ § 20 Abs. 2, HS 2 Alt. 1 bis 3 ROG.

Die in einem Netzwerk zusammengeschlossene Ministerkonferenz für Raumordnung und sein Beirat repräsentiert – räumlich gesehen – eine sehr grobmaschige, das gesamte Bundesgebiet überdeckende Raumstruktur. Vertreter von bundesweit agierenden und zentralstaatlich meist in Form von Geschäftsstellen arbeitenden parastaatlichen und gesellschaftlichen Organisationen sind mit bundesstaatlichen Organisationen – hier in Form des für Raumordnung zuständigen Fachministeriums – und vermittelt über die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) – mit dem Bundeskabinett bzw. den anderen Bundesministerien, den höchstrangigen Vertretern der 16 für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Landesministerien sowie deren die Fachaufgabe zu verantwortenden Abteilungsleitern verknüpft.

ARTHUR BENZ hat zur Charakterisierung von Konstellationen, in denen Akteure verschiedener „Politik-Welten“ aufeinander stoßen, auf die Unterscheidung zwischen Akteuren fachlich spezialisierter Netzwerke einerseits und von Netzwerken zwischen Vertretern territorialer Interessen oder politischer Generalisten andererseits zurückgegriffen³⁰⁵. Zusätzlich hat er die Differenzierung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren eingeführt. Demzufolge lassen sich vier *Typen von Netzwerken* unterscheiden: Netzwerke politischer Generalisten des öffentlichen Sektors, Netzwerke von Fachvertretern des öffentlichen Sektors, Netzwerk politischer Generalisten öffentlichen und privaten Organisationen sowie Netzwerke von Fachvertretern öffentlicher und privater Organisationen (siehe folgende Übersicht 4).

Übersicht 4: Typologie von Netzwerken

	politische Generalisten	Fachvertreter
Netzwerke innerhalb des öffentlichen Sektors	Netzwerke zwischen Parlamentariern und Parteiführern	Netzwerke zwischen Fachbeamten der Gebietskörperschaften
Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Organisationen	Netzwerke zwischen Vertretern der Landesregierungen und Verbandsfunktionären	Netzwerke zwischen Fachbeamten und Fachvertretern von privaten Organisationen

Quelle: Benz, Arthur: Politiknetzwerke in der horizontalen Politikverflechtung. Marburg 1995, 197.

Die Mitgliedschaftsbestimmungen der MKRO lassen die Einordnung dieses Netzwerkes als eines von Fachbeamten innerhalb des öffentlichen Sektors zu. Fachlich spezialisierte Netzwerke sind aufgrund gleicher oder kongruenter fachlicher Professionalisierung ihrer Mitglieder und der Zuständigkeit für gleichartige Probleme sehr stabil. Die Kontakthäufigkeit ist – unabhängig von der hierarchischen Positionierung ihrer Mitglieder – hoch und „routinisiert“, da sie normalerweise nicht durch politische Konflikte belastet wird³⁰⁶. Derartige weiträumig nur über

³⁰⁵ Benz 1995, 196 ff. unter Berufung auf Beer 1978 und Rhodes 1981.

³⁰⁶ Benz 1995c, 199.

Organisationsspitzen bzw. fachlich delegierte Vertreter von Organisationsspitzen vermittelte Netze von Gebietskörperschaften bedürfen stabiler „Unterbauten“, um die in den Konferenzen und Beratungen erzielten Übereinkünften und Beschlussempfehlungen auch tatsächlich umsetzungsfähig zu machen.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass dem Verbindlichkeitsgrad derartiger Erklärungen keine Gesetzes- oder regierungsförmige Festsetzungsqualität zukommt. Aus dem Beratungscharakter der Empfehlungen und Beschlüsse kann jedoch umgekehrt nicht auf deren Unverbindlichkeit geschlossen werden. Aus der Perspektive des Implementationsansatzes ergibt sich vielmehr, dass ihr *Programm*-Charakter durch den Umsetzungsprozess seitens der Behörden und Verwaltungsorganisationen konstituiert wird und damit Wirksamkeit erlangt³⁰⁷. Verhandlungsergebnisse, die in Netzwerken erzielt werden, bedürfen effektiver interner Implementationsstrukturen in den via Vertretung oder Delegation beteiligten Organisationen³⁰⁸. Die Vertreter der Bundesländer – Fachminister, Staatssekretäre und Abteilungsleiter der ministeriellen Fachabteilungen – befinden sich hier in einer günstigen Ausgangsposition. In ihren „Häusern“ können sie durch Hierarchie und Weisung für die Umsetzung etwa der Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung sorgen.

Wesentlich komplexer sind die Netzwerke auf Ebene der *Länder* strukturiert. Die binnenadministrative Implementation stellt nur einen Teilbereich der ländereigenen räumlichen *policy* dar. Die Produktion von Landesentwicklungsprogrammen und Regionalplänen vollzieht sich nicht in „Arenen“ der Fachbeamtenschaft. Das Netzwerk der Fachbeamten wird auf der Ebene der *Länder* durch Netzwerke erweitert, in denen die *parlamentarische* Beteiligung dominiert, etwa beim Zustandekommen der Landesentwicklungsprogramme, und durch das sog. Gegenstromprinzip, das es den Trägern der *kommunalen* Selbstverwaltung in Form von gesetzlich garantierten Beteiligungsrechten ermöglicht, bei der Erstellung und Zielfeststellung überörtlicher Planwerke mitzuwirken³⁰⁹. Zwar können Parlamente oder Regionalversammlungen ebenfalls als Netzwerkorganisationen verstanden werden³¹⁰. Die Produktion ihrer Entscheidungen ruht aber nicht auf einem hierarchischen Bürokratiemodell auf, sondern erfolgt stets *majoritär*. Majoritäre Entscheidungsverfahren können als Indikator für einen zweiten Typus „komplexer Akteure“³¹¹ angesehen werden: den *kollektiven* Akteuren. Anders als korporative Akteure können sie nicht autonom über ihre handlungsanleitenden Programme entscheiden, sondern sind von den Präferenzen ihrer *Mitglieder* abhängig³¹². „Die entscheidenden Handlungsressourcen befinden sich unter kollektiver Kontrolle;

³⁰⁷ Insofern ist es konsequent, wenn Blotevogel 1994 oder Hübler 2002 beispielsweise bereits dann von der (erfolgreichen) Implementation des *Zentrale-Orte*-Konzeptes sprechen, wenn die entsprechende Empfehlung der MKRO Eingang in die landesrechtlichen Regelwerke gefunden hat.

³⁰⁸ Mayntz/Scharpf 1995, 49 f.

³⁰⁹ § 1 Absatz 3 ROG.

³¹⁰ Benz 1995c, 197 f.

³¹¹ Scharpf 2000, Kapitel 3.1.

³¹² Scharpf 2000, 101.

und die Entscheidungen werden auf der Grundlage von Präferenzen bewertet, die auf der Ebene des kollektiven Akteurs definiert werden“³¹³. Bindende Entscheidungen werden in Mitgliederversammlungen getroffen, die majoritär entscheiden. *Verbände* sind als die wichtigste Ausprägung dieses Typus kollektiver Akteure anzusehen³¹⁴.

Im Aufeinandertreffen kollektiver und korporativer Akteure verändert sich der Verhandlungsmodus. Zwar steht zunächst – wie auf Bundesebene – die Herstellung eines gemeinsamen Ergebnisses und kein Verteilungskonflikt im Mittelpunkt der Interaktionen. In parlamentarischen Gremien „bricht“ jedoch das Regierungs-Oppositions-Schema die in Verhandlungssystemen angenommene „einmütige“ Zielverfolgung. Entscheidungen werden zwar getroffen. Sie fallen aber regelmäßig „nur“ mit Mehrheit. Im interorganisatorischen Zusammenwirken zwischen Landtag bzw. Landtagsausschüssen einerseits und Ministerialverwaltung andererseits wird ein Netz aus Organisationen geflochten, deren jeweilige *innerorganisatorische* Prozesslogik zwei völlig verschiedenen Funktionsparametern folgt. Den – aufgrund mitgliederorientierten Verantwortlichkeit – majoritär strukturierten Entscheidungsprozessen parlamentarischer Gremien stehen die hierarchischen Entscheidungs- (und Umsetzungs-) Routinen der Ministerialbürokratie gegenüber. In den „Verhandlungsspielen“ wird diese Tatsache Einfluss auf die Verhandlungsergebnisse ausüben.

Als ebenso komplexes Netzwerk bzw. Verhandlungssystem sind die Gremien anzusehen, in denen die *Regionalpläne* der Planungsregionen erstellt werden. In den neuen Bundesländern haben sich die jeweiligen Landesgesetzgeber für die Einführung der sog. „kommunalisierten“ Regionalplanung entschieden; lediglich das Land Sachsen-Anhalt hat hierbei bis zum Jahr 1998 eine Ausnahme gemacht. Obwohl gemeinhin als „staatliche“ Aufgabe angesehen³¹⁵, bilden in diesem Planungsmodell die quasi-staatlichen *kommunalen* Selbstverwaltungs-Körperschaften eine übergemeindliche und überkreisliche Planungsorganisation, die *Planungsregion*, als deren Bezugsraum ein genau umgrenztes Territorium – die Planungsregion – fungiert.

Die REGIONALEN PLANUNGSGEMEINSCHAFTEN sind in den neuen Bundesländern als Körperschaften des Öffentlichen Rechtes organisiert³¹⁶. Als Pflichtaufgabe obliegt ihnen, einen *Regionalplan* aufzustellen, fortzuschreiben, zu ändern oder zu er-

³¹³ Scharpf 2000, 104.

³¹⁴ Scharpf unterscheidet vier Ausprägungen dieses Typus: Koalitionen, soziale Bewegungen, „Clubs“ (wie parlamentarische Ausschüsse oder internationale Organisationen mit Dienstleistungscharakter) und Verbände. Seine Typologie ist weiterhin unterschieden in der Art der Kontrolle über die Handlungsressourcen und den Bezug der Handlungsorientierung; siehe Scharpf 2000, 102-104.

³¹⁵ Gruber 1993.

³¹⁶ § 4 Absatz 3 Satz 1 des *Gesetzes zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen und Sanierungsplanung im Land Brandenburg* – im folgenden *Einführungsgesetz*; § 17 Absatz 1 Satz 3 *Landesplanungsgesetz* des Landes *Sachsen-Anhalt* – Zweckverband; § 19 Absatz 3 Satz 1 des *Landesplanungsgesetzes des Freistaates Sachsen*; § 12 Absatz 3 Satz 1 *Landesplanungsgesetz* des Landes *Mecklenburg-Vorpommern* – Regionaler Planungsverband; § 4 Absatz 3 Satz 1 des *Landesplanungsgesetzes des Freistaates Thüringen*. Im Folgenden wird die Planungsorganisation am Beispiel des Landes Brandenburg erörtert.

gänzen³¹⁷. Im Land Brandenburg wird den Planungsregionen jeweils eine *Planungsstelle* zugeordnet. Mischmodelle haben auch die anderen Länder herausgebildet: die kommunalen Vertreter erarbeiten die Regionalpläne in institutionell verfestigteren Formen der Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden. Die Netzwerkstruktur der Regionalplanung besteht demnach aus Akteuren der kommunalen (= politischen) Ebene und der administrativen Ebene der Fachbeamten.

Im Land Brandenburg werden in die planerstellenden bzw. -ändernden Regionalversammlungen sogenannte *Regionalräte* entsandt bzw. gewählt. Als geborene Mitglieder sind die Landräte der Landkreise, Oberbürgermeister und Bürgermeister der Gemeinden ab einer Größe von 10.000 Einwohnern im Gebiet der Planungsregion als Regionalrat tätig³¹⁸. Weitere Regionalräte werden von Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte auf Vorschlag der Fraktionen entsprechend ihrer Sitzanteile in Kreistagen bzw. Stadtverordnetenversammlungen gewählt³¹⁹. Dieser Besetzungsmodus rechtfertigt es, die Regionalversammlungen als Netzwerkorganisation politischer Generalisten im Sinne der von ARTHUR BENZ eingeführten Unterscheidung anzusetzen. Schließlich können Vertreter anderer in der Region tätigen Organisationen mit beratender Funktion hinzu berufen werden³²⁰.

Deren Kooptation beruht auf demselben Prinzip wie die Ernennung der Beiratsmitglieder der MKRO: Vertreter organisierter Interessen, insbesondere der Wirtschaft (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Bauernverband), des Arbeitslebens (Arbeitnehmer und Arbeitgeber), der Kirchen und Religionsgemeinschaften, aber auch: des Berufsverbandes der Stadt- und Regionalplaner sind für die Regionalversammlung berufungsfähig³²¹ und dort mit beratender Stimme tätig.

Wie bereits ausgeführt, kann eine Regionalversammlung selber – ebenso wie ein Landtag, ein Parlamentsausschuss oder eine Gemeindevertretung – als ein Netzwerk verstanden werden. Teil eines *komplexen* Netzwerkes wird eine Regionalversammlung, indem sie als komplexer Akteur, als Organisation konzeptualisiert wird, der (die) durch Interaktionen Beziehungen zu anderen Organisationen aufbaut bzw. aufbauen muss. Die wichtigsten Akteursgruppen, mit denen die Regionalversammlung interagieren *muss*, stellen die – unterschiedlich organisatorisch ausgeformten – Planungsstellen, die Genehmigungsbehörden der Landesadministration und die Träger der öffentlichen Belange dar. Die Landesplanungsbehörde fungiert als Genehmigungsbehörde der von den regionalen Planungsgemeinschaften verabschiedeten Regionalpläne. Den (übrigen) Trägern der öffentlichen Belange kommt die Aufgabe zu, in der *frühzeitigen Beteiligung* und in den *förmlichen Beteiligungsverfahren* ihre – meist interessensgebundene –

³¹⁷ § 4 Absatz 2, Satz 1 *Einführungsgesetz*.

³¹⁸ § 6 Absatz 1, Satz 1 *Einführungsgesetz*.

³¹⁹ § 6 Absatz 1, Sätze 3 und 4 *Einführungsgesetz*.

³²⁰ § 6 Absatz 3, Satz 1 *Einführungsgesetz*.

³²¹ § 6 Absatz 3, Sätze 3 und 4 *Einführungsgesetz*.

Auffassung zur Planung vorzutragen. Den zu beteiligenden Trägern soll zugleich Gelegenheit geboten werden, ihre eigenen Planungsvorstellungen in das Planungsverfahren einzubringen und auf dessen Ergebnis Einfluss zu nehmen³²². Träger öffentlicher Belange sind teils kollektive, teils korporative Akteure.

Die Zuordnung dieses komplexen Netzwerkes in die von Arthur Benz vorgeschlagene Typisierung von Netzwerken bereitet Schwierigkeiten. Zwar können Regionalversammlungen als Netzwerke politischer Generalisten identifiziert werden. Jedoch bilden diese stabile interorganisatorische Beziehungen sowohl mit Fachvertretern von Behördenorganisationen – Planungsstellen und Genehmigungsinstanzen – als auch mit Fachvertretern von privaten und öffentlichen Organisationen – Träger öffentlicher Belange. Das dergestalt strukturierte Netz changiert gleichsam zwischen Fachvertreter-Netz und Netzwerk politischer Generalisten und Verbandsfunktionären. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass die Beziehungen zwischen politischen Generalisten (Regionalversammlung) und Fachvertretern (Fachbeamte der Planungsstellen und der Genehmigungsbehörden) eher als stabil zu gelten haben, während die Beziehungen zwischen Regionalvertretern der Regionalversammlung (politische Generalisten) und Funktionären der Träger öffentlicher Belange (Fachvertreter von privaten oder öffentlichen Organisationen) eher punktuell und situativ zustande kommen.

Es bietet sich an, die BENZ'sche Vierermatrix durch ein Sechs-Felder-Schema zu ersetzen, das den besonderen (rechtlich-organisatorischen) Bedingungen kommunaler und regionaler Netzwerke Rechnung trägt. Zwar werden Institutionen kommunaler Politik³²³ häufig mit „öffentlichem Sektor“ oder gar „Staat“ in Eins gesetzt. Die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung als „eigene Angelegenheit“³²⁴ und die vielfältigen Aufgaben und Handlungsarenen der „Kommune in der Staatsorganisation“³²⁵ legen es nahe, im „öffentlichen Sektor“ eine zusätzliche Differenzierung vorzunehmen, die diesem „Eigenleben“ der Städte, Gemeinden, aber auch der Kreise und Planungsgemeinschaften Rechnung trägt. Die erweiterte Typologie von Netzwerken sähe dann folgendermaßen aus (siehe folgende Übersicht 5):

³²² Für das Bauleitverfahren Stuer 1997, Rd. Nr. 400.

³²³ In der Diktion von Wollmann/Roth 1999 *Kommunalpolitik*.

³²⁴ Art. 28 Abs. 2, Satz 1 und 2 GG.

³²⁵ Emenlauer/Kujath 1974.

Übersicht 5: Erweiterte Typologie von Netzwerken

	politische Generalisten	Fachvertreter
Netzwerke innerhalb des öffentlichen Sektors	Netzwerke zwischen Parlamentariern und Parteiführern	Netzwerke zwischen Fachbeamten der Gebietskörperschaften
Netzwerke zwischen kommunalem Sektor und öffentlichen und privaten Organisationen	Netzwerke zwischen Mitgliedern der Regionalversammlung und Trägern öffentlicher Belange	Netzwerke zwischen Fachbeamten von Verwaltungseinheiten mit Mitgliedern der kommunalen Gebietskörperschaften
Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Organisationen	Netzwerke zwischen Vertretern der Landesregierungen und Verbandsfunktionären	Netzwerke zwischen Fachbeamten und Fachvertretern von privaten Organisationen

An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Rekonstruktion der gesetzlich vorgeschriebenen Interaktionen der Regionalversammlung mit anderen Akteursgruppen bzw. Organisationen *als Netzwerk* nichts über die in die Rechtsprogramme mit eingebauten Abhängigkeitsverhältnisse aussagen will. Der besondere innovative Wert von Netzwerkrekonstruktionen besteht unter anderem gerade darin, dass er existente – und messbare – Interaktionen als *nicht-hierarchisch* konzeptualisiert.

Die Netzstruktur dieser Träger öffentlicher Belange wird erkennbar, wenn im Folgenden die bei der Aufstellung der Regionalpläne im Land Brandenburg von Rechts wegen zu beteiligenden Organisationen entsprechend der *Richtlinie über das Verfahren der Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung von Regionalplänen – Verfahrensrichtlinie*, einem Erlass des Ministers für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung vom 31. Juli 1995, vorgestellt werden:

Ihm gemäß sind folgende Stellen in frühzeitige Beteiligung regelmäßig einzubeziehen:

1. die Landkreise und kreisfreien Städte, die Ämter und die Gemeinden der Region, die kommunalen Spitzenverbände und in der von der Braunkohlen- und Sanierungsplanung betroffenen Region zusätzlich der Braunkohlenschutz;
2. die übrigen öffentlichen Planungsträger und die Landesplanungsbehörde;
3. die benachbarten Regionalen Planungsgemeinschaften;
4. die Nachbarländer und deren Träger der Regionalplanung, insbesondere das Land Berlin, sowie über die Landesplanungsbehörde die Nachbarstaaten, soweit sie berührt sein können;

5. die sonstigen Träger öffentlicher Belange, die fachlich berührten Behörden des Landes und des Bundes im Lande.³²⁶

Zusätzlich verweist die Richtlinie darauf, dass bei der Bestimmung der zu beteiligenden Stellen – sofern es die Träger nach Ziffer 2 und Ziffer 5 betrifft – der Runderlass Nr. 1/1994 des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr über die *Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach dem Baugesetzbuch* vom 20. Januar 1994 als Anhalt dienen. Dieser Runderlass nennt insgesamt rund sechzig (!) Träger öffentlicher Belange.

³²⁶ Verfahrensrichtlinie - Teil B, Nr. 74.

Abschnitt 3: Verhandlungssysteme

7 Korporative Akteure und kooperative Spiele

Eine Reihe von Arbeiten des Kölner MAX-PLANCK-INSTITUTES FÜR GESELLSCHAFTS-FORSCHUNG haben ihr Augenmerk im vorletzten Jahrzehnt nicht nur auf die Bedingungen und Voraussetzungen einer Bildung interorganisatorischer Netzwerke gerichtet, sondern in besonderem Maße auch auf deren Arbeitsweise und Interaktionsformen. Wiederum reichen Anfänge bis in die 1970er Jahre zurück. In seinen Untersuchungen zur „Politikverflechtung“ konstatierte FRITZ SCHARPF nicht nur die oben genannte Tendenz, in Verhandlungen zwischen Bund und Ländern eine Einigung auf der Basis von Minimallösungen anzustreben³²⁷. Er untersuchte bereits, zu welchen Folgen diese Lösungen führen. Als Ergebnis fasste er zusammen:

„Wir können (...) vermuten, dass bei hoher Konfliktwahrscheinlichkeit und geringem Konsensbildungs- und Konfliktregelungspotential das Steuerungsprogramm Instrumente verwenden muss,

- die eher positive als negative Sanktionsmittel einsetzen,
- deren Einflussinstrumente eher probabilistisch als deterministisch wirken,
- deren Adressatenkreis eher weit als eng definiert ist,
- deren Anreize eher egalitär als diskriminierend angeboten werden, und
- deren Angebote über Zeit eher stabil als variabel gehalten werden.“³²⁸

Weit über den seinerzeit im Entstehen begriffenen Forschungsverbund des deutschen Implementationsansatzes³²⁹ hinausführend, stellt dieses Resümee bereits in nuce ein Forschungsprogramm dar, das den Autor und seine Mitarbeiter des erst in den 1980er Jahren gegründeten MAX-PLANCK-INSTITUTES FÜR GESELLSCHAFTS-FORSCHUNG intensiver beschäftigen wird: die Analyse von *Interaktionsformen*, ihrer Varianz und ihrer Ergebnisse in Verhandlungssystemen kollektiver und komplexer Akteure³³⁰.

Ansatzweise hatte sich bereits der Forschungsverbund zur *Implementation politischer Programme*³³¹ der interorganisatorischen Beziehungen angenommen. Im Jahre 1983 fragte DIETER GRUNOW nach dem Zusammenhang zwischen Adressatenstatus im Implementationsfeld und *Umsetzungserfolgen*. Dabei hatte

³²⁷ Siehe vorangegangenes Kapitel 5 und 6.

³²⁸ Scharpf 1976, 66.

³²⁹ Siehe die Übersicht bei Mayntz 1980b, 18 f.

³³⁰ Siehe jetzt Scharpf 2000.

³³¹ Übersicht bei Mayntz 1980b, 18 f.

er den „Endadressaten (...), d. h. den sog. 'Bürgern auf der Straße'“ nur wenig Chancen zugebilligt, „in den Implementationsprozess selber beeinflussend einzugreifen“³³². Diese Chancen beständen vielmehr für „Endadressaten nur dann, wenn sie selbst *Organisationen* [Hervorhebung durch den Autor] sind“³³³. Würden Einfluss von Interorganisationsbeziehungen im Implementationsprozess untersucht, sah er als entscheidenden Analysegewinn, dass präziser als bis zu dem damaligen Zeitpunkt üblich der Frage nachgegangen werden könnte, *wie* verschiedene Organisationen zu einem gemeinsamen Implementationsergebnis beitragen. Seinen Überlegungen zufolge bestimmten zum einen die Ausdifferenzierung von Kooperationsformen die Austauschbeziehungen der Organisationen untereinander, zum anderen beeinflussten die vorhandenen Machtdifferenziale der beteiligten Organisationen den Implementationsverlauf und -erfolg³³⁴.

Er schlug vor, Implementationsprozesse unter Anleihen an ökonomische Modellbildungen als „Spiele“ zu verstehen³³⁵. Mit der spieltheoretischen Modellierung werde es nämlich möglich, „sowohl die akteurszentrierten Interessenkonstellationen – Strategien der Spieler – zu berücksichtigen als auch die Dynamik des Implementationsverlaufes – Spielverlaufes bzw. Folge von mehreren Spielen“³³⁶. Den analytischen Mehrwert fasste er zusammen:

„Wenn man bereit ist, die Implementation in dem ION [= interorganisatorische Netzwerke; Ergänzung durch den Autor] abstrakt als Folge von Spielsituationen zu konzeptualisieren, so kann man damit die wichtigsten Komponenten der Implementationsanalyse, den zeitbezogenen Entscheidungsablauf, die Beteiligung mehrerer Akteure und die Bilanzierung ihrer Gewinne und Verluste (im Sinne der Domäneanalyse) *in ein Gesamtkonzept* integrieren. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie es durch Aushandlungsprozesse – insbesondere durch „kooperative Spiele“ – zu stabilen Netzwerken kommt, für die i. d. R. unterstellt wird, dass alle Beteiligten (Implementationsträger) von dem Spiel (Implementation) profitieren (Nicht-Nullsummen-Spiel).“³³⁷

Genau an dieser Stelle schließen RENATE MAYNTZ und FRITZ SCHARPF an, wenn sie zwölf Jahre später eine Kombination von Netzwerkanalyse und Spieltheorie vorschlagen: Auch sie verweisen darauf, dass sich die Untersuchungsmethoden der Netzwerkanalyse und der Spieltheorie zwar ergänzten, aber bislang „fast völlig getrennt nebeneinander praktiziert worden sind“³³⁸.

„Die Netzwerkanalyse erlaubt es, dauerhafte Beziehungen zwischen Akteuren als übergreifende Struktur sichtbar und im Hinblick auf eine Reihe analytischer Merkmale charakterisierbar zu machen. (...) Zu einem erheblichen Teil ist diese

³³² Grunow 1983, 155.

³³³ Grunow 1983, 155.

³³⁴ Grunow 1983, 147.

³³⁵ Vgl. bereits Bardach 1977 „The Implementation Game“.

³³⁶ Grunow 1983, 160.

³³⁷ Grunow 1983, 161.

³³⁸ Mayntz/Scharpf 1995, 63.

Strukturiertheit der Beziehungsmuster institutionell bestimmt: die Geschäftsordnung der Bundesregierung regelt die Mitzeichnungs-Beziehungen zwischen den Ministerien. (...) Um netzwerkartige Akteurskonstellationen im Hinblick auf Merkmale, die speziell die Untersuchung von Prozessen der Steuerung und kollektiven Entscheidungsfindung relevant sind, genauer analysieren zu können, bieten sich die Kategorien der Spieltheorie an. Wegen ihrer Konzentration auf relativ dauerhafte Strukturen kann die Netzwerkanalyse ebenfalls Aussagen über die durchschnittliche Qualität von Beziehungen – und damit über die Gelegenheitsstruktur für je besondere Interaktionen – kommen, während die Stärke der Spieltheorie gerade in der Analyse einzelner Interaktionen liegt“³³⁹.

Das Konzept der interorganisatorischen Netzwerkbeziehungen und der Ansatz des „akteurszentrierten Institutionalismus“ stimmen darin überein, dass Organisationen angehörende Akteure miteinander in Interaktionsbeziehungen treten und dabei Handlungsergebnisse erzielen, die den von ihnen vertretenen Organisationen zurechenbar gemacht werden können. Während die ältere Implementationsanalyse – und damit am genannten Beispiel auch DIETER GRUNOW – ihr Interesse nahezu ausschließlich auf deren Interaktionen in der *Umsetzungsphase*³⁴⁰ richteten, arbeiten die neueren Kölner Untersuchungen weiterführend die Bedeutung interorganisatorischer Interaktionen in der Phase der *Programmsteuerung* heraus. Für beide Phasen – verkürzt als Programmierung und Implementation bezeichnet – sind interorganisatorische Beziehungen von Bedeutung. Die unterschiedlichen Gewichtungen der Untersuchungsrichtungen einerseits der älteren Studien der Implementationsforschung, andererseits der neueren Forschungsergebnisse des „akteurszentrierten Institutionalismus“ ergänzen einander und lassen die Bedeutung von interorganisatorischen Netzwerken für den gesamten *policy*-Zyklus erkennen.

Trotz seiner Analyserichtung hin zu Organisationen betont der Ansatz des „akteurszentrierten Institutionalismus“ die Eigenständigkeit von Akteuren als Handlungssubjekten auch in Interorganisationsbeziehungen. Deren Handeln kann „trotz motivationaler, kognitiver und normativer Beeinflussung durch internalisierte Programme und Routinen (...) nie in allen Einzelheiten“ vorab deterministisch bestimmt³⁴¹ oder im Nachhinein maschinentheoretisch³⁴² erklärt werden. Einerseits handeln Akteure weitgehend routinisiert und rollenmäßig, andererseits sind sie als „Handlungssubjekte jedoch mit so viel Intelligenz und Selbstbewusstsein ausgestattet, dass sie institutionalisierte Regeln nicht vollkommen dumpf und unbewusst 'abspulen'“³⁴³. Individualisierte Akteure handeln zugleich als Subjekte und als Vertreter von Organisationen. „Individuelle und korporative Akteure

³³⁹ Dies., op. cit. 62 f.

³⁴⁰ Siehe Mayntz 1977 in Mayntz 1980c, 246.

³⁴¹ Kenis/Schneider 1996, 12 f.

³⁴² Zu kybernetischen Steuerungsmodellen trivialer Maschinen siehe Luhmann 1988.

³⁴³ Schneider 1992, 121 f.

(Organisation) stehen in einem Inklusionsverhältnis zueinander: alle korporativen Akteure haben individuelle Akteure als Mitglieder³⁴⁴.

Akteure, die aus Organisationen delegiert werden, sie vertreten und für sie handeln, tun dies bei Steuerung und bei Implementation in einer bevorzugten Interaktionsrichtung: der *Verhandlung*. Als Korporative Akteure zeichnet die „hinter ihnen stehenden“ Organisationen aus, dass sie – vermittelt der „verhandelnden“ Einzelakteure – über „handlungsfähige, formale organisierte Personenmehrheiten, also nicht den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch – zum Beispiel in Unternehmen oder Behörden – oder majoritär – zum Beispiel in Parteien oder Verbänden – entschieden werden kann“.³⁴⁵

In der älteren Forschungsliteratur des Implementationsansatzes werden Interaktionsprozesse kollektiver Akteure fast durchgängig mit dem einheitlichem Sprachgebrauch „bargaining“ bezeichnet. RENATE MAYNTZ hat demgegenüber vorgeschlagen, zwischen „verhandeln“ und „bargaining“ zu unterscheiden. Der zweite Begriff sollte für die Beschreibung derjenigen Verhandlungsprozesse vorbehalten bleiben, in denen Verhandlungsprobleme primär als Verteilungsprobleme analysiert werden³⁴⁶. „Wo hingegen organisatorische Netzwerke im Stande sind

- durch Interaktion
- ungeachtet divergierender Interessen ihrer Mitglieder
- absichtsvoll kollektive Outputs zu produzieren

könnte man ihre dominante Logik am besten mit Verhandlung beschreiben³⁴⁷ [Untergliederung durch den Verfasser]. Abbildung 3 verdeutlicht ihren Gedankengang in einer Graphik.

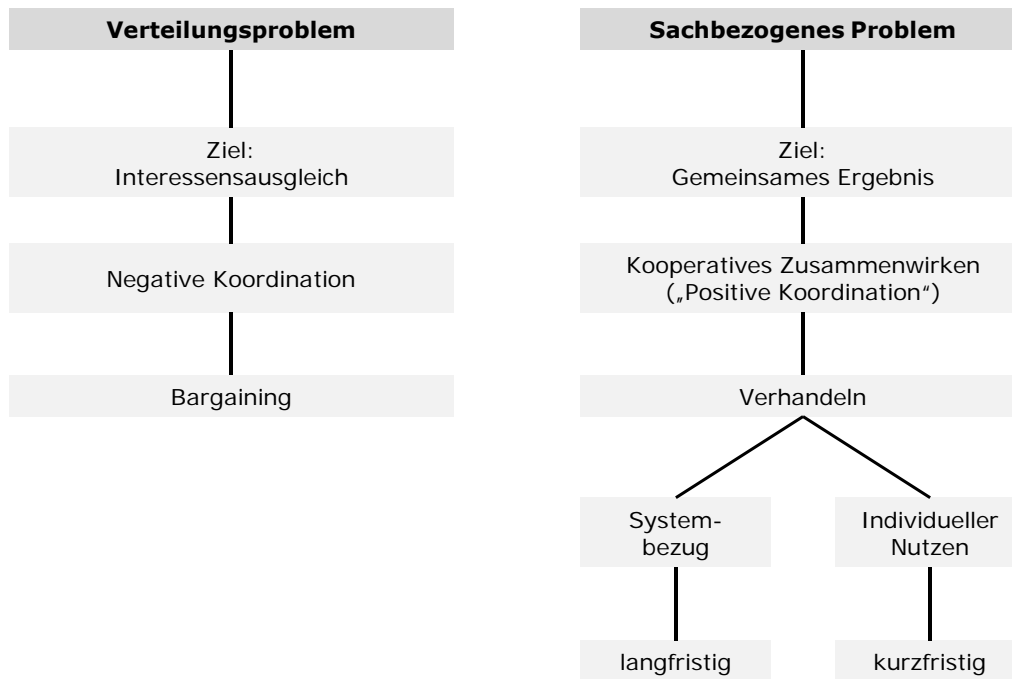
³⁴⁴ Mayntz/Scharpf 1995, 50.

³⁴⁵ Mayntz/Scharpf 1995, 49 f.

³⁴⁶ Mayntz 1993, 45 f.

³⁴⁷ Mayntz, 1993, 46.

Abbildung 3: Verhandlungssysteme in der räumlichen Planung

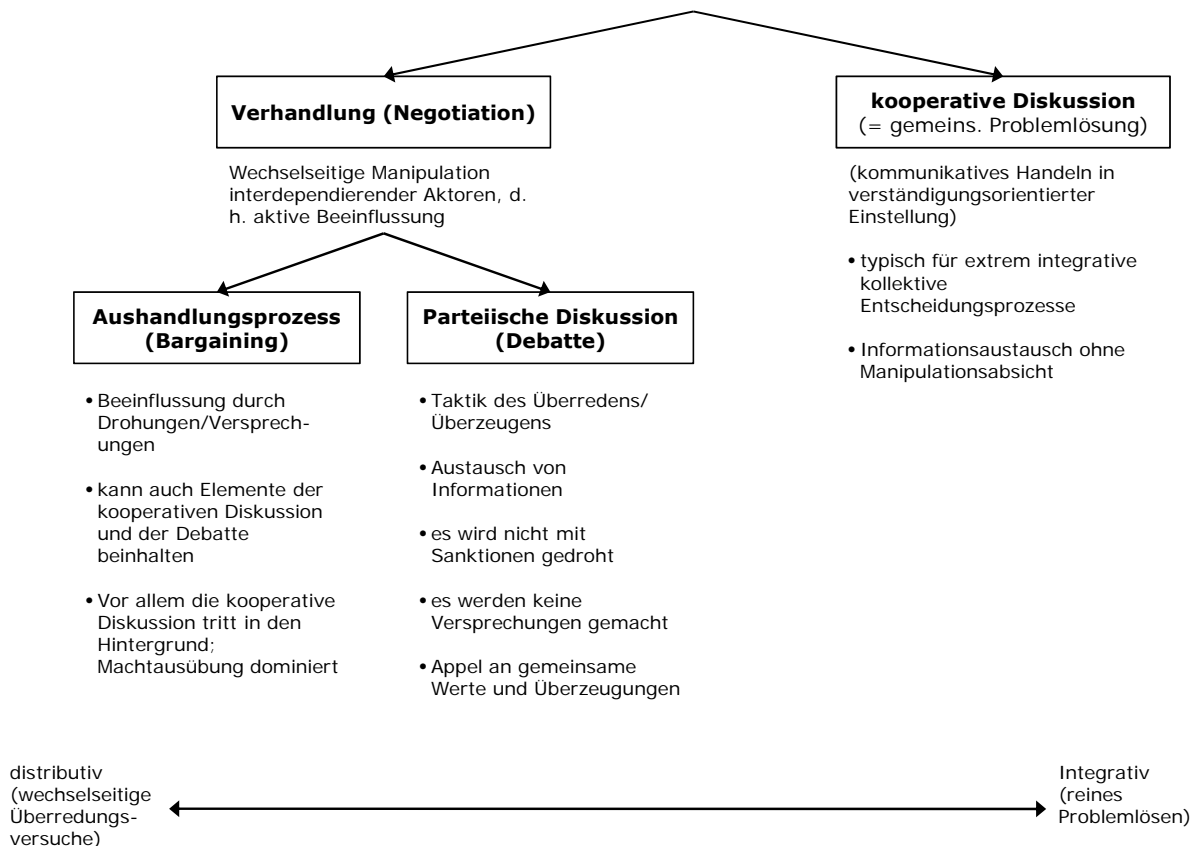


Quelle: Eigene Darstellung nach Renate Mayntz, Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, Journal für Sozialforschung 1992, 25 ff.

Die begriffliche Unterscheidung, die RENATE MAYNTZ in die politikwissenschaftliche Netzwerkanalyse einführt, weist hohe Übereinstimmung mit Definitionsabgrenzungen auf, die WALTRAUD KIRSCH bei der Analyse von Verhandlungsprozessen verwendet. Im Anschluss an LINDBLOM trennt sie zwischen „*Verhandlung*“ (Negotiation) und „*Kooperativer Diskussion*“. Während erste besonders durch die Manipulationsabsichten der Verhandlungspartner bei bestehender wechselseitiger Abhängigkeit gekennzeichnet ist³⁴⁸, zeichnet die „*Kooperative Diskussion*“ eine zielgerichtete Zusammenarbeit inklusive Informationsaustausch aus, bei der keine Manipulationsabsichten vorliegen. Die folgende Übersicht 6 verdeutlicht die Begriffsabgrenzungen der Verhandlungsforschung von WALTRAUD KIRSCH.

³⁴⁸ Kirsch 1988, 198 ff.

Übersicht 6: Verhandeln und Kooperative Diskussion nach KIRSCH



Quelle: Waltraud Kirsch nach Stephan Kippes, Bargaining. Köln et. al. 1997, 41.

Verhandlungssysteme

Die in der Sache übereinstimmenden Definitionen von RENATE MAYNTZ und WALTRAUD KIRSCH sollen im folgenden *Verhandlungssystem* (im Gegensatz zu Aushandlungssystemen) bezeichnet werden. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass korporative oder kollektive Akteure zusammenwirken, deren gemeinsames Interesse sich auf die Erarbeitung eines *gemeinsamen Produktes* – eines Planwerkes im Sinne der Raumordnung und Landesplanung oder eines kommunalen Bauleitplans – richtet. Im Sinne dieser Definition kann die Produktion von Plänen der Raumordnung und Landesplanung, der Regionalplanung oder der kommunalen Bauleitplanung als Produkt eines (kooperativen) Verhandlungssystems angesehen werden. Die Erstellung des gemeinsamen Produktes – des Planwerkes – erfordert, dass sich alle beteiligten (institutionellen) Akteure auf das gemeinsame Interesse der Planproduktion verständigt haben und in Verhandlungsprozessen nach der einen gemeinsamen Lösung, der rechtsförmigen Festsetzung des entsprechenden Planwerkes, suchen.

Die Gemeinschaftsproduktion stellt hohe Anforderungen an die beteiligten Akteure, da es nicht (nur) um den Tausch von Ressourcen geht³⁴⁹. Sie setzt „in der

³⁴⁹ Lütz 1995, 170.

Regel eine gegenseitige Anpassung des Handelns der Akteure voraus“³⁵⁰. Verhandlungssysteme, die gegenseitige Anpassung als Voraussetzung erfüllen müssen, können auf ihre spezifischen Besonderheiten im Sinne kooperativer Spiele untersucht werden. Zu diesem Zweck ist es sinnvoll, dass zusätzlich zu der eben getroffenen Unterscheidung zwischen Verhandeln und „Bargainen“ eine zweite, nämlich die zwischen Zwangsverhandlungssystemen und vom Autor so bezeichneten „situativen Verhandlungssystemen“ geführt wird.

Verhandlungssysteme, die *zwanghaft* zustande kommen, werden üblicherweise durch rechtlich bindende – also regulative – Vorschriften *konstituiert*. Rechtsnormen schreiben die Zusammensetzung etwa der MKRO oder der Zusammensetzung einer Regionalversammlung oder die Zahl der Mitglieder einer Gemeindevertretung im Land Brandenburg bzw. die Zahl der Mitglieder des BRANDENBURGER LANDTAGES, des BERLINER ABGEORDNETENHAUSES oder eines Parlamentsausschusses fest. Die zahlreichen Verfahrensvorschriften der Planungsgesetze räumlicher Politik beinhalten stets eine genaue Aufzählung der in diesen und vergleichbaren Gremien vertretenen Organisationsmitglieder und sie vertretender Akteure.

Über die verbindlichen Regelungen von Mitgliedschaft hinaus zeichnen sich Zwangsverhandlungssysteme dadurch aus, dass der (kollektive oder korporative) Akteur, der ein Verhandlungsspiel erreichen möchte, von der Zustimmung der anderen (kollektiven oder korporativen) Akteure abhängig ist. „Die Parteien sind (...) aus realen oder rechtlichen Gründen nicht (...) in der Lage, ihre Ziele durch einseitiges Handeln zu erreichen.“³⁵¹ Den Beteiligten ist „die Exit-Option faktisch oder (...) rechtlich verschlossen. Sie verlieren damit die Möglichkeit autonomen Handelns, können aber (...) sicher sein, dass eine Entscheidung nicht ohne ihre Zustimmung fallen kann“³⁵². Jede Partei verfügt über eine Veto-Position bezüglich der von einer anderen Seite vorgeschlagenen Projekte oder Initiativen³⁵³.

Die hier vorgestellte Konzeption eines zwangsweise konstituierten Verhandlungssystems mit dem (gesetzlich verpflichtenden) Ziel eines gemeinsam zu erstellenden Produktes ähnelt den Klassifikationsmodellen von *Interdependenzbeziehungen*, die in der Organisationstheorie eingeführt sind. JAMES THOMPSON unterscheidet danach, welchen Beitrag zum gemeinsamen Produkt von jedem Akteur erbracht werden muss³⁵⁴. Der Typus politischer Gemeinschaftsproduktion wird dadurch charakterisiert, dass die Outputs jedes einzelnen der beteiligten Akteure zugleich Inputs für die anderen darstellen. Es entstehen *wechselseitige* Abhängigkeiten³⁵⁵.

³⁵⁰ Rabe 2000, 26.

³⁵¹ Scharpf 2000, 244.

³⁵² Mayntz/Scharpf 1995, 61.

³⁵³ Scharpf 2000, 214.

³⁵⁴ Thompson 1967; vgl. Rabe 2000, 27.

³⁵⁵ Thompson 1967, 55, zitiert nach Rabe 2000, 27.

Als „*Situative Verhandlungssysteme*“ hingegen sollen insbesondere diejenigen interagierenden interorganisatorischen Netzwerke bezeichnet werden, in die die *Träger öffentlicher Belange* (TÖB) in den Prozess der Planerstellung eingeschaltet werden. Diese Verhandlungssysteme sind teilweise auf Zwang, teilweise auf Freiwilligkeit begründet. Einerseits *müssen* die staatlichen Planungsträger die TÖBs zwangsweise beteiligen. Ob die TÖBs jedoch dann zustimmende, differenzierte, distanzierte oder gar keine Stellungnahme abgeben, steht in deren eigenem – freiwilligen und damit willkürlichen – *Belieben*. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die überwiegende Zahl der zu beteiligenden Träger wiederum Orga-Organisationseinheiten öffentlicher Verwaltungen – also korporative Akteure³⁵⁶ – sind. Damit steht zu vermuten, dass die vom Planungsträger offerierte Beteiligung aus eigenem Interesse „von Amts wegen“ auch wahrgenommen wird³⁵⁷.

Diese Vermutung kann am Beispiel einer von Seiten der GEMEINSAMEN LANDESPLANUNGSBEHÖRDE BERLIN-BRANDENBURG (GL) im Jahr 1997 bekannt gewordene Statistik über die Verteilung der Stellungnehmer im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zum *Landesentwicklungsplan engerer Verflechtungsraum* – LEP e. V. – beispielhaft belegt werden. Zwar hatten von den insgesamt 583 angeschriebenen Gemeinden, Ämtern, Landkreisen, Berliner Bezirken, Regionalen Planungsgemeinschaften und „sonstigen“ TÖB nur ungefähr ein Drittel Anregungen und Bedenken zur Kenntnis gebracht (191 Stellungnahmen). Allerdings verteilten sich die bei der GL eingereichten Stellungnahmen ungleich über die beteiligten Gruppen. Während sich alle Brandenburger Landkreise und Regionalen Planungsgemeinschaften „meldeten“, wurden nur bei 18 der seinerzeit 23 Berliner Stadtbezirke Stellungnahmen registriert. Von den insgesamt 310 Städten, Gemeinden und Ämtern im engeren Verflechtungsraum ist sogar nur ein „Rücklauf“ von 32 % (99 Ämter und Kommunen) verzeichnet worden. Der ähnliche geringe Anteil eingegangener Stellungnahmen von Bundesbehörden, Landesministerien und Senatsverwaltungen (33 %) wurde im Erläuterungsbericht dahingehend interpretiert, „daß die zuvor gelaufene Ressortbeteiligung vor dem Senats-/ Kabinettsbeschluß zur Einleitung des Beteiligungsverfahrens bereits zur Einarbeitung der wesentlichen Anregungen und Bedenken in den Entwurf geführt haben“³⁵⁸.

Die Aussagen des *Berichtes über das Erarbeitungsverfahren zum Planentwurf Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum - LEP e. V.* ermöglichen es, einen „inneren Kreis“ situativer Netzwerke zu rekonstruieren. Danach ist bei der Planerstellung die aufstellende Behörde – die GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG BERLIN-BRANDENBURG – über die jeweiligen Gemeinsamen Geschäftsordnungen des Landes Brandenburg und der Stadt Berlin an die Landesministerien bzw. Senatsverwaltungen ebenso wie mit den Kreisverwaltun-

³⁵⁶ Siehe Scharpf 2000, 105.

³⁵⁷ Im Sinne einer gewaltenteilenden Betrachtung können diese inter-organisatorischen Netzwerke damit zu intra- oder *inner*-organisatorischen Netzwerken werden.

³⁵⁸ LEP e. V. Bericht, Stand 15.07.1997, 15.

gen des Flächenstaates und den Geschäftsstellen der fünf Regionalen Planungsgemeinschaften fest verknüpft.

Die nachfolgende Tabelle 1 illustriert die Verteilung der Stellungnehmer zum Planentwurf LEP e. V. Brandenburg-Berlin.

Tabelle 1: Verteilung der Stellungnehmer zum Planentwurf LEP e. V.

Stellungnehmer - Gruppe -	Beteiligte	Rücklauf (Stellungnahme)	
	absolut	absolut	Quote
Landkreise, Regionale Planungsgemeinschaften	13	13	100%
Bezirke Berlins	23	18	73%
Bundesbehörden, Landesministerien sowie Senatsverwaltungen	57	19	33%
Gemeinden und Ämter im engeren Verflechtungsraum	310	99	32%
Gemeinden und Ämter außerhalb des eV-Geltungsbereiches	---	(23)	---
sonstige Träger öffentlicher Belange	180	42	23%
Summe	583	191	33%

Quelle: Bericht über das Erarbeitungsverfahren zum Planentwurf Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg (LEP e. V.). Potsdam 1997, 15.

Die beiden Verhandlungssysteme führen zu unterschiedlichen Ergebnissen: In Zwangsverhandlungssystemen können die Beteiligten im Falle einer Nicht-Einigung nicht entscheiden, der ursprüngliche Status-quo-ante müsste fort dauern; eine Problemlösung würde nicht erreicht. Wird keine Veto-Position bezogen, hängen die Einigungschancen in hohem Maß von der Zahl der Verhandelnden ab. Mit steigender Zahl multilateraler Akteure wird in Zwangsverhandlungssystemen nämlich die Chance einer Einigung immer geringer. „Solange es (...) nur um Ja-Nein-Entscheidungen über einzelne Vorhaben geht, und solange jeder der Beteiligten sich nur an den eigenen Vor- und Nachteilen orientiert, ist das Ergebnis eines idealen multilateralen Verhandlungssystems die Kumulation von Veto-Positionen“³⁵⁹. Die Chancen negativer Auswirkungen steigern sich noch einmal in freiwilligen Verhandlungssystemen, da bei ihnen angenommen werden kann, dass von vornherein nur diejenigen Vorhaben konsensfähig sind, die den Verhandlungspartnern Vorteile bringen. Darüber hinaus hat jeder verhandlungs-beteiligte Akteur „auch die Möglichkeit, alle in seiner Kompetenz stehenden Vorhaben durch einseitige Entscheidung (...) [alleine; Hinzufügung durch den Autor]

³⁵⁹ Scharpf 1992, 63.

(...) zu verwirklichen, auch wenn diese für (...) andere (...) nachteilig sind. (...) Die Beteiligten behalten die Freiheit der einseitigen, aber möglicherweise sozial schädlichen Entscheidung".³⁶⁰

Schon frühzeitig hat FRITZ SCHARPF für diese Konsequenzen blockadereicher Verhandlungssysteme den Begriff der *negativen Koordination*³⁶¹ in die Fachdiskussion eingeführt. In verschiedenen Untersuchungen ist er seitdem der Frage nachgegangen, wie die unerwünschten Folgen dieses Koordinationstyps in Verhandlungssystemen überwunden werden können³⁶². Am Beispiel der Zusammenarbeit der norddeutschen Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen und (dem Stadtstaat) Hamburg hat er dabei nachzuweisen versucht, dass die Verhandlungsbeteiligten, die auf ihre Veto-Positionen verharren, durch Ausgleichszahlungen und Koppelungsgeschäfte ihr Blockadeverhalten überwinden könnten³⁶³. Mit Ausgleichszahlungen „entschädigen“ die von den geplanten Vorhaben begünstigten Akteure diejenigen, die durch diese benachteiligt werden. Damit kann gewährleistet werden, dass nur KALDOR-optimale Vorhaben realisiert werden können³⁶⁴. Mit Koppelungsgeschäften können einzelne Projekte, die für sich genommen für mindestens einen der Akteure mit einer negativen Nutzenbilanz verbunden ist, zu „Paketlösungen“ verknüpft werden, so dass ein positiver Gesamtnutzen entsteht.

Allerdings ist eine Einschränkung angebracht: Die dokumentierten Kompensationsmöglichkeiten haben ihre Tauglichkeit nur für die Phase der Implementation räumlicher Politikprogramme nachgewiesen, nicht jedoch für den Prozess der Programmformulierung. Zudem legt der Nachweis von Zahlungen und Koppelungsgeschäften die These nahe, dass es sich im Fall der analysierten Zusammenarbeit der norddeutschen Bundesländer gemäß der eben eingeführten Unterscheidung von „Verhandeln“ und „Bargaining“ nicht um ein Verhandlungsproblem, sondern um ein Aushandlungs- und Verteilungsproblem handelt³⁶⁵. Der Ertrag dieser Forschungsergebnisse gewinnt demnach seine besondere Erklärungskraft für Prozesse der Gestaltung von *policies*, die in den Terminologien des *policy*-Zyklus der Implementationsphase, nicht aber dem Prozess der Programmsteuerung zugerechnet werden müssen.

Das Kooperationsproblem räumlicher Politik wird herkömmlicherweise sowohl in Defiziten der Implementation und Umsetzung als auch in solchen der Program-

³⁶⁰ Scharpf 1992, 64; ähnlich Scharpf 2000, 216 ff, allerdings für distributives Bargaining.

³⁶¹ Scharpf 1972.

³⁶² Neben der bereits genannten Untersuchung zur Politikverflechtung – Scharpf et al. 1975 – besonders die Veröffentlichungen zur Europäischen Integration – Scharpf 1985 und 1992 – und die im Text zitierte zur Zusammenarbeit zwischen norddeutschen Bundesländern – Scharpf et al. 1992.

³⁶³ Scharpf et al. 1992, 65-75.

³⁶⁴ Görlitz/Burth 1998, 158; Scharpf 2000, 217 ff.

³⁶⁵ Fritz Scharpf trifft in den genannten Untersuchungen die hier eingeführte Unterscheidung noch nicht. Er bezeichnet sowohl verhandelnde wie aushandelnde (bargainende) interorganisatorische Netzwerke gleichermaßen als „Verhandlungssysteme“. Erst später trennt er deutlich zwischen distributivem Bargaining einerseits und problemloser bzw. positiver Koordination andererseits: siehe Scharpf 2000, Kapitel 6, 212-229.

mierung und Steuerung erblickt. Eine Reformulierung des Implementations- und *policy*-Ansatzes kann folglich seine Analyse von Verhandlungsprozessen nicht nur auf die Implementationsphase erstrecken, sondern muss auch die Programmierungsphase(n) mit einbeziehen. Wie eingangs dieses Kapitels festgestellt, gilt jedoch für die Programmierung räumlicher Politik: die Erstellung von Planwerken bildet ein „gemeinsames Produkt“. Dieses setzt als Verhandlungsmodus jedoch *positive*, nicht negative Koordination voraus.

Bei dem Übergang von „negativer“ zu „positiver“ Koordination steigt der Abstimmungsbedarf³⁶⁶ enorm. Die Zahl der Interaktionskontakte steigt exponentiell.

³⁶⁶ Scharpf 2000, 226.

8 Positive Koordination in Verhandlungssystemen

Die hohen Kosten³⁶⁷ gesteigerten Koordinations- und Kooperationsbedarfes beim Verhandlungstyp positiver Koordination können – nach FRITZ SCHARPF – durch zwei Mechanismen gesenkt werden: durch horizontale Selbstkoordination und durch Verhandeln im Schatten der Hierarchie. Er postuliert, dass in „selbstorganisierenden Netzwerken vertrauensvolle Dauerbeziehungen“³⁶⁸ geschaffen bzw. realisiert werden können. Die Akteure sind in der Lage, sich an frühere Interaktionen zu erinnern; und sie hegen Erwartungen hinsichtlich zukünftiger Begegnungen³⁶⁹. Erst ein derartig generalisiertes Vertrauen, der „generalisierte Wille zur Vertrauensnotwendigkeit“³⁷⁰, schließt opportunistische, nur am Eigeninteresse orientierte Verhandlungsstrategien aus. Voraussetzung dafür sind *kooperative Orientierung* und *Vertrauen* der beteiligten Netzwerk-Akteure.

„Die Stabilität von vertrauensvollen Beziehungen zwischen egoistischen Akteuren hängt (...) zum großen Teil von der Antizipation der kostspieligen Investitionen ab, die aufgebracht werden müssten, wenn das Vertrauen zerstört werden sollte. Darüber hinaus erhöht die Existenz eines größeren Netzwerkes miteinander verbundener Akteure den Anreiz, die Vertrauenswürdigkeit aufrecht zu erhalten. Auf der einen Seite ermöglicht die Mitgliedschaft in einem Netzwerk zudem den Zugang zu einer größeren Zahl von potentiellen Partnern vertrauensvoller Interaktion und erhöht auf diese Weise den Wert des Sozialkapitals. Auf der anderen Seite führen die engen Beziehungen zwischen den Mitgliedern eines Netzwerkes dazu, dass sich verlässliche Informationen über das Verhalten anderer Akteure im gesamten Netzwerk verbreiten können. (...) Dieser Umstand erhöht (...) nicht nur die Sichtbarkeit potentieller Vertrauensverletzungen, sondern auch die Höhe der dafür zu erwartenden Sanktionen, da auch unbeteiligte Akteure Partner miss-trauen werden, von denen bekannt ist, dass sie sich in früheren Fällen als nicht vertrauenswürdig erwiesen haben“³⁷¹.

Mit dem Hinweis auf die wichtige Bedeutung von *Vertrauen* in Verhandlungssystemen befindet sich FRITZ SCHARPF in Übereinstimmung mit der zunehmenden Zahl von Autoren, die den Vertrauensbegriff als wichtiges Element zur Erklärung der Formen von enger Kooperation heranziehen³⁷². „Im Unterschied z. B. zur geldförmigen Regulation von Handlungszusammenhängen scheint Vertrauen (...) ein Mechanismus zu sein, der hochgradig universell, also unabhängig vom jeweiligen Subsystem der Gesellschaft soziale Beziehungen zu organisieren in der Lage ist.“³⁷³

³⁶⁷ Zuerst nachgewiesen bei Mayntz/Scharpf 1975.

³⁶⁸ Scharpf 1995, 71.

³⁶⁹ Scharpf 2000, 233.

³⁷⁰ Scharpf 1993, 7, z. T. gegen Axelrod 1984.

³⁷¹ Scharpf 2000, 235.

³⁷² Bachmann 2000, 108 mit weiteren Hinweisen.

³⁷³ Bachmann 2000, 110.

„Jemand, der in Erwägung zieht, seinem Gegenüber zu vertrauen, geht – ohne dafür eine Garantie zu besitzen – schlicht von der Annahme aus, dass derjenige, dem zu vertrauen er beabsichtigt, sich als vertrauenswürdig erweisen und das Wohlwollen, das ihm entgegengebracht wird, (...) nicht missbrauchen wird. Dadurch wird die Komplexität der jeweiligen Handlungssituation reduziert, denn der Vertrauende stellt sich nicht mehr auf alle Möglichkeiten des zukünftigen Handelns seines Gegenübers ein, sondern selektiert eine bestimmte Möglichkeit – bzw. eine geringe Varianzbreite möglichen Handelns alter egos und nimmt diese quasi als gegeben an.“³⁷⁴

Wenn soziale Akteure nicht Vertrauen im Sinne einer „freiwilligen Vorleistung“³⁷⁵ zu investieren bereit wären, würden sie in vielen Situationen keine Möglichkeiten finden, überhaupt miteinander in Beziehung zu treten³⁷⁶. Vertrauen stellt allerdings eine riskante Investition dar, da es stets in Gefahr ist, missbraucht zu werden³⁷⁷. Eine Risikobegrenzung stellt die Tatsache dar, dass der Vertrauende gute Gründe für seine Annahme findet, dass das Risiko, das er einzugehen bereit ist, sich in gewissen Grenzen halten wird³⁷⁸. „Vieles spricht dafür, dass die Etablierung von allgemein anerkannten Normen sozialen Handelns dabei eine wichtige Funktion besitzt.“³⁷⁹ Deren Existenz ermöglicht Orientierung, definiert Normalität und macht unerwartete Handlungsweisen relativ unwahrscheinlich.

Diese Orientierungen müssen allerdings „mitgebracht“ werden und lassen sich nur schwer im Kooperationsprozess selber erzeugen. Um diese Orientierung zwecks Stärkung eines solchen „kooperativen Klimas“ zu unterstützen und aufrecht zu erhalten, hat FRITZ SCHARPF vorgeschlagen, Verhandlungssysteme zusätzlich durch Fairnessnormen³⁸⁰ oder durch „Regeln, die bei der Definition annehmbarer Kompromisse behilflich sein können“³⁸¹ zu stützen. Dabei verweist er auf gemeinsame Werte-Horizonte der in den Verhandlungssystemen zusammenwirkenden korporativen Akteure und einen „institutionellen Grundkonsens“³⁸². Diese „Hintergrundüberzeugungen“ können als ein Element *positiver Koordination* angesehen werden. Für Verhandlungssysteme, die im Sinne der eingangs vorgestellten Definition von RENATE MAYNTZ tatsächlich verhandeln, die also ein *gemeinsames Ergebnis* anstreben, wird dieser Koordinationsmechanismus zur

³⁷⁴ Bachmann 2000, 111 f.

³⁷⁵ Luhmann 1989, 23.

³⁷⁶ Bachmann 2000, 112.

³⁷⁷ In Unternehmensnetzwerken kann dieser Missbrauch zu schwerwiegenden sozialen und materiellen Verlusten führen; siehe Bachmann 2000, 112, und Bachmann 1999a.

³⁷⁸ Bachmann 2000, 112.

³⁷⁹ Bachmann 2000, 113.

³⁸⁰ Scharpf 1992, 81; siehe weiterhin Webb 1991.

³⁸¹ Mayntz 1992, 27.

³⁸² Mayntz 1992, 28, mit weiteren Beispielen; am Beispiel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes: Gawron/Rogowski 1996, 204 ff.

conditio sine qua non. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Struktur des kooperativen Netzwerkes und der tatsächliche Koordinationsbedarf decken³⁸³.

Bei „Verhandlungsspielen“ administrativer Netzwerkakteure hat FRITZ SCHARPF weiterhin auf die Bedeutung hierarchischer Strukturen hingewiesen. Die von ihm öfters beschriebenen Verhandlungsblockaden werden dadurch abgemildert, dass die verhandelnden Untereinheiten davon ausgehen können, „dass der relative Erfolg oder Misserfolg der Verhandlungen nach den übergreifenden Nutzenkriterien der höheren Ebene beurteilt werden“³⁸⁴. Der *Landesplanungsvertrag* zwischen Berlin und Brandenburg beispielsweise macht sich diesen „Rückversicherungsmechanismus“ zu eigen, indem er festschreibt, dass bei divergierendem Entscheiden in der Gemeinsamen Landesplanungsbehörde die jeweils hierarchisch nächsthöhere Verwaltungsebene mit der Materie zu befassen ist, bis in letzter Instanz die politischen Spitzen beider Landesregierungen eine letztverbindliche Entscheidung zu treffen haben³⁸⁵.

Auch in bilateralen Verhandlungen zwischen staatlichen Akteuren und Vertretern organisierter Interessen sieht er Chancen erfolgreicher positiver Koordination. In Anlehnung an die Beispiele der Korporatismus-Forschung weist er darauf hin, dass sich dieser Typ von Verhandlung zumeist „im Schatten hierarchischer Autorität“ vollziehe. Verhandlungen zwischen organisierten Interessen und „Staat“ zielten nämlich häufig auf administrative oder legislative Letztentscheidung in Form der Umsetzung der Verhandlungsergebnisse in Recht³⁸⁶.

Während damit begründet werden kann, wie in interorganisatorischen Netzwerken beispielsweise dem der MKRO Effekte positiver Koordination erzielt werden können, scheint die Situation in den komplexen Netzwerken der Regionalen Planungsgemeinschaften um vieles prekärer. Die Regionalversammlung selber ist in der Variante der kommunalisierten Regionalplanung zugleich an administrative und kommunale Organisationen zurückgebunden. Die geborenen Mitglieder der Versammlung – Landräte, Oberbürgermeister und Bürgermeister der Gemeinden ab einer Größe von 10.000 Einwohnern³⁸⁷ – ebenso wie die von Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen gewählten weiteren Vertretern der regionszugehörigen Kreise und kreisfreien Kreise und kreisfreien Städte³⁸⁸ agieren aufgrund ihrer Wahlmandate als kommunale Akteure. Die erstgenannte Gruppe ist darüber hinaus auch als Behördenleiter aktiv.

Während die Regionalversammlung als ein stabiles Netzwerk unterschiedlicher, nämlich korporativer und kooperativer Akteure verstanden werden kann, öffnet sich diese Akteurskonstellation in den Abstimmungsprozessen in Form der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zu dem von

³⁸³ Scharpf, Politiknetzwerk, 401.

³⁸⁴ Scharpf 1993a, 70.

³⁸⁵ Art. 4 bis 6 *Landesplanungsvertrag*.

³⁸⁶ Scharpf 1993a, 71.

³⁸⁷ § 6 Absatz 1, Satz 1 *Einführungsgesetz*.

³⁸⁸ § 6 Absatz 1, Satz 3 *Einführungsgesetz*.

mir so bezeichneten „situativen Netzwerk“. Schlussendlich muss ein verabschiedeter Regionalplan noch einmal den „Dickicht der Bürokratie“³⁸⁹ passieren, nämlich in Form des Genehmigungsvorbehaltes. Die hohe Zahl unterschiedlicher Organisationsakteure legt es zunächst nahe, Nicht-Einigung anstelle von Einigung als das wahrscheinlichste Ergebnis bei den Prozeduren der Aufstellung und Verhandlung eines Regionalplanes anzunehmen. Wenn es gleichwohl zur Herstellung dieses gemeinsamen Produktes kommt, müssen mehrere – voraussetzungsvolle – Kombinationsmerkmale positiver Koordination erfüllt sein:

Die Eigenheit der kommunalen Rückbindung der Regionalräte ruft auf, einen Entscheidungsmechanismus zu befördern, der dazu tendiert, Konflikte, die „eigentlich“ durch Kompromisse lösbar sind, zu antagonistischen Verteilungskonflikten umzuformen³⁹⁰, da der kommunale Parteienwettbewerb einen Interaktionsstil begünstigt, der auf Konfrontation und Abgrenzung von Entscheidungsvorschlägen gerichtet ist.³⁹¹ In diesen majoritär entscheidenden Gremien können trotzdem mittels mehrheitsdemokratischer Verfahren Entscheidungen zustande kommen, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Die Beteiligten erleiden durch den nicht gelösten anhaltenden Konflikt größere Nachteile als wenn sie in Verhandlungen einen Kompromiss suchen. Oder es werden aufgrund der Kommunikation in Verhandlungen Lernprozesse angestoßen, in denen die Beteiligten ihre Interessen neu definieren und so eine integrative Problemlösung (‘problem solving’) erreichen“³⁹².

Beispiele für den Gewinn-Verlust-Überschlag bei anhaltendem Konflikt lassen sich in dem Wahrhythmus der Regionalräte finden. Die Begrenzung ihrer Amtsdauer lässt auch die Chancen langfristiger Kooperationsgewinne – etwa in Form der Wiederwahl – in Betracht kommen³⁹³. Zudem ist durch die punktuelle Aufgabenzuweisung an die Regionalversammlung – Aufstellung, Fortschreibung, Ergänzung und Änderung der Regionalpläne – die Zahl möglicher Konflikte begrenzt.

Interorganisatorische Kooperation wird zum Problem, wenn das aufgespannte interorganisatorische Netzwerk Organisationen umfasst, die intern unterschiedliche Regeln der Entscheidungsfindung ausgeformt haben. Solche „Mehrebenen“-Strukturen wirken konfliktverstärkend, da Entscheidungen nur schwer von einer Ebene – der Regionalversammlung – auf eine andere Ebene – die Planungsbehörde – übertragen werden können. „Die Ursache dafür liegt (...) vor allem in der Inkompatibilität verbundener Entscheidungsmechanismen, d. h. in der Unver-

³⁸⁹ Wollmann 1980a.

³⁹⁰ Scharpf 1989 für den Bundesrat.

³⁹¹ Mayntz/Neidhardt 1989, 382 f. für den Bundestag.

³⁹² Benz 1995a, 86. Er hält jedoch selbst antagonistisch zugespitzte Konflikte prinzipiell für lösbar, da einzelne Mitglieder oder Fraktionen mittels dieses Abstimmungsmechanismus nicht gezwungen sind, ihre Positionen aufzugeben; Benz 1995a, 87.

³⁹³ Mayntz 1992, 19 ff. für ‘problem solving’; anschaulich für die Kommunalpolitik in den Neuen Bundesländern am Beispiel Thüringens Scherzer 1997.

einbarkeit der sich aus den spezifischen 'Spielregeln' ergebenden Konsequenzen des kollektiven Prozesses"³⁹⁴.

In der raumwissenschaftlichen Literatur wird dieser Sachverhalt häufig als ein Problem mangelnder oder nur mit hohem Aufwand zu betreibender Koordination abgehandelt. Koordination wird dabei als Informationsaustausch zur besseren wechselseitigen Anpassung verstanden³⁹⁵, die meist sehr „kostenintensiv“ ist – beispielsweise in Form des Aufwandes, alle beteiligten Ressorts zu Koordinationsgesprächen zusammenzuführen³⁹⁶. In der hier vertretenen Sichtweise handelt es sich jedoch nicht um ein Koordinationsproblem, sondern um ein *Transformationsproblem*³⁹⁷. Die Koordinationsleistung – soweit sie die Beschaffung und Vermittlung von Information betrifft – muss bereits im Verfahren der Planerstellung inhärent mitgeführt werden, weil das gemeinsam angestrebte Ziel – etwa der Regionalplan – diese „positive Koordination“ *innerhalb* eines Verhandlungssystems erzwingt. Erklärungsbedürftig wird vielmehr die Tatsache, wie „positive Koordination“ über Systemgrenzen hinweg gelingt³⁹⁸.

Dieses Koordinationsproblem besteht darin, dass die beteiligten Akteure des Verhandlungssystems „drinnen“ ein gemeinsames Produkt erstellen müssen, während sie „draußen“ ihre – meist hochselektiven – Organisationsinteressen vertreten. Vereinfacht können diese Eigeninteressen bei den Fachressorts in ihrer spezifischen sektoralen Ausrichtung, bei den Trägern öffentlicher Belange in der Orientierung an ihren „one-issue-point“-Zielen und bei den Kommunen in ihren häufig kleinräumigen Kosten-Nutzen-Strukturen gesehen werden. Die Akteure dieser – hier zu Gruppen zusammengeführten – Organisationen operieren mit völlig unterschiedlichen Interessen, Werthorizonten und Einstellungen. Sie tragen sie „von draußen“ in die Regionalversammlungen hinein. ARTHUR BENZ hat eindringlich auf die Gefahren hingewiesen, die notwendige Koordination nach parlamentarischem Vorbild zu lösen:

„Das Ergebnis der bisherigen Analyse muss aus praktischer Sicht zu denken geben. Es bedeutet, dass Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen vor allem dann mit internen Prozessen dieser Organisationen nur schwer vereinbar ist, wenn diese den Regeln der parlamentarischen Demokratie gehorchen. Entweder setzt sich die Logik der mehrheitsdemokratischen Willensbildung und Kontrolle durch, dann wird Kooperation zwischen Regierungen, Verwaltungen und Verbänden erschwert oder gar verhindert, oder diese ist erfolgreich, setzt aber die demokratischen Verfahren in staatlichen Parlamenten bzw.

³⁹⁴ Benz 1995a, 88.

³⁹⁵ Fürst et al. 1990, 19.

³⁹⁶ Fürst/Ritter 1993, 84.

³⁹⁷ Diese Ansicht vertritt auch Münch 2000, 7. Er bezeichnet diesen Vorgang als „Übertragung von politischer Macht zwischen Mandatsträgern und der äußeren Verflechtung der Politik“ mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen.

³⁹⁸ Der erklärungsbedürftige Tatbestand ist genau spiegelverkehrt dem aus der Implementationsphase bekannten sog. Babel-Haus-Syndrom (Bardach 1977): das Programm wird nicht implementiert, weil jeder Akteur eine andere Sprache spricht. Das hier erörterte Problem müsste lauten: Das Problem selber kommt nicht zustande, weil sich die programmierenden Verhandlungssysteme untereinander nicht „verstehen“.

der innerverbandlichen Entscheidungsfindung mehr oder weniger außer Kraft. Beide Alternativen sind problematisch. Grundsätzlich ist allerdings klar, dass die Ursache von Entscheidungsblockaden nicht in sachlichen Interessendivergenzen der beteiligten Akteure begründet liegen, sondern in den spezifischen organisatorischen Bedingungen von Mehrebenenstrukturen.³⁹⁹

Er schlägt drei Wege aus der „Transformationsfalle“ vor: Hierarchisierung, Entflechtung, sekundäre Verbindung. Alle drei aufgezeigten Wege scheinen für den Prozess der kooperativen Planwerk-Produktion wenig aussichtsreich:

Hierarchisierung. Bei Einschlagen des ersten Weges ist eine (weitere) Stärkung der Stellung der Exekutive zu erwarten. Die sequentielle Abarbeitung der notwendigen Entscheidungen führt im Ergebnis zu einer hierarchischen Zuordnung von Ebenen, die für den Anwendungsfall der Regionalplanung mit dem Genehmigungsvorbehalt der obersten Landesplanungsbehörde von Rechts wegen gerade nicht angelegt ist. Die Machtmittel von Planungsbehörden bestehen im Wesentlichen in ihren Verweigerungsrechten von Genehmigungen. Gerade dieses Machtmittel spielt im Verfahren der Erstellung von Regionalplänen jedoch keine besondere Rolle. Ständiges Drohen gegenüber widerspenstigen „Kommunalvertretern“, die erforderliche Genehmigung des Gesamtplanes nicht auszusprechen, entwertet das Machtinstrument schnell. Im langwierigen Verhandlungsprozess der Erstellung eines Regionalplanes ist es der Planungsbehörde nicht möglich, bei jedem Verhandlungs- und Koordinationsschritt mit späterer Genehmungsverweigerung zu drohen. Eine wirkungsvollere Hierarchisierungstendenz kann auch nicht in der Anbindung der Regionalplanung an staatliche Behördenorganisationen gesehen werden. Die „staatliche“ Regionalplanung⁴⁰⁰ verringert zwar die behördeninternen Koordinationsprobleme⁴⁰¹, erhöht aber die Risiken der Kooperation. Die Kommunen der Planungsregion sehen die Regionalplanung schnell als „staatliche“ Planung an, die ihre Planungsintentionen nicht aufgreift⁴⁰².

Möglichen Entscheidungsblockaden, die durch Abgrenzungsbestrebungen der Kommunen herbeigeführt werden können⁴⁰³, kann nur durch einen indirekt wirkenden „Schatten der Hierarchie“⁴⁰⁴ begegnet werden. In den Bezirksregierungen ist nicht nur die Regionalplanung angesiedelt, sondern auch die Kommunalaufsicht. Die kurzen Kommunikationswege in demselben Behördenhaus, der sog. „kurze Dienstweg“, sind aktivierbar; ihre wesentliche Wirkung entfaltet er aber

³⁹⁹ Benz 1995a, 90 f.

⁴⁰⁰ Zurzeit existiert sie im strengen Sinne nur im Bundesland Schleswig-Holstein. Sachsen-Anhalt hat sie mit der Novelle des Landesplanungsgesetzes im Frühjahr 1998 aufgegeben. In Nordrhein-Westfalen existiert ein Mischmodell der Planerarbeitung, die in den Bezirksplanungsbehörden die Erstellung, den Bezirksplanungsräten den Aufstellungsbeschluss zuweist – siehe § 7 Absatz 1, Sätze 1 und 2 *Landesplanungsgesetz* des Landes *Nordrhein-Westfalen*. Häufig wird dieses Mischmodell – das auch im Land Hessen existiert – mit der (rein) „staatlichen“ Regionalplanung in Eins gesetzt.

⁴⁰¹ Hoberg 1980, 642; Baestlein/Wollmann 1980, 686 f.; Kunze 1996, 120; Wiechmann 1998, 194.

⁴⁰² Fürst 1993, 552.

⁴⁰³ Benz 1982, 337 ff.

⁴⁰⁴ Scharpf 2000, 323.

wohl nur als „symbolische Politik“⁴⁰⁵, da ein derartiges Vorgehen schnell als „Abstrafung“ einer widerstrebenden Kommune interpretiert – und bekannt wird. Untersuchungen über kooperatives Verwaltungshandeln im Schatten der Hierarchie, allerdings für Verhandlungen zwischen Staat und Wirtschaft im Bereich der Umweltpolitik haben den unsicheren Gehalt von Verhandlungen im Schatten der Hierarchie aufgezeigt⁴⁰⁶. Insbesondere der These, der Staat sei „eigentlich“ in der Lage, die erwünschte Regelung als bindende und sanktionsbewehrte Vorschrift zu beschließen und zu implementieren⁴⁰⁷, ist im Lichte dieser Untersuchungen Skepsis gegenüber angebracht⁴⁰⁸. Allerdings kann gerade die Bündelung von Aufsichtsfunktionen, wie sie in den Bezirksregierungen als mittlerer Verwaltungsebene vorhanden ist, die These doch ins Recht setzen, da in ihnen eine Mindestkoordination ressortspezifischer Entscheidungen möglich ist⁴⁰⁹.

Entflechtung bedeutet, im Prinzip inkompatible Entscheidungsregeln einander anzupassen, etwa durch die Bündelung von Entscheidungsthemen, mit der „Stimmentausch“ mit Oppositionsgruppen angestrebt wird⁴¹⁰. Der Entflechtungsvorschlag ähnelt den Paketlösungen, die FRITZ SCHARPF und seine Mitarbeiter am Beispiel der Zusammenarbeit von norddeutschen Bundesländern analysiert und beschrieben haben⁴¹¹. Die Bündelung von Entscheidungen betrifft allerdings nicht Ausgleichszahlungen, sondern Themen. Der Vorschlag des „Stimmentausches“ ähnelt den Entscheidungsverfahren großer Koalitionen. Die Logik der mehrheitsdemokratischen Willensbildung – knappe Mehrheit, starke Minderheit – wird dadurch zwar relativiert, aber nicht gänzlich außer Kraft gesetzt. Die Einführung von durch Parteien geprägten Abstimmungsverhalten in den Entscheidungsprozess der Regionalplan-Produktion zieht jedoch eine *Politisierung* der Verhandlungs-Koordination nach sich. Die der Regionalplanung zugewiesene Ordnungsaufgabe, über „public goods“ zu entscheiden, geriete unweigerlich in die Konfliktzonen parteiorientierten Koalitionsverhaltens und -verhandelns. Beide Transformationsstrategien weisen den Nachteil auf, „dass sie zwar im Sinne der Verhinderung von Entscheidungsblockaden rational sind und auch den (zumindest kurzfristigen) institutionellen Eigeninteressen der Inhaber von Grenzstellen entsprechen, sie jedoch Interessen der übrigen Akteure verletzen können“⁴¹².

Eine Anregung von FRITZ SCHARPF aufgreifend⁴¹³ schlägt ARTHUR BENZ als „dritten Weg“ die Entwicklung *sekundärer Beziehungen* vor. Nur bestehende formale Strukturen überlagernde *informale Netzwerke* sind ihm zufolge in der Lage, Verbindungen zwischen den verschiedenen Entscheidungsarenen nicht nur durch die

⁴⁰⁵ Zur Unterscheidung zwischen „symbolischer“ und „instrumenteller“ Politik siehe Kindermann 1988.

⁴⁰⁶ Töller 2007 und Töller 2008a.

⁴⁰⁷ Mayntz/Scharpf 1995, 29.

⁴⁰⁸ Töller 2008a, 305-308.

⁴⁰⁹ Ellwein 1994, 56; Thieme 1984, § 52, RdNr. 300; Püttner 2000, 108 f.

⁴¹⁰ Benz 1995, 93.

⁴¹¹ Scharpf et al. 1992.

⁴¹² Benz 1995, 94.

⁴¹³ Scharpf 1993, 78 f.

„Grenzstelleninhaber“, sondern auch durch andere Akteure herzustellen⁴¹⁴. In der *Koppelung* von formalen Handlungssystemen – die zugleich den Kriterien interorganisatorischer Netzwerke genügen – und informalen akteursbezogenen Netzwerken werden neue Stabilisierungen erreichbar. Die oft gescholtene „Fachkumpaneel“ etwa der Raumplaner quer durch die horizontal und vertikal miteinander verflochtenen Organisationseinheiten können in dieser Sichtweise damit ebenso ein informales Netzwerk bilden wie die Tatsache derselben Parteizugehörigkeit eines Oberbürgermeisters und eines Mitgliedes des fachlich für Raumordnung zuständigen Ausschusses des Landtages. Aber auch Elemente einer „kooperativen Regionalplanung“⁴¹⁵ können aufgeführt werden: regelmäßige Gesprächsrunden zwischen Regionalplanungsbehörden und Kommunen der Planungsregion, Austausch und Ausreichen von Planungsinformationen, die in der Vorbereitung von Raumordnungsberichten oder bei der Führung von Raumordnungskatastern anfallen⁴¹⁶ oder Initiierung von Regionalmanagement und entsprechender Kommunalberatung⁴¹⁷.

Produktion von Raumordnungsplänen als positive Koordination

Die zeitlich kurze, aber intensive Beschäftigung mit Problemen der Regionalplanung zu Beginn der achtziger Jahre hat in der Fülle auftretender Koordinationschwierigkeiten das entscheidende Defizit räumlicher Politik gesehen, das zu zahlreichen Implementationsmängeln in der Phase der Programmumsetzung führe. Seitdem ist die Sichtweise beibehalten worden, der zufolge Raumplanung „praktisch Koordinationsfunktion“⁴¹⁸ darstelle; und in der Planungsdiskussion hat bislang kein neuer eigenständiger Diskurs über die Koordinationsproblematik in der Raumplanung stattgefunden.

Der Vorschlag des Verfassers zielt darauf, die in Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie in der Ökonomie vertretenen Forschungsansätze der Netzwerktheorie und des „akteurszentrierten Institutionalismus“ heranzuziehen, um das „Koordinations“problem neu auszuleuchten. Mit Identifizierung der an der Planproduktion beteiligten Akteure, der Rekonstruktion ihrer Beziehungen als Netzwerk und der Konzeptualisierung ihres Verhandlungsstiles als „positive Koordination“ sind die drei zentralen Analysedimensionen bezeichnet, mit deren Hilfe Phasen der Programmerstellung von Planwerken räumlicher Politik untersucht werden können.

Während sich die Akteurskonstellationen anhand von gesetzlichen Mitwirkungsvorschriften, delegierter Rechtssetzung in Form von Verordnungen, von Verwaltungsvorschriften und Geschäftsordnungen gut rekonstruieren lassen, ist die Messung der Beziehungsintensität der Akteure untereinander sehr viel schwieriger. Raumordnungsberichte oder Berichte der regionalen Planungsgemeinschaft-

⁴¹⁴ Benz 1995, 95.

⁴¹⁵ Fürst/ Danielzyk/ Knieling 2001.

⁴¹⁶ Fürst/ Danielzyk/ Knieling 2000.

⁴¹⁷ Fürst 1993; Fürst 1998; Knieling 2000, 55 ff.; Wiechmann 1999.

⁴¹⁸ Fürst/Rudolph/Zimmermann 2000, 1.

ten, Erläuterungsberichte zu Regionalplänen und Flächennutzungspläne vermitteln einen ersten Überblick über die tatsächlich erfolgte *Mitwirkung* kollektiver oder korporativer Akteure und *Beteiligung* etwa von Trägern öffentlicher Belange oder von Bürgern. So berichtet etwa die REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT HAVELLAND-FLÄMING des Bundeslandes Brandenburg von 2000 Anregungen und Bedenken, die im Rahmen des frühzeitigen Beteiligungsverfahrens im Prozess der Erstellung des Regionalplanes⁴¹⁹ geltend gemacht wurden⁴²⁰. Im Rahmen des förmlichen Beteiligungsverfahrens⁴²¹ verdoppelte sich die Zahl der Anregungen und Bedenken auf rund 4.000⁴²². Bei Erstellung der Gebietsentwicklungspläne der Region Düsseldorf⁴²³ und der Region Münsterland⁴²⁴ sind im Rahmen der förmlichen Beteiligungsverfahren⁴²⁵ ca. 5.400 Einzelanregungen bei der Bezirksregierung in Düsseldorf⁴²⁶ und 4.500 Anregungen und Bedenken bei der Bezirksregierung in Münster⁴²⁷ eingereicht worden.

Die beispielhaft genannten Zahlen aus Brandenburg und Nordrhein-Westfalen geben zwar die Interaktionshäufigkeiten von Akteuren wider. Deren *Interaktionsstil* hingegen lässt sich aus solchen Berichten nicht erschließen. Für die Rekonstruktion informaler Netzwerke und für die Analysen von Interaktionsstilen gilt in noch höherem Maße, was als das Methodenproblem der Netzwerkanalyse insgesamt angesehen werden muss: „Ihre empirische Einlösung wirft erhebliche Operationsprobleme auf und beinhaltet große technische Schwierigkeiten“⁴²⁸ da Zugang zu Aktennotizen und Interaktionsdaten häufig nicht hergestellt oder gewährt werden kann. Wegen der hohen Zugangsbürden zu derartigen Informationen beschränken sich die Ausführungen an dieser Stelle auf die detaillierten Rekonstruktionen der Akteurskonstellationen und – wo möglich – der Mitwirkungs- und Beteiligungsintensität⁴²⁹.

RICHARD MÜNCH hat einen Vorschlag unterbreitet, wie Interaktionen in Netzwerken über die Annahmen der Spieltheorie oder von *rational-choice* hinaus konzeptualisiert werden können⁴³⁰. An die von JÜRGEN HABERMAS getroffene Unterschei-

⁴¹⁹ § 2 Absatz 4 des *Gesetzes zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohle- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg*.

⁴²⁰ RPG Havelland-Fläming 1998.

⁴²¹ § 2 Absatz 5 des *Gesetzes zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohle- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg*.

⁴²² RPG Havelland-Fläming 1998. Die Zahl ist besonders aussagekräftig, wenn man sie der Gesamtzahl der Planungsregion zugehörigen Städte und Gemeinden gegenüberstellt. Im Berichtszeitraum – Jahre 1995-1997 – betrug sie 342; vgl. Angaben im *Raumordnungsbericht Berlin-Brandenburg 1998*, 58.

⁴²³ Regierungspräsidium Düsseldorf.

⁴²⁴ Teilregion des Regierungspräsidiums Münster.

⁴²⁵ § 15 Absatz 1 *Landesplanungsgesetz* Nordrhein-Westfalen.

⁴²⁶ RB Düsseldorf 2000.

⁴²⁷ Knieling/Fürst/Danielzyk 2001, 145.

⁴²⁸ Grunow 1983, 159; im selben Sinne Mayntz/Scharpf 1995, 63.

⁴²⁹ Einen empirisch „gesättigteren“ Zugang zu Interaktionen in Verhandlungssystemen der räumlichen Planung unternahm ab April 2000 Fürst/Rudolph/Zimmermann 2000.

⁴³⁰ Münch 2000.

„Arbeit und Interaktion“⁴³¹ anknüpfend, erschöpfen sich für RICHARD MÜNCH die Handlungsmotive der Akteure „weder (...) in Nutzenmaximierung, noch ihre Beziehungen im Tausch, noch stellen Institutionen (...) allein Gelegenheitsstrukturen für nutzenmaximierendes Handeln dar“⁴³². Gesellschaftliches Handeln stellt ihm zufolge immer *auch* einen Kommunikationsprozess dar. Die nur strategischen Nutzenannahmen der Spieltheorie und des *rational-choice* müssen um Handlungstheoreme kommunikativen Inhaltes erweitert werden. Er macht sich damit die Überlegung zu Eigen, dass in der Netzwerkanalyse zwar das Bewusstsein antagonistischer Kooperation vorhanden ist⁴³³, in der Verbindung mit Annahmen der Spieltheorie jedoch die Vorstellung der Revolution eines Systems von Handlungsregeln im Vordringen ist⁴³⁴, die den Rationalitätseinwand entschärfen kann⁴³⁵.

RICHARD MÜNCH hält „ein Modell der Handlungskoordination für tragfähiger und ertragreicher, das strategisches und kommunikatives Handeln miteinander integriert“⁴³⁶. Ein derart konzeptionell erweiterter Handlungsraum ermöglicht es, vier Grundformen der *Handlungskoordination* in Netzwerken zu konstruieren: Wettbewerb, Konflikt, Kompromiss und Synthese. Der Autor entwickelt diese vier Grundformen aus der kreuzweisen Gegenüberstellung von strategischem versus kommunikativen Handeln und endlichen versus unendlichen Spielen:

„Strategisches Handeln ist ein Handeln, das die effektivsten Mittel auf dem effizientesten Wege zur Verwirklichung von frei gewählten Zielen einsetzt und sich auf das Handeln bzw. die Erwartungen anderer Personen in gleicher Weise wie auf physische Ereignisse einstellt. Kommunikatives Handeln weiß sich bei der Mittel- und Zielwahl im traditional eingelebten Einverständnis mit anderen Personen oder versucht ein solches Einverständnis durch gegenseitige Verständigung zu erzielen. Endliche Spiele stellen nach einer begrenzten Zeitdauer Sieg, Niederlage bzw. Unentschieden zwischen den Spielern fest. In unendlichen Spielen können die Verluste aus Niederlagen prinzipiell zu späteren Zeitpunkten ausgeglichen werden, so dass es keine endgültige Entscheidung über Sieg, Niederlage oder Unentschieden gibt“⁴³⁷.

Für den Kommunikations-*move* in Netzwerken bedeutet die vorgenommene Unterscheidung in die vier Formen der Handlungskoordination folgendes:

„Im Konflikt wird bei der Entscheidung über Sieg oder Niederlage das Handeln auf eine einzige Alternative festgelegt, obwohl viele andere Handlungsmöglichkeiten symbolisch präsent sind. Durch Konflikt und Bestimmung von Sieg und Niederlage wird der Handlungsraum der Akteure auf ein verbindliches Ziel hin

⁴³¹ Habermas 1968b; besonders Habermas 1982.

⁴³² Münch 2000, 7; siehe Münch 1982 und Münch 1996.

⁴³³ Kappelhoff 2000a, 31.

⁴³⁴ Kappelhoff 1998.

⁴³⁵ Kappelhoff 2000a, 32.

⁴³⁶ Münch 2000, 10.

⁴³⁷ Münch 2000, 8.

spezifiziert (Zielerreichung und Spezifikation). Im Wettbewerb bleiben viele Alternativen des Handelns symbolisch präsent und auch faktisch im Vollzug des Handelns realisierbar. Wettbewerb öffnet den Handlungsraum und ermöglicht die Anpassung an wechselnde Bedingungen (Öffnung und Anpassung). Im Kompromiss wird die Symbolwelt des Denkmöglichen auf das traditionell Eingelebte eingeschränkt und damit auch die Verfügbarkeit von *faktischen* Handlungsalternativen begrenzt. Kompromiss schließt den Handlungsraum und gewährleistet die soziale Integration der Akteure (Schließung und Integration). Bei der Synthese wird der symbolische Horizont des Handelns durch Abstraktion auf das Allgemeine in seiner Komplexität reduziert, gleichzeitig bleiben aber viele Handlungsalternativen faktisch verfügbar, weil sie unter das Allgemeine subsumiert werden können. Synthese generalisiert den Handlungsraum durch Abstraktion der zugrunde liegenden Werte (Generalisierung und Bewahrung latenter Strukturen)⁴³⁸.

Grafisch lässt sich das MÜNCH'sche Modell wie folgt darstellen (Übersicht 7):

Übersicht 7: Handlungsorientierungen in Netzwerken

	Kommunikatives Handeln	Strategisches Handeln
Endliche Spiele	Kompromiss	Konflikt
Unendliche Spiele	Synthese	Wettbewerb

Quelle: Eigene Darstellung nach Münch 2000.

Entsprechend diesen Grundformen lassen sich für den Verlauf und das Ergebnis kooperativer Spiele im Sinne einer positiven Koordination Hypothesen formulieren, die die Annahmen von FRITZ SCHARPF und ARTHUR BENZ ergänzen können:

- (1) Wettbewerbsstile sind der Koordinationspraxis der Regionalplanung fremd⁴³⁹. Die Ordnungsfunktion und der regulative Charakter des Typus räumlicher Politik schließen Wettbewerbe aus. Darüber hinaus können Wettbewerbsverfahren wie der vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 1998 ausgelobte Ideen- und Realisierungswettbewerb *Regionen der Zukunft*⁴⁴⁰ kaum die Träger der Regionalplanung⁴⁴¹ aktivieren. Derartige „informelle“ Instrumente tangieren nicht die Aufgaben der Planproduktion⁴⁴².
- (2) Konfliktstile lassen sich in der Regionalplanung schwer auf Dauer stellen. Zwar erschwert der Kollektivgutcharakter der Regionalplanung Kompromissfindung und begünstigt Konflikthandeln. „Kollektivgüter haben i. d. R. keine

⁴³⁸ Münch 2000, 10.

⁴³⁹ Fürst/Rudolph/Zimmermann 2000, 9.

⁴⁴⁰ Adam 1998; Adam/Bach 1997; Adam/Wiechmann 1999a; BBR 1998; BBR 1999; Adam/Wiechmann 1996.

⁴⁴¹ Die handelnden Akteure in den Regionen sind vorrangig Kommunen und Kreise, gefolgt von eingetragenen Vereinen und Einrichtungen von Bildung und Wissenschaft; siehe Wiechmann 1999, 41 f.

⁴⁴² Gorsler 2001, 56 f.

Lobby, während konkrete Raumnutzungen stets eine starke Lobby mobilisieren können⁴⁴³. Lobbyarbeit ist leichter über Konfrontation als über Kooperation vermittelbar⁴⁴⁴. Da jedoch zwischen den Akteuren längerfristige Beziehungen existieren, ist es riskant, Interessengegensätze zu antagonistischen Verteilungskonflikten umzuformen⁴⁴⁵.

- (3) Kompromisse sind für Verhandlungssysteme kennzeichnend, die durch weitreichende Fragmentierung der Akteure und ihrer Interessen geprägt sind⁴⁴⁶. Bei Verteilungsproblemen sind Aushandlungsstrategien in vielen Untersuchungen nachgewiesen worden. Es muss – jedenfalls zurzeit – als empirisch nicht nachgewiesen gelten, inwieweit Kompromissstrategien auch in Verhandlungssystemen erfolgreich eingesetzt werden können. Ein besonderes Problem besteht darin, dass die Ziele der Raumordnung untereinander nicht tauschfähig sind. Der planerische Abwägungsvorgang kann nicht durch andere Tauschgegenstände ersetzt werden; Ziele sind untereinander nicht kompatibel.
- (4) Synthese entspricht dem in der Bundesrepublik bislang üblichen Politikmodell einer „Konsensdemokratie“⁴⁴⁷, für das korporatistische Verhandlungsstrategien kennzeichnend sind. „In diesem Synthesenetzwerk führt die enge Zusammenarbeit von und repräsentativen Großverbänden zu einer umfangreichen Mobilisierung von Einfluss, der gezielt in politische Programme eingebracht wird“⁴⁴⁸. Die Großverbände oder organisierten Interessen bündeln ihrerseits die Interessen vieler Mitglieder. Dabei ist „der Erhalt des grundlegenden Kräftegleichgewichtes (...) wichtiger als einzelne Verhandlungsergebnisse“⁴⁴⁹. Für derartige Verhandlungsergebnisse sind Strategien der Identifikation und der Identitätsbildung „oberhalb der Ebene von Primärgruppen“⁴⁵⁰ erforderlich, also die Konstruktion eines gemeinsamen Regionalbewusstseins oder „Wir-Gefühls“.

Für die Produktion von Raumordnungsplänen bietet lediglich der vierte Typ *Synthese* die realistische Handlungsvariante. Strategisches Handeln in unendlichen Spielen ist mangels – ökonomischen – Tauschpotentials nicht möglich. Das aus Koalitionsverhandlungen politischer Parteien im Prozess der Regierungsbildung bekannte Verhalten, jeweils einzelne Politikfelder dem einen oder anderen Koalitionspartner zu „überlassen“ und die Felder selber zum „Tauschobjekt“ bzw. Gegenstand der Aushandlung zu machen, scheitert an der Tauschfähigkeit der Pla-

⁴⁴³ Knieling/Fürst/Danielzyk 2001a, 43.

⁴⁴⁴ Knieling/Fürst/Danielzyk 2001b, 199.

⁴⁴⁵ Siehe bereits oben; jetzt ebenso Fürst/Rudolph/Zimmermann 2000, 9; siehe zu Konfliktstilen in der Verwaltung bereits Luhmann 1967 – „Gesetz des Wiedersehens“.

⁴⁴⁶ Fürst/Rudolph/Zimmermann 2000, 10.

⁴⁴⁷ Mossing 1989, 456 ff.

⁴⁴⁸ Münch 2000, 12.

⁴⁴⁹ Fürst/Rudolph/Zimmermann 2000, 10.

⁴⁵⁰ Scharpf 2000, 271.

nungsziele oder der Tauschobjekte. Zwar kann eine einzelne Kommune oder ein Kommunalverband im Einzelfall die Lage eines Siedlungsschwerpunktes gegen eine geschützte Freifläche *innerhalb* ihres Kommunalgebietes „tauschen“, im überkommunalen Bereich der Nutzungsfestsetzungen in Regional- und Landesplänen scheitert diese Strategie, weil Städte und Gemeinden außerhalb ihrer Gebietsfläche – und außerhalb der auf diese Gebiete bezogenen Finanzströme⁴⁵¹ – über keine „Tauschmassen“ verfügen.

Ebenso sind Kopplungsgeschäfte nicht möglich. Ihnen steht das Äquivalenzprinzip staatlicher Leistungen entgegen. Räumliche Planung verfügt „nur“ über die Definitionsmacht im Umgang mit dem – knappen – Gut *Raum*; „aber sie hat keine Zuteilungsmacht wie etwa der Finanzminister bei öffentlichen Finanzen“⁴⁵². Die in der nordrhein-westfälischen Regionalplanung seit Kurzem eröffnete Befugnis für Regionalräte, in begrenztem Umfang über Investitionen innerhalb ihres Regionalgebietes mitzuzentscheiden⁴⁵³ ändert angesichts der geringen Höchstbeträge an mit zu entscheidenden Investitionen an diesem Befund (leider) nichts grundsätzlich.

Das MÜNCH'sche Schema bestätigt insgesamt die eingangs diskutierten Annahmen von BENZ, MAYNTZ und SCHARPF. Zugleich priorisiert es sie jedoch. Die Bedeutung des kommunikativen Gehalts gemeinsamen Problemlösens und der Stellenwert des auf Interaktion bezogenen Verhaltens und Verhandelns der beteiligten kollektiven und korporativen Akteure ist mit den MÜNCH'schen Präzisionen analytisch noch deutlicher erkennbar. Ebenso erfährt die Unterscheidung zwischen „Aushandeln“ und „Verhandeln“ schärfere Konturen.

⁴⁵¹ Insbesondere Gemeindesteuern, Anteile an den Gemeinschaftssteuern gemäß Art. 106 Abs. 3 und Abs. 7 GG, Gemeinde-Verkehrs-Finanzierungs-Gesetz und Gemeinde-Finanzausgleichs-Gesetz.

⁴⁵² Knieling/Fürst/Danielzyk 2001, 43.

⁴⁵³ § 9 Abs. 4 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Zweiten Modernisierungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen.

Abschnitt 4: Governance-Ansätze

9 Governance-Ansätze

Als wissenschaftlicher Begriff ist „Governance“ zuerst nicht in die Politikwissenschaft eingeführt, sondern von der Ökonomie geprägt worden. In seinem Werk *The Nature of the Firm* wies RONALD COASE Ende der 1930er Jahre darauf hin, dass neben dem Markt auch die Unternehmensorganisation zur Verwirklichung effizienter Transaktionen in der Wirtschaft beiträgt⁴⁵⁴, und schlug vor, beide als Koordinationsmechanismen in vergleichender Perspektive zu untersuchen. Diese Überlegungen wurden fünfzig Jahre später von OLIVER WILLIAMSEN zu einem Forschungsprogramm ausgebaut⁴⁵⁵. Mit „Governance“ bezeichnete er die Gesamtheit institutioneller Regelungen in Unternehmen, d. h. diejenigen Leistungs- und Verwaltungsstrukturen sowie die vertikalen und horizontalen Interaktionsmuster in Unternehmen, die der Verringerung von Transaktionskosten dienen⁴⁵⁶. Inzwischen wird in den Wirtschaftswissenschaften völlig selbstverständlich von *corporate governance* gesprochen, wenn die Organisations- und Leitungsstrukturen oder die Beziehungen zwischen Eigentümern und Management eines Unternehmens gemeint sind⁴⁵⁷. ARTHUR BENZ fasst den Ertrag dieser wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweise auf „Governance“ folgendermaßen zusammen:

„Man erkannte zum einen, dass der scheinbare Automatismus des Marktes, die „unsichtbare Hand“, die für eine effiziente Koordination zwischen den Marktteilnehmern sorgt, nur funktioniert, wenn bestimmte Regeln gelten. Grundlegend sind dabei Eigentumsrechte, ohne die Tauschvorgänge nicht möglich sind, aber auch Regeln, die faire Tauschverhältnisse schaffen. Sie müssen als Bestandteile der Marktordnung vorhanden sein. Das Bild des Marktes ändert sich dadurch von einem Tauschmechanismus zu einer Institution, einem System von Regeln, die durch Politik bestimmt werden. Zum anderen wurde festgestellt, dass der Markt nicht alle wirtschaftlichen Probleme lösen kann. Spezielle Güter können nicht in beliebiger Arbeitsteilung hergestellt werden, sondern erfordern eine Organisation der Produktionsaktivitäten in wie auch zwischen Unternehmen. Wirtschaftliche Aktivitäten mit positiven „externen Effekten“ sind in Produktionsclustern oder Unternehmenskooperationen zu bündeln. Drittens bedarf es zur Durchsetzung von Regeln der Durchsetzungsmacht des Staates, der seinerseits mehr oder weniger als Steuerungsinstanz oder als Produzent öffentlicher Güter im Markt involviert ist.“⁴⁵⁸

⁴⁵⁴ Coase 1991, zuerst 1937.

⁴⁵⁵ Benz 2004 b, 15.

⁴⁵⁶ Williamson 1990.

⁴⁵⁷ Siehe Übersicht bei Eberle 2007, 378-383 mit zahlreichen Nachweisen.

⁴⁵⁸ Benz 2004b, 16.

In der Politikwissenschaft taucht der *Governance*-Begriff relativ spät auf und bleibt zunächst der Beschreibung internationaler Beziehungen vorbehalten. Mit „Governance“ werden die übereinstimmend genannten Regeln zu Ausgestaltung von Beziehung zwischen Staaten in der internationalen Politik erfasst⁴⁵⁹. Sie ergänzt die bis dato übliche steuerungstheoretische Analyse⁴⁶⁰, die akteurszentriert angesetzt hat, indem sie stärker auf die spezifischen Eigenarten transnationalen Handelns abstellt. Am Beispiel der europäischen Regelungsstruktur analysiert ARTHUR BENZ die EUROPÄISCHE UNION (EU) als ein System von *multilevel governance*⁴⁶¹ und BEATE KOHLER-KOCH die Governance-Struktur der EU als „*network system*“⁴⁶². Der erste Begriff verweist zunächst auf die Differenzierung von Organisationssystemen in Ebenen, die auch mit anderen Konzepten der Föderalismus- und der Organisationstheorie erfasst werden können. „Der Mehrwert des neuen Begriffes liegt darin, dass er nicht nur die Struktur einer Mehrebenenorganisation beschreibt, sondern auch die aus dieser Differenzierung resultierenden Interaktionsmuster und Koordinationsmechanismen.“⁴⁶³.

Nachdem sich gängige Begriffe der vergleichenden Regierungslehre als ungeeignet erwiesen, die Besonderheiten des politischen Systems der EU zu erfassen, rückte das Konzept des „Multilevel Governance“ in den Vordergrund der Europaforschung. Empirische Untersuchungen der EUROPÄISCHEN STRUKTURPOLITIK konnten zeigen, dass Staaten oder nationale Regierungen nicht die alleinigen Akteure der europäischen Politik sind, wovon noch die intergovernmentalen Vorstellungen europäischer Politik ausgegangen waren. In wichtigen Politikfeldern der EU wirken neben Regierungen der Mitgliedstaaten auch Vertreter von Regionen und Kommunen sowie Experten aus Verwaltungen und Interessengruppen an Entscheidungen mit und kooperieren vielfach in Netzwerken⁴⁶⁴. Diese Untersuchungsergebnisse haben zu folgender Definition von „Multilevel Governance“ veranlasst:

„Anstatt den Staat als einheitlichen Akteur aufzufassen, disaggregiert der Mehrebenenansatz ihn und fragt nach der Entscheidungsmacht einzelner staatlicher Instanzen – wobei die mitgliedstaatlichen Regierungen und Verwaltungen selbstverständlich mit einbezogen werden. Anstatt anzunehmen, dass die Staaten vor allem auf die Wahrung ihrer Souveränität bedacht seien, postuliert dieser Ansatz, dass staatliche Akteure vielschichtige und möglicherweise widersprüchliche Ziele verfolgen. Anstatt sich auf die großen politischen Weichenstellungen, insbesondere Gemeinschaftsverträge und ihre Änderungen, zu konzentrieren, verfolgt dieser Ansatz die politischen Prozesse unterhalb dieser Ebene. Auch die These, dass die Mitgliedstaaten durchgängig in der Lage seien, Politikergebnisse zu kontrollieren, wird durch die Behauptung ersetzt, dass sich der Einfluss von

⁴⁵⁹ Rosenau/ Czempiel 1992.

⁴⁶⁰ Siehe Kapitel 6 dieser Arbeit.

⁴⁶¹ Benz 1998.

⁴⁶² Kohler-Koch 1999.

⁴⁶³ Benz 2007, 297.

⁴⁶⁴ Benz 2007, 301.

Akteuren auf den verschiedenen Regierungsebenen zwischen einzelnen Politikfeldern und sogar innerhalb derselben erheblich unterscheidet.“⁴⁶⁵

Die Spezifika transnationaler Handlungskonstellationen, besonders im Bereich der EU, lassen sich in folgenden Dimensionen charakterisieren:

- Fehlen eindeutiger hierarchischer Unter- und Überordnungsverhältnisse und klarer Abgrenzungen der Herrschaftsbereiche,
- Steuerung und Kontrolle in Mischformen zwischen einseitiger Machtausübung und Kooperation,
- Kommunikation und Verhandlung,
- Dominanz von Prozessen über Strukturen und kontinuierliche Veränderung von Strukturen.⁴⁶⁶

In gewisser Weise verschmelzen die skizzierten wirtschafts- und Europa-wissenschaftlichen Ansätze seit Beginn der 1990er Jahre mit politikwissenschaftlichen Analysen i. e. S. Im angloamerikanischen Sprachgebrauch wurde er zunächst benutzt, um den *Prozesscharakter* von *government* zu bezeichnen⁴⁶⁷; „*governance* bedeutet *governing*“⁴⁶⁸. Die institutionentheoretisch fundierten Konzepte der Wirtschaftswissenschaften und die ursprüngliche Dichotomie von Markt und Hierarchie wurden um weitere Typen ergänzt, vor allem durch Verbände und Netzwerke⁴⁶⁹. „Am Ende umfasste der Begriff Governance alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination.“⁴⁷⁰.

Mit der Erweiterung des Governance-Begriffs auf (alle) Formen der Handlungskoordination jenseits von Markt und Hierarchie löste sich die Terminologie aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften und wurde zunehmend in der Politikwissenschaft „hoffähig“. In der *Policy*-Forschung passte der Begriff gut auf die Besonderheiten des „Kooperativen Staates“⁴⁷¹, d. h. der politischen Steuerung unter Einbeziehung und Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure. In diesen Bereichen „lassen sich Steuerungsobjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterscheiden, weil die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mitwirken.“⁴⁷².

Neben diesem umfassenden Begriff von „Governance“ als Sammelbezeichnung für alle Formen sozialer Handlungskoordination entwickelte sich eine zweite *engere* Begriffsvariante: „Governance“ als Gegenbegriff zu Modi hierarchischer

⁴⁶⁵ Marks 1996, 339.

⁴⁶⁶ Zusammenfassung nach Benz 2004b, 16 f.

⁴⁶⁷ Mayntz 2004, 66.

⁴⁶⁸ Mayntz 2005, 14.

⁴⁶⁹ Siehe Kapitel 5 dieser Arbeit.

⁴⁷⁰ Mayntz 2005, 14.

⁴⁷¹ Zuerst: Ritter 1979.

⁴⁷² Mayntz 2005, 15.

Steuerung⁴⁷³. So bedeutet *governance* für RICHARD RHODES eine grundsätzlich nicht-hierarchische Art des Regierens, bei der private korporative Akteure an der Formulierung und Implementation von Politik mitwirken⁴⁷⁴. Ähnlich definiert ADRIENNE HERITIER: „governance implies that privat actors are insolved in decision-making in order to provide common goods and that non-hierarchical means guidance are employed“⁴⁷⁵.

RENATE MAYNTZ erklärt „Governance“ folgendermaßen:

„Wenn im deutschen Sprachraum Politikwissenschaftler neuerdings eher von Governance als von politischer Steuerung sprechen, dann greifen sie auf Elemente beider unterschiedlichen Begriffsverwendungen – Governance als Oberbegriff aller Formen sozialer Handlungskoordination und Governance als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung – zurück. Governance meint dann das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“⁴⁷⁶

Eine sehr umfassende Definition von „Governance“, die die beiden Dimensionen des Begriffes, die RENATE MAYNTZ identifiziert hat, beinhaltet, hat im Jahr 1995 die COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE vorgelegt:

„*Governance* (...) [bezeichnet; Einfügung durch Verfasser] die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“⁴⁷⁷

Diese Definition von „Regieren“ lässt erkennen, dass *governance*-Ansätze zu keiner kategorial neuen Unterscheidung gegenüber den eingangs⁴⁷⁸ vorgestellten Steuerungsdimensionen (Ziele und Intentionen; Akteure und Akteurskonstellationen; Medien und Codes) führen. Sie erweitern jedoch (empirisch wie hypothesenartig) das Wissen um die vielfältigen *Kombinations*-Möglichkeiten der angeführten Dimensionen.

⁴⁷³ Mayntz 2004, 66.

⁴⁷⁴ Rhodes 1997.

⁴⁷⁵ Heritier 2002, 3.

⁴⁷⁶ Mayntz 2004, 66.

⁴⁷⁷ Commission on Global Governance 1995, 4, zitiert bei Fürst 2001, 370.

⁴⁷⁸ Siehe Kapitel 2 dieser Arbeit.

Steuerungsziele werden nicht nur in Form von Leitbildern („ökologische und soziale Stadt“ – München⁴⁷⁹) und „großen Projekten“ (Les Grands Projets – Paris; Olympia 2012 – Leipzig) formuliert. Häufig existieren sie implizit aufgrund unter den Akteuren, aber auch in von (der Mehrheit) der Bevölkerung einer Stadt gemeinsam geteilten Wertvorstellungen oder sozio-kulturellen lokalen Traditionen⁴⁸⁰. Gemeinsame „Hintergrundüberzeugungen“ der Akteure⁴⁸¹, aber auch Führungsstile und Verwaltungskulturen⁴⁸² sowie lokale Kooperationsmuster⁴⁸³ können zur Bildung dieser „weichen“ Elemente von (unausgesprochenen) Zielen beitragen.

Steuerungsakteuren und *Akteurskonstellationen* wird in den *governance*-Ansätzen eine besonders hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Die Analyse des „Settings“ staatlicher, privater, bürgerschaftliche/zivilgesellschaftlicher und administrativer Akteure und Gruppenzugehöriger⁴⁸⁴ ist die notwendige Voraussetzung zur Bestimmung des *Types* von Netzwerk- und Koalitionsbildung. Deren *lokalspezifische* Ausformung kann als *Variable* mehrerer Faktoren gedeutet werden, die das spezifische *Arrangement* der Akteure und der sich dabei herausbildenden Strukturen „erzeugen“. Von besonderer Bedeutung sind dabei die zu gestaltenden Politikfelder, die Akteurskonstellationen, die Interaktionen der Akteure und Gruppen sowie formelle und informelle Regelwerke⁴⁸⁵. Häufig „entstehen“ dabei Strukturen, die durch ein multiples und fragmentiertes „hybrides“ Organisationsmuster gekennzeichnet sind⁴⁸⁶.

Schließlich untersuchten *governance*-Ansätze, welcher *Mix* zwischen *formalen* Organisationen und *informalen* Strukturen besteht. Die Variationen staatlicher, marktförmig handelnder und gesellschaftlicher Akteure und Akteursgruppen konkretisieren sich in ihren Austauschbeziehungen nur „vor Ort“, besser: am Ort; und sind daher nur einzelfallbezogen erfassbar. Die in unterschiedlicher Kombinatorik zustande kommenden *governances* sind durch komplexe Netzwerkstrukturen gekennzeichnet, die sich *zugleich* in formalen Organisationen, informalen Strukturen und quergelagerten bzw. dazwischengeschalteten Verhandlungssystemen ausprägen⁴⁸⁷. Die Existenz mehrerer Strukturtypen von Netzen, die zeit- und ortsgleich, teilweise ineinander verschränkt und sich überlagernd,

⁴⁷⁹ Siehe Becker in Becker/Jessen/Sander 1998 und Knieling 2000.

⁴⁸⁰ Als Beispiele seien der über Jahrzehnte in der Stadtpolitik Münchens bestehende Konsens, im Bereich der Innenstadt keine Hochhäuser zu planen, und das nach der „Wende“ nahezu unumstrittene Ziel der Stadtpolitik Dresdens genannt, die in der Bombennacht des 13./14. Februar 1945 zerstörte Frauenkirche wieder aufzubauen. Als gegenteilige Beispiele sind die für anderthalb Jahrzehnte zerstrittenen Positionen der Städte Berlin und Potsdam anzuführen, ihre Stadtschlösser wieder zu errichten.

⁴⁸¹ Fürst 2001, 372 m. w. N., allerdings für *regional governance*.

⁴⁸² Wewer 2002.

⁴⁸³ Sog. Produktions-Cluster; siehe Rehfeldt 1999 und Benz/Fürst/Kilper/Rehfeldt 1999.

⁴⁸⁴ Scharpf 2000 würde von korporativen und kollektiven Akteuren sprechen.

⁴⁸⁵ Meyer 1996.

⁴⁸⁶ Diese Tatsache hat Wiesenthal angeregt, die in der Psychologie beheimatete Figur der *multiplen Persönlichkeit* auf kollektive Organisationen zu übertragen; siehe Wiesenthal 1990.

⁴⁸⁷ Borzel 1999, zitiert nach Fürst 2001, 374.

vorhanden sind, stellt für eine empirisch vorgehende Analyse eine große Herausforderung dar. Während sich formalisierte Entscheidungsverfahren anhand von Organigrammen, Geschäfts- und Prozessordnungen, Mitgliedslisten u. ä. rekonstruieren lassen⁴⁸⁸, ist die Identifizierung informeller Prozesse ungleich schwieriger.

Netzwerkbeziehungen sind in einer Region eher und mehr förmlich institutionalisiert als in einer anderen; ihre Formalisierung dient eher dem Wettbewerb als der Sicherung kollektiver Interessen; wohlfahrtstaatlich-orientierte Akteure versuchen den informellen Schulterschluss mit management-überzeugten Akteuren; und so weiter. *Governance*-Ansätze bietet genügend Gelegenheit, über **neue** Formen und Kombinationen der regionalen Steuerung nachzudenken und sie in der Realität aufzuspüren – einer Steuerung, die *zugleich* governmental und informell, bürokratisch und bürgerschaftlich, institutionell und intermediär ansetzen kann und erst durch ihre lokale Typenausprägung konkret erfassbar wird.

Der Gebrauch des Wortes *governance* als Suffix bei der Bezeichnung von Analyseeinheiten bzw. Gegenständen von Politikfeldern oder *policy*-Bereichen ist mittlerweile ubiquitär und – leider wohl auch – inflationär angewachsen⁴⁸⁹. Sieben in den letzten vier Jahren erschienene Sammelbände zur *Governance*-Forschung⁴⁹⁰ konzipieren *governance* in insgesamt 44 Verwendungszusammenhängen! Die nachfolgende Übersicht 8 demonstriert den vielfältigen Gebrauch von *Governance*-Suffixen, allein in diesen Veröffentlichungen:

Übersicht 8: Verwendung des *governance*-Begriffes in jüngsten deutschsprachigen Forschungspublikationen

Corporate Governance⁴⁹¹

Democratic Governance⁴⁹³

Economic Governance⁴⁹⁵

Educational Governance⁴⁹⁷

Governance im modernen Staat⁴⁹²

Governance in der Europäischen Union⁴⁹⁴

Governance in der politischen Ökonomie⁴⁹⁶

Governance in der Umweltpolitik⁴⁹⁸

⁴⁸⁸ Fürst 1975, Hellstern/Wollmann 1979, Lücke 1975, Zoll 1974.

⁴⁸⁹ Siehe den Nachweis für den Gebrauch des Wortes *governance* in der wissenschaftlichen Diskussion bei Jann 2005, S. 21 f., die den Zeitraum bis Jahresende 2004 umfasst. Die Zahl dürfte sich seitdem extrem erhöht haben.

⁴⁹⁰ Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007; Benz 2004; Benz et al. 2007; Kleinfeld/Plamper/Huber 2006; Schuppert 2005a.

⁴⁹¹ Jürgens 2005; Eberle 2007; Lütz/Eberle 2009.

⁴⁹² Mayntz 2004.

⁴⁹³ Ruffert 2009.

⁴⁹⁴ Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004.

⁴⁹⁵ Priddat 2005.

⁴⁹⁶ Lütz 2004.

⁴⁹⁷ Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007.

⁴⁹⁸ Köck 2005.

European Governance ⁴⁹⁹	Governance im Gewährleistungsstaat ⁵⁰⁰
Global security Governance ⁵⁰¹	Governance durch Stiftungen ⁵⁰²
„Holistic Governance“ ⁵⁰³	Governance und Demokratie ⁵⁰⁴
Hochschul-Governance ⁵⁰⁵	Governance und Entwicklung ⁵⁰⁶
Global Governance ⁵⁰⁷	Governance und Europäische Union ⁵⁰⁸
Good Governance ⁵⁰⁹	Governance und Massenmedien ⁵¹⁰
Internet Governance ⁵¹¹	Governance und Nationalstaat ⁵¹²
Local Governance ⁵¹³	Governance und Politische Interessenvermittlung ⁵¹⁴
Medien-Governance ⁵¹⁵	Governance und Rechtswissenschaften ⁵¹⁶
Metropolitan Governance ⁵¹⁷	Governance und Sozialpolitik ⁵¹⁸
Meta-Governance ⁵¹⁹	Governance und Technik ⁵²⁰
Multilevel Governance ⁵²¹	Governance und Umwelt ⁵²²
New Governance ⁵²³	Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept ⁵²⁴

⁴⁹⁹ Börzel 2005.

⁵⁰⁰ Hofmann-Riem 2005.

⁵⁰¹ Daase/Engert 2008.

⁵⁰² Schöller-Schwedes 2009.

⁵⁰³ Dingeldey 2006.

⁵⁰⁴ Papadopoulos 2004; Sterkenburg/Denters/Klok 2006; Blatter 2007.

⁵⁰⁵ Trute/Kühlers/Pilniok 2008, 183 f.

⁵⁰⁶ Hein 2007; Stockmayer 2005.

⁵⁰⁷ Behrens 2004; Zürn 2005; Behrens/Reichwein 2007; Roth/Rucht 2008.

⁵⁰⁸ Eising/Lenschow 2007.

⁵⁰⁹ Hill 2005.

⁵¹⁰ Jarren/Donges 2007.

⁵¹¹ Hofmann 2005.

⁵¹² Benz 2007b.

⁵¹³ Heinelt 2004; Holtkamp 2007.

⁵¹⁴ Eising 2007.

⁵¹⁵ Voelzkow 2007, 167 f.

⁵¹⁶ Trute/Kühlers/Pitniok 2007; Schuppert 2005b, 382 ff.

⁵¹⁷ Blatter/Knieling 2009.

⁵¹⁸ Dingeldey 2008.

⁵¹⁹ Plamper 2006.

⁵²⁰ Bröchler 2007.

⁵²¹ Benz 2004c; Benz 2005; Benz 2007a; Gualini 2006.

⁵²² Biermann 2007.

⁵²³ Dose 2007; Gabbe 2006.

Organizational Governance ⁵²⁵	Governance und Verwaltungspolitik ⁵²⁶
Public Governance ⁵²⁷	Governance und Wirtschaft ⁵²⁸
Quasi-Market Governance ⁵²⁹	Governance und Wissenschaft ⁵³⁰
Regional Governance ⁵³¹	Governance und Wohlfahrt ⁵³²
Transnationale Governance ⁵³³	
Transsektorale Governance ⁵³⁴	
Urban Governance ⁵³⁵	

Regional Governance-Konzept nach DIETRICH FÜRST

In die Aufschwungsphase einer Neukonzeption von politischen Prozessen und Politik(feld)-Konstellationen (Netzwerke) als *governance* fallen auch die ersten einschlägigen Veröffentlichungen von DIETRICH FÜRST zu diesem Thema. Er führt in die Regionalwissenschaften ein neues Paradigma ein: „Regional Governance“⁵³⁶. Die Berechtigung, diesen neuen Begriff in die Regionalwissenschaft zu platzieren, sieht er darin begründet, dass „mehrere Faktoren zusammentrafen und Neues bildeten“⁵³⁷. Die Faktoren bestehen für ihn im Wandel der staatlichen Steuerungsmodi⁵³⁸, im gesteigerten Kooperationsbedarf im Zuge der wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesse⁵³⁹ und im Übergang von der Beschäftigung mit klassischen Industriegütern zu wissensbasierten Produktionsprozessen und Produkten/Dienstleistungen⁵⁴⁰.

Der von FÜRST genannte erste Faktor schließt abstandslos zu dem im politikwissenschaftlichen *governance*-Konzept mitgeführten Befund an, demzufolge staatliche Steuerung sich nicht mehr auf den klassischen top-down-Modus beschränkt, sondern sich erheblich ausdifferenziert hat. Der zweite Faktor knüpft an For-

⁵²⁴ Trute/Kühlers/Pilniok 2008; Holtkamp 2010.

⁵²⁵ Schneider 2004.

⁵²⁶ Jann/Wegerich 2004.

⁵²⁷ Arbeit/Röber 2006; Schneider 2007; Klenk/Nullmeier 2003.

⁵²⁸ Lütz 2007.

⁵²⁹ Brandsen 2004.

⁵³⁰ Gläser/Lange 2007.

⁵³¹ Fürst 2004; Fürst 2007.

⁵³² Bode 2007.

⁵³³ Botzen/Hofmann 2009.

⁵³⁴ Oppen 2009.

⁵³⁵ Le Galès 1998; Le Galès 2002; Pierre 1999.

⁵³⁶ Fürst 2001.

⁵³⁷ Fürst 2001, S. 371 li. Sp.

⁵³⁸ Fürst 2001, *ibid.*

⁵³⁹ Fürst 2001, S. 372 li. Sp.

⁵⁴⁰ Fürst 2001, *ibid.*

schungsergebnisse der Regionalökonomie an, wonach sich moderne Produktion durch Vernetzung und Bildung von „Clustern“ sowie von Produktionsgemeinschaften zwischen Industriebetrieben und Zulieferern auszeichnet. Auch mit dem dritten Faktor zieht FÜRST genuines wirtschaftswissenschaftliches Wissen heran. Die „new economy“ hat in besonderer Weise den Nutzen einer Vernetzung zwischen „Wissen“ und Anwenden“ nachgewiesen, da sich hier nahezu ohne Transaktionskosten die Verbindungen sowohl zwischen Anbietern und Nachfragern als auch zwischen arbeitsteilig verknüpften Produzenten herstellen lassen.

Neben den „objektiven“ Gründen, durch Gebrauch eines neuen Begriffes Veränderungen in der Realität adäquater als zuvor abzubilden, existiert für DIETRICH FÜRST auch ein strategisches Interesse. „Neue Begriffe werden in der Literatur auch genutzt, um ‚claims‘ abzustecken. Sie deuten nicht unbedingt auf etwas Neues hin, markieren aber ein Forschungsfeld, das von einer Gruppe von Forschern besetzt wurde“⁵⁴¹. Ein solches strategisches Interesse kann bei FÜRST darin gesehen werden, dass seiner Auffassung nach der Gebrauch des Begriffes „Regional Governance“ „unter dem Banner der ‚nachhaltigen Entwicklung‘“ spezifische Vorteile bietet⁵⁴². Ausgangspunkt ist für ihn die schwache Institutionalisierung der Regionalplanung und der Regionen selber, soweit diese nicht mit Bundesländern gleichgesetzt werden:

„Die schwache Institutionalisierung der (deutschen) Regionen fördert wirksamer als verfasste Gebietskörperschaften die Integration der drei Steuerungslogiken: die hierarchische Steuerung des politisch-administrativen Bereichs, die marktliche Steuerung des wirtschaftlichen Bereichs und die sozio-emotionale Verflechtung im sozio-kulturellen Bereich. Die Synergie-Effekte der Integration begünstigen reibungslose lernoffene Entwicklungsprozesse, wobei hier vor allem die wachsende Produktivkraft von Nichtregierungsorganisationen resp. des sog. „Dritten Sektors“⁵⁴³ hohe Aufmerksamkeit verdient.“⁵⁴⁴

Für FÜRST fordert die „objektive“ Veränderung der Steuerungsfähigkeit moderner Gesellschaften in Gestalt des Formenwandels der staatlichen Intervention weg vom regulativen hin zum kooperativen und modernisierenden Ansatz und der damit verbundenen Maßstabsverschiebung des Handels zugunsten der dezentralen Selbststeuerung von *regional governance*, folgende Faktoren in ihr Konzept einzubeziehen:

- Aufwertung funktionaler Formen der Selbststeuerung (gegenüber den herkömmlich bei regionaler Steuerung dominierender territorialen-gebietskörperschaftlichen Institutionen wie Bundesland, Kreis und Kommune),

⁵⁴¹ Fürst 2001, S. 371 re. Sp.

⁵⁴² Fürst 2001, S. 372 li. Sp.

⁵⁴³ Priller et al. 1999.

⁵⁴⁴ Fürst 2001, S. 372, li. Sp.u./re. Sp. o.

- Ausdifferenzierung der Gesellschaft mit einer wachsenden Zahl intermediärer Entscheidungsstrukturen (wie Verbände, Runde Tische, Regionalkonferenzen, neo-korporatistische Elemente),
- Vermittlung des Dilemmas einer Dominanz ökonomischer Zwänge im Zuge der Globalisierung einerseits und den Anforderungen an nachhaltiges Wirtschaften andererseits (z.B. Agenda-21-Prozesse)⁵⁴⁵.

Bei dem ersten Faktor verweist FÜRST auf die zunehmende Bedeutung regionaler Infrastruktur (Abfallbeseitigung, Energie, ÖPNV), die im kommunalen Gebietsbezug nicht mehr oder nur noch unzureichend organisiert werden können. Auch die steigende Zahl an Typen sog. Informeller Planung dient ihm dafür als Beleg⁵⁴⁶.

Mit dem zweiten Faktor schließt FÜRST an einschlägige politikwissenschaftliche Forschungsergebnisse an, insbesondere denjenigen zur regionalisierten Strukturpolitik⁵⁴⁷.

Der dritte Faktor bezieht sich auf eine Diskussion, die in Ökologie und Raumwissenschaften seit der Konferenz von Rio eine große Bedeutung erlangt und inzwischen auch Eingang in das Regelwerk des ROG (Raumordnungsgesetz) gefunden hat: das Prinzip „nachhaltiger Raumentwicklung“⁵⁴⁸.

Aus der Kombination „alter“ politikwissenschaftlicher Ansätze, insbesondere der Korporatismusforschung bzw. des *Neo-Korporalismus*, und den Topoi des *akteurszentrierten Institutionalismus*, mit „neuen“ sozialwissenschaftlichen Theorieansätzen wie denen des Theorems eines *Wandels der Staatlichkeit*, der *Netzwerkanalyse* und der *Cluster-Forschung* mit den Diskursen zu *Nachhaltigkeit*, *Zivilgesellschaft* und sog. *Dritten Sektor*⁵⁴⁹, „schmiedet“ DIETRICH FÜRST eine Konzeption von „Regional Governance“, als deren Spezifika folgende Elemente angesehen werden können:

- Objekt der Analyse bildet eine *Region*, wobei die Abgrenzung des territorialen Bezuges unscharf bleibt.
- Im Mittelpunkt stehen die *funktionalen*, nicht administrativen Verflechtungen einer Region im Sinne ihrer kollektiven Selbststeuerung.
- Der Fokus liegt auf *Regelsystemen* der Interaktion und deren Zustandekommen. Die Integration von unterschiedlichen Handlungslogiken erfolgt am einfachsten über geregelte Netzwerke⁵⁵⁰.
- Jede Region entwickelt ihre besondere Gestalt in Form eigener *governance-Muster* und *policy-Mischungen*⁵⁵¹.

⁵⁴⁵ Fürst 2001, S. 375, li. Sp.

⁵⁴⁶ Fürst 2001; Fußnote 10 auf S. 379; Benz et al. 1999; Fürst 1999; Diller 2002; Gorsler 2002.

⁵⁴⁷ Hesse et. al. 1991; ILS 1992; Heinze/Voelzkow 1997.

⁵⁴⁸ § 1 Abs. 2 Satz 1, erster Halbsatz ROG.

⁵⁴⁹ Zu den letztgenannten Diskussionszusammenhängen siehe Fürst 2001, S. 375, re. Sp.

⁵⁵⁰ Fürst 2006, 43.

DIETRICH FÜRST definiert das Besondere von *regional governance* folgendermaßen:

„Das Besondere von *regional governance* liegt darin, dass es sich um eine regionale Form der Selbststeuerung handelt, die auf Freiwilligkeit beruht, nicht verfasst ist und nicht auf einzelne traditionelle gesellschaftliche Teilsysteme (Politik/ Verwaltung, Wirtschaft, sozio-kulturelle Gesellschaft) beschränkt ist. Governance unterscheidet sich von *government* dadurch, dass die Prozesse im Vordergrund stehen, während *government* sich auf die Steuerungsstrukturen (also Organisationsstrukturen) bezieht.“⁵⁵²

Regionale Kooperationen müssen zwecks Steuerung sehr unterschiedliche Akteure miteinander verbinden, die ihren eigenen höchst unterschiedlichen Handlungslogiken folgen:

- Gewählte Landes-, Kreis- und Kommunalpolitik, die an Bundesland, Kreis oder Gemeinde gebunden und von deren Perspektiven geprägt sind.
- Unternehmen, die sich am Markt behaupten müssen, und deren Bezug zu territorialen Gebietskörperschaften sich in der Regel darauf beschränkt, wie weit diese in der Lage sind, vorteilhafte Rahmenbedingungen für Produktion und Logistik zu schaffen.
- Zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse (z.B. Umweltverbände), die zwar häufig im regionalen Bezug agieren, vor allem aber durch ideelle Gemeinsamkeiten gesteuert werden.⁵⁵³

Die genannten Akteure handeln selten isoliert; meistens sind sie Mitglieder von Organisationen. Damit sind sie in ihrem Kooperationsverhalten nicht „frei“, sondern (auch) auf ihre „Heimatorganisation“ hin orientiert. Sie müssen daher in einer Person zwischen den Interessen „ihrer“ Organisation und denen der regionalen Institutionen, deren Mitglied sie sind, vermitteln, agieren gleichsam als „Diener zweier Herren“⁵⁵⁴. Für *regional governance* implizieren die mit diesen Konstellationen verbundenen Loyalitäts- und Kooperationsprobleme weitreichende Folgen:

„*Regional governance* signalisiert zwar einen die ganze Region überspannenden Steuerungsanspruch. Aber praktisch formieren sich solche schwach institutionalisierten Steuerungsformen zunächst nur funktional, d. h. problem- und projektbezogen. Deshalb finden wir in der Praxis primär Themen gebundene Governance-Formen, die sich um soziale, ökologische, ökonomische, infrastrukturelle etc. *issues* organisieren. Das gilt vor allem dort, wo unterschiedliche staatliche Ressorts die Governance-Muster initiierten (beispielsweise das Wirtschaftsministeri-

⁵⁵¹ Fürst 2004, 55 f.; ähnlich Fürst 2006, 55 f.

⁵⁵² Fürst 2004, 48.

⁵⁵³ Aufzählung nach Fürst 2004, *ibid.*; ähnlich a. a. O., 51.

⁵⁵⁴ Siehe Kapitel *Neuausrichtung der Policy-Forschung* in Kapitel 5 dieser Arbeit.

um mit Modellen des Regionalmanagement im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ und der EU-Strukturfonds, die Agrarverwaltung mit Programmen zur Regionalisierung der EU-Fondsmittel, z. B. dem „Region aktiv“-Programm, die Wasserverwaltung mit Programmen zur Entwicklung von Bewirtschaftungsplänen für die Flusseinzugsgebiete nach Art. 13 Wasserrahmenrichtlinie der EU, die Umweltverwaltung mit Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Regionalentwicklung im Rahmen der LEADER+-Initiative der EU).⁵⁵⁵

Trotz Aufzählung von Politikfeldern einer *Regional Governance* muss DIETRICH FÜRST zu Beginn dieses Jahrzehnts zugeben, dass das Konzept „weder theoretisch noch praktisch ausgefeilt“ ist⁵⁵⁶. Am weitesten elaboriert stellt sich für ihn das von RENATE MAYNTZ und FRITZ SCHARPF ausformulierte Theorem des *akteurszentrierten Institutionalismus* dar⁵⁵⁷, aus dem er eine Reihe von Forschungsfragen für die Schließung bestehender Lücken im Analyserahmen der *Regional Governance* ableitet:

- (1.) *Akteure*. Welche Regeln bestimmen die Auswahl der Akteure? Wird die Selektion primär durch Kooptation bestimmt, indem die Initiatoren an einem konkreten Problem ansetzen und andere Akteure zur Mitwirkung auffordern, von denen sie meinen, dass sie am Thema interessiert sind? Oder erfolgt die Auswahl entlang einer Linie kollektiven Handels, das von außen eingefordert wird (z. B. über Förderprogramme?)⁵⁵⁸. Welche Handlungsorientierungen und Hintergrundüberzeugungen („belief systems“) prägen die Akteure?⁵⁵⁹
- (2.) *Akteurskonstellationen*. Es reicht nicht aus, dass sich überhaupt Akteure einer Region zu kollektivem Handeln zusammenfinden. Vielmehr müssen es die „richtigen“ Akteure sein, d. h. diejenigen, die für die Entwicklung und Problembearbeitung in der Region maßgeblich beitragen können⁵⁶⁰. Nach PHILIPPE SCHMITTER sollten nur diejenigen mitwirken, die ein begründetes Interesse an der Vertretung ihrer Belange haben⁵⁶¹.
- (3.) *Institutionen*. Sie betreffen zum einen die *Einbindung* der *regional governance* in den *bestehenden* Institutionsrahmen, insbesondere in die legitimierenden Strukturen gewählter Körperschaften⁵⁶². *Regional governance* fehlt die förmliche Legitimation, die institutionalisierten Entscheidungsstruk-

⁵⁵⁵ Fürst 2004, 49.

⁵⁵⁶ Fürst 2004, 37.

⁵⁵⁷ Fürst 2001, 376, und Fürst 2004, 37.

⁵⁵⁸ Fürst 2004, 58.

⁵⁵⁹ Fürst 2001, 376, li. Sp.

⁵⁶⁰ Fürst 2004, 58.

⁵⁶¹ Schmitter 2001, 63.

⁵⁶² Fürst 2004, *ibid.*

turen für sich in Anspruch nehmen zu können⁵⁶³. Gesellschaftlich sich herausbildende Entscheidungsstrukturen können schnell intransparent werden, weil sich „Nebenregierungen“ oder „Vorentscheidungsstrukturen“ bilden, die zwar einflussreich, aber wenig (demokratisch) kontrolliert sind⁵⁶⁴.

- (4.) *Steuerungsformen*. Bei der Steuerung einer Region kommen viele Formen und Elemente zum Einsatz, die im Vorangegangenen ausführlich vorgestellt worden sind⁵⁶⁵. Gelangen die sog. *weichen* Steuerungsformen zur Anwendung, ist in Betracht zu stellen, dass sie eine relativ geringe Konfliktregelungskapazität aufweisen. Das kann dazu führen, konfliktthaltige Themen auszuklammern resp. auf andere Ebenen zu verschieben. Es kann aber auch zur Externalisierung von Konflikten dergestalt kommen, dass sich die Akteure zu politischen Allianzen formen, die lediglich Forderungen an Dritte (den Staat, die EU) richten, nicht aber nach innen wirken im Sinne der Mobilisierung von mehr Selbsthilfekräften⁵⁶⁶.
- (5.) *Steuerungsmix*. Von besonderer Bedeutung sind Entwicklung und Einsatz von „*policy-Mixen*“, beispielsweise von regionalen formellen und informellen Strategien der Raumplanung (z.B. förmliche Regionalplanung einerseits, Regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement u. A. andererseits) oder einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. Förderung interkommunaler Gewerbegebiete, Entwicklung von Einzelhandelskonzepten auf Kreis- oder Mehr-Kreis-Ebene). Weiterhin ist es möglich, eine konsequentere Flächenhaushaltspolitik als bisher üblich zu betreiben, wenn das Zusammenspiel „von oben“ (verbindliche Vorgaben in Landesplanungsgesetzen, Landesentwicklungsplänen/ -programmen, Regionalen Raumordnungsprogrammen) und „von unten“ (Abstimmungspflichten, Anpassungspflichten, interkommunale Flächennutzungs- bzw. Bauleitplanung) eine bessere Feineinstellung erfährt.
- (6.) *Themen*. Nicht nur bei der Zusammensetzung und der Auswahl der Akteure, sondern auch bei der *Bearbeitung* von Themen herrscht ein hoher Grad an *Selektivität*. Zum einen können Kollektive nur solche Themen aufnehmen, die ihren Fähigkeiten und Kapazitäten entsprechen. Zum anderen werden von ihnen nur solche Lösungen zugelassen, welche mit den verfügbaren Kapazitäten bearbeitet werden können und die Kooperanten wegen unlösbarer Verteilungskonflikte nicht entzweien⁵⁶⁷. Es mehren sich die Befürchtungen, dass *regional governance* in erster Linie eine Veranstaltung unter Eliten ist, kollektive Produktionsgüter zu erstellen⁵⁶⁸.

⁵⁶³ Fürst 2004, 59.

⁵⁶⁴ Fürst 2001, 377, li. Sp.

⁵⁶⁵ Siehe Kapitel 4 *Programmtypen* dieser Arbeit.

⁵⁶⁶ Fürst 2001, 276, re. Sp.

⁵⁶⁷ Fürst 2004, 61 f.

⁵⁶⁸ Voelzkow 1999, zitiert von Fürst 2001, 376. re. Sp.

Dem erwähnten ersten Aufsatz zum neuen „Paradigma“ einer *regional governance* hat DIETRICH FÜRST in diesem Jahrzehnt eine Reihe weiterer Veröffentlichungen präsentiert, in denen das Thema variiert, Bausteine modifiziert und weitere Aspekte präsentiert. In seiner (vorläufig) letzten Veröffentlichung zum Thema⁵⁶⁹ akzentuiert DIETRICH FÜRST die *Grenzen von Regional Governance* entlang der möglichen „Mehrwerte“, aber auch Risiken, die durch die neue Form der *Governance* einerseits und durch Verwaltungsreformen andererseits zu erzielen bzw. zu erwarten sind.

- (1.) *Regional Governance* ist nur dort in der Lage, einen Beitrag zur gesellschaftlichen Steuerung zu leisten, wo ein *gemeinsames Handeln* von den Akteuren gewollt wird. Das tun sie in der Regel dann, wenn für sie die erkennbaren Nutzen höher sind als die zu tragenden Kosten. Mithin liegt die erste Einschränkung von *Governance* in *Verteilungsfragen* im weitesten Sinne, die sowohl in Interessengegensätzen als auch in ideologischen Gegensätzen bestehen können. In welchem Maße *Governance*-Arrangements in der Lage sind, mit Verteilungskonflikten fertig zu werden, hängt erstens vom Kooperationswillen und Sozialkapital der Beteiligten, zweitens vom Thema, drittens vom Verhandlungsgeschick der Moderatoren und viertens vom institutionellen Rahmen ab⁵⁷⁰.
- (2.) Seit sich die Zahl informeller „Runder Tische“, „Clearing-Stellen“, „Regionalkonferenzen“ u. A. erheblich erhöht hat, wird in zunehmendem Maße vor deren demokratiegefährdenden Potentialen gewarnt. Faktisch werden hier *Vorentscheidersysteme* geschaffen, die häufig selektiv wirken und elitär nicht rechenschaftspflichtig sind. Die politische Kontrollierbarkeit ist eingeschränkt; denn das, was in solchen Runden konsensfähig gemacht wurde, kann beispielsweise von einem Gemeinderat kaum noch einmal in Frage gestellt werden, ohne dass sich dieser als „Spielverderber“ darstellt oder als ein derartiger „geblamt“ wird. Die fachliche Bindungswirkung ist erheblich, die Entscheidungsfunktion der legitimierten politischen Organe beschnitten und Macht wie Prestige des handlungsberechtigten Vertreters (in der Regel ein auf Zeit gewählter Beamter) auf die Probe gestellt⁵⁷¹.
- (3.) Funktionierende *Governance* verlangt eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den Akteuren. Damit werden herausgehobene Funktionen geschaffen, die Machtungleichheiten erzeugen und Quelle von Konflikten sein können. Insbesondere Leitungsfunktionen sind hier sehr sensibel zu behandeln. Hinzu kommt, dass sich Machtungleichgewichte über das i. d. R. wirksame Mehrebenen-Entscheidungssystem verstärken: Diejenigen, die in machtvolle Organisationen eingebunden sind, transportieren diese Macht in den

⁵⁶⁹ Fürst 2006.

⁵⁷⁰ Fürst 2006, 51 f.

⁵⁷¹ Fürst 2006, 52.

Governance-Prozess, auch wenn es lediglich darum geht, dass sie eine faktisch größere Vetomacht geltend machen können⁵⁷².

- (4.) Erneut wird der *Raumbezug* des *Governance* problematisiert. Themen, welche die *Politik* betreffen, werden in der Regel *territorial* artikuliert, d. h. aus der Perspektive einer administrativen Gebietseinheit und durch Akteure, die an Gebietskörperschaften rechtlich und politisch (demokratisch legitimiert) gebunden sind. Dagegen werden Themen, welche die *Wirtschaft* beschäftigen, immer seltener auf einen vorher definierten Raum bezogen sein, sondern sich über administrative Grenzen hinweg orientieren. Dieser wirtschaftliche Wandel führt bei Politikern zu Interaktionsschwierigkeiten. Sie müssen sich mit Politikern anderer Gebietseinheiten zusammenschließen, was hohe Hürden verursacht, da Politik in der Regel mit solchen Kooperationen weder Wähler interessieren noch Wählerstimmen gewinnen können, und was häufig als Vorstufe zu einer „freiwilligen Gebietsreform“ angesehen wird⁵⁷³.
- (5.) Ein besonderes Problem liegt im Übergang zum *Vollzug*. Da *Governance*-Prozesse primär zur Formulierung kollektiver Entwicklungskonzepte genutzt werden, der *Vollzug* aber über *Projekte* und *Maßnahmen* läuft, die von traditionellen Handlungsträgern übernommen werden müssen, tauchen die Probleme auf, die aus der Implementationsforschung hinlänglich bekannt sind⁵⁷⁴. Die Umsetzung zwingt häufig zu intensiverer Institutionalisierung von *Governance*; es werden Regionalbüros, Regionale Entwicklungsagenturen, Träger-Vereine und Ähnliches gegründet, was wiederum zur Selbstselektion der verbleibenden Mitglieder führt: Nur diejenigen tragen die Umsetzung mit, die ihren Beitrag zu leisten willens und ggf. mit zumeist öffentlichen Finanztransfers unterstützt dazu in der Lage sind⁵⁷⁵.
- (6.) Für *Governance*-Prozesse sind schließlich alle jene Probleme relevant, die verfasste *politisch-administrative Institutionen* mit informellen Prozessen der „Grenzüberschreitung“ haben: Das Regelsystem wird aufgeweicht, die Kontrollintensität nimmt ab, formell nicht vorgesehene Einflussmöglichkeiten Dritter gewinnen an Gewicht; und generell verschieben sich die offiziellen Machtverhältnisse zugunsten der informellen Machtstrukturen. Damit verbindet sich neuerdings, insbesondere in Bezug auf Städte und Gemeinden, die Frage, ob die mit der Finanznot der öffentlichen Hände und dem Zwang zu höherer Ressourceneffizienz verbundenen Anstrengung um territoriale und funktionale Gebietsreformen die *Governance*-Prozesse nicht nachdrücklich beeinträchtigen. Derartige Strategien in Bundesländern laufen regelmäßig in Richtung Vergrößerung des territorialen Zuschnitts der Gebietseinheiten durch Zusammenlegung von Gebietskörperschaften und Straffung des vertikalen Verwaltungsaufbaus durch Einsparung von hierar-

⁵⁷² Fürst 2006, 53.

⁵⁷³ Fürst 2006, 54.

⁵⁷⁴ Siehe Abschnitt *Implementationsansatz* in Kapitel 2 dieser Arbeit.

⁵⁷⁵ Fürst 2006, 54.

chischen Ebenen. Die daraus entstehenden leistungsfähigen politisch administrativen Einheiten können die Bereitschaft der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft mindern, sich für öffentliche Aufgaben einzusetzen: Dafür werden die neu geschaffenen Groseinheiten als kompetent genug und ausreichend ausgestattet angesehen⁵⁷⁶.

⁵⁷⁶ Fürst 2006, 54f.

10 Beispiele von Regional Governance-Untersuchungen

Die im vorangegangenen Kapitel vorgestellten Arbeiten von DIETRICH FÜRST lassen deutlich seinen Versuch erkennen, die Reichweite einer Konzeption von *regional governance* in viele Richtungen zu erkunden und Untersuchungsdimensionen und Variablenparameter zu möglichst vollständig erfassen, ohne damit *die* Definition von *regional governance* vorzustellen.

Trotz dieser erkennbaren Zurückhaltung, angesichts der vielfältigen Erscheinungsformen horizontaler und vertikaler Koordination raumbezogener *policies* Typisierungen oder gar Ordnungen vorzuschlagen, ist DIETRICH FÜRST (zusammen mit ARTHUR BENZ) einer darauf gerichteten Versuchung in einer Veröffentlichung⁵⁷⁷ doch noch erlegen. Die Autoren haben den Versuch unternommen, *Regional Governance* entlang der beiden Dimensionen *Organisationsstruktur* und *Steuerungsstruktur* zu rastern und sie als Typen von „Regional Governance“ zu verallgemeinern.

Die Organisationsstruktur gleichen sie anhand der üblichen Schemata der Organisations- bzw. Verwaltungslehre ab: Rechtliche Verfasstheit als Gebietskörperschaft, als Planungs- (inklusive Regional-)Verband oder als freiwillige Kooperation (meist in privatrechtlicher Organisationsform); Organisationsbefugnisse anhand der eingeräumten/übertragenen Rechte zu Planung und/oder Durchführung, ggf. zur zusätzlichen Wahrnehmung weiterer Fachaufgaben; Entscheidungsbefugnisse anhand der Rechte der Beschluss fassenden Organe (Verbands- bzw. Mitgliederversammlung, Stadt- und Gemeinde- bzw. Kreisräte)⁵⁷⁸.

Die regionale Steuerungsstruktur bestimmen sie anhand eines Sets von Variablen, die die Beziehungen und Interaktionen der Akteure untereinander kennzeichnen sollen⁵⁷⁹:

- Kreis der beteiligten Akteure (eng/weit, festliegend/offen),
- Herkunft der Akteure (öffentlicher Sektor/privater Sektor),
- Kombinatorik der eingesetzten Steuerungsformen⁵⁸⁰,
- Stabilität der Beziehungen (ad-hoc-Kontakte, Verträge, Institutionalisierung, Netzwerke)⁵⁸¹.

Organisationsstruktur und Steuerungsstruktur führen die beiden Autoren schließlich in einer Matrix zusammen, die sie selber mit *Typen von „Regional Governance“* überschreiben⁵⁸².

⁵⁷⁷ Benz/Fürst 2003a.

⁵⁷⁸ Benz/Fürst 2003a, 27-29 und Übersicht *Typen regionaler Organisation*, 30.

⁵⁷⁹ Die Zuschreibung erfolgt zum Teil fast assoziativ, zum Beispiel bei Bildung des Gegensatzpaares „festliegend oder offen“ – Benz/Fürst 2003a, 31 Lit 1.

⁵⁸⁰ Siehe dazu auch Kapitel 4 *Programmtypen* dieser Arbeit.

⁵⁸¹ Benz/Fürst 2003a, 31.

⁵⁸² Benz/Fürst 2003a, 32. Mit Recht wendet Pütz (2004, 41) ein, dass es sich bei dieser Übersicht nicht um eine Typisierung, sondern um die Zusammenstellung einiger Merkmale von *Regional Governance* handelt.

Tabelle 2: Merkmale von Typen verschiedener *Regional Governance*-Strukturen

	Kreis der beteiligten Akteure	Regelsystem	Stabilität der Beziehungen
Regionale Gebietskörperschaft	weit, öffentliche Akteure (Land, Region, Kommune), festliegend	Regulierung, finanzielle Anreize, Finanzausgleich	institutionalisiert
Mehrebenenstruktur	weit, öffentliche Akteure (Land, Region, Kommune), und private Akteure, relativ offen	Verhandlung im Schatten der Hierarchie	institutioneller Rahmen, Vertragsbeziehungen und Netzwerke
Planungsverband	eng, öffentliche Akteure (Planungsabteilungen des Landes und der Kommunen), festliegend	Regulierung durch verbindliche Pläne, faktische Verhandlungen	institutionalisiert, Netzwerke
Regionalkonferenz	weit, öffentliche und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen, z. T. mit Anreizen	schwach institutionalisiert
Regionale Netzwerke	weit, öffentliche und private Akteure, offen	Verhandlungen	Netzwerke

Quelle: Benz/Fürst: Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung, Gütersloh 2003, 32 unter dem Titel: Übersicht: Typen von „RegionalGovernance“.⁵⁸³

Die Matrix zeigt, dass die Autoren bei *Regional Governance* eine starke *institutionelle* Ausprägung betonen; der von DIETRICH FÜRST anfangs herausgestellte funktionale Zusammenhang steht nicht mehr an vorderster Stelle. Regionale Gebietskörperschaften, Regionale Planungsverbände und Regionale Mehrebenenstrukturen (die „von unten“ her gedacht auf jeden Fall bis zur Ebene eines Bundeslandes „hinauf“ reichen, ggf. sogar noch die Bundes- und EU-Ebene tangieren) sind alle durch starke Institutionen und Institutionalisierungen gekennzeichnet. Nur Regionalkonferenzen – ein Typ regionaler *Governance*-Struktur, der im Übrigen eher selten anzutreffen ist⁵⁸⁴ – und (nicht weiter spezifizierte) Regionale Netzwerke sind durch funktionale Kriterien bestimmt und weisen lockere bis situative Formen der Institutionalisierung auf⁵⁸⁵.

Die Matrix lässt erkennen, dass offenbar Zusammenhänge zwischen der Form der Institutionalisierung und der Steuerungsform (hier von den Autoren „Regelsystem“ genannt) bestehen. Die „klassischen“ Politikinstrumente bzw. *policy-*

⁵⁸³ Der Vorschlag der beiden Autoren wurde auf einem verwaltungswissenschaftlichen Symposium der *Bertelsmann-Stiftung* im Jahr 2002 präsentiert, die Ergebnisse des Symposiums im Jahr 2003 veröffentlicht; siehe Adamaschek/Pröhl 2003.

⁵⁸⁴ BBR 1998; Zarth 1997; Gorsler 2002, 70 f., 114.

⁵⁸⁵ Siehe Übersicht zu *Typen regionaler Organisation* bei Benz/Fürst 2004, 30.

Typen⁵⁸⁶ sind nur für die fest institutionalisierten (Gebiets-)Körperschaften staatlicher Organschaft verfügbar und werden von diesen gezielt zu Steuerungszwecken eingesetzt. Die schwächer institutionalisierten Steuerungsorganisationen müssen sich mit „Verhandlungen“ begnügen, ggf. unterstützt durch Anreize oder den „Schatten der Hierarchie“. Ihre schwache Institutionalisierung korrespondiert augenfällig mit einem erweiterten Kreis beteiligter Akteure. Vertreter der öffentlichen Organisationen bleiben nicht „unter sich“, sondern treten in Interaktionsbeziehungen mit „privaten Akteuren“, schwerpunktmäßig der Wirtschaftssysteme (Unternehmen, Industrie- und Handelskammern, seltener Gewerkschaften⁵⁸⁷) und des sog. „Dritten Sektors“ (mit deutlicher Repräsentanz der Umwelt- und Naturschutzverbände).

Der Matrix der beiden Autoren kommt ein hoher heuristischer Aussagewert zu. Zwar fasst er weder analytische Konzepte der *Governance*- bzw. der *Regional Governance*-Forschung (sofern überhaupt von solchen gesprochen werden kann) zusammen noch systematisiert er die Untersuchungsdimensionen oder -parameter einer entsprechenden Forschung. Der Zugewinn dieser Übersicht liegt vielmehr in der für weitere Untersuchungen äußerst wichtigen Erkenntnis, dass regionale Steuerung sich gleichermaßen „traditionell“ – in der Sprache der Raumplanungsdisziplin würde man von „formell“ reden – wie „neu“ – um im Sprachgebrauch zu bleiben „informell“ – vollziehen kann. Die „Formalität“ der Steuerung besteht für die beiden Autoren sowohl in Art und Weise der Institutionalisierung wie der eingesetzten Instrumente; gleiches gilt für die „Informalität der Steuerung“⁵⁸⁸.

In ihrem programmatischen Einleitungsbeitrag des Tagungsbandes zur oben genannten Konferenz der BERTELSMANN-STIFTUNG⁵⁸⁹ unterbreiten beide Autoren Vorschläge für ein *Analyseraster* zur Bestimmung einer Vielzahl von Elementen des zu untersuchenden Typs von *Regional Governance*. Dabei schließen sie an die von DIETRICH FÜRST im Anschluss an das Konzept des *akteurszentrierten Institutionalismus* formulierten Forschungsfragen an⁵⁹⁰ und erweitern den Katalog⁵⁹¹.

Zusätzlich zu den von DIETRICH FÜRST herausgearbeiteten Untersuchungsdimensionen betonen bzw. vertiefen beide Autoren die Bedeutung von drei Analyse-Aspekten:

⁵⁸⁶ Siehe bereits Kapitel 4 *Programmtypen* dieser Arbeit.

⁵⁸⁷ Zur Rolle der Gewerkschaften in *Regional Governance*-Arrangements siehe Kleinfeldt 2006, 393.

⁵⁸⁸ Alleine aus dieser Gegenüberstellung ließen sich eine Menge von Forschungsfragen ableiten; etwa: welcher Steuerungsmodus ist für welche regionalplanerische Zielstellung die geeignetste, effizienteste, wirksamste; welche Übergänge oder gar Verzahnungen existieren zwischen den verschiedenen Modi; welche neuen Institutionalisierungen wären wünschenswert; usw.

⁵⁸⁹ Adamaschek/Pröhl 2003.

⁵⁹⁰ Siehe Aufführung im vorangegangenen Abschnitt auf Seiten 105 ff. und 108 bis 112.

⁵⁹¹ Benz/Fürst 2003a, 39-46 und 48-54.

- *Interaktionsmodi.* In Konstellationen, in denen Vertreter aus „Politik“, „Markt“ und „Gesellschaft“ gemeinsam interagieren, bringen die Akteure höchst unterschiedliche Vorverständnisse und Überzeugungen mit, die es auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen gilt. Marktorientierte Unternehmen sind eher bereit, regionale Kooperation als *problem solving* zu verstehen und zur Konstellation der „reinen Koordination“ zu tendieren. Wählerabhängige Kommunalpolitiker (insbesondere Generalisten) neigen hingegen eher dazu, Fragen der Verteilungswirkungen in den Vordergrund zu rücken und der Konflikthaftigkeit der Kooperation größere Aufmerksamkeit zu widmen⁵⁹². Wiederum anderes ist für Vertreter des sog. „Dritten Sektors“ zu konstatieren, deren partielle Interessenwahrnehmung selten als Individualwohlorientierung sondern vielmehr als Gemeinwohlorientierung deklariert und möglichst prioritär durchzusetzen versucht wird⁵⁹³.
- *Prozess-endogene Faktoren.* Diese Faktoren spielen eine umso bedeutendere Rolle, je weniger die Kooperation förmlich institutionalisiert ist. „Störquellen“ bestehen besonders in den Fällen, in denen das gemeinsam angestrebte *problem solving* durch Verteilungskonflikte behindert wird; hier geraten schnell die Verteilungskonflikte in Gegensatz zu dem Zwang, zugunsten der Kooperationskohäsion einen hohen Kohäsionsgrad zu erreichen oder ihn zu stabilisieren⁵⁹⁴. Als weitere „Störquelle“ ist die Phase von Planung zu Umsetzung anzusehen. Mit dem Übergang von Konzept-/Projektentwicklung in die bestehenden Umsetzungsstrukturen sind für die Implementationsinstanzen häufig Zusatzbelastungen verbunden, insbesondere dann, wenn in der Planungsphase regionsbezogen (Regionale Entwicklungskonzepte), in der Umsetzungsphase jedoch projektbezogen (Maßnahmenprogramm) gearbeitet wird⁵⁹⁵.
- *Prozessmanagement.* Die beiden Autoren schlagen vor, dieser Untersuchungsdimension besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Durch sachgerechte Auswahl und Zusammensetzung der Akteurskreise und angemessene Gestaltung der zur Zielerreichung erforderlichen Schritte kann der restingierende Einfluss der prozess-endogenen Faktoren gemindert werden. Insbesondere die Formung handlungsfähiger Akteursgruppen durch Organisation unterschiedlicher Funktionsgruppen wie Lenkungsgruppen, Arbeitsgruppen und die Entwicklung von Regelsystemen (etwa Verfahrensregeln oder Geschäftsordnungen), die den Interaktionsprozess möglichst reibungsfrei gestalten, sind dabei von Bedeutung⁵⁹⁶.

⁵⁹² Benz/Fürst 2003a, 49.

⁵⁹³ Siehe hierzu Fürst 2004, 48. Bei Benz/Fürst 2003a taucht diese dritte Form der Kollektivgutorientierung nicht auf.

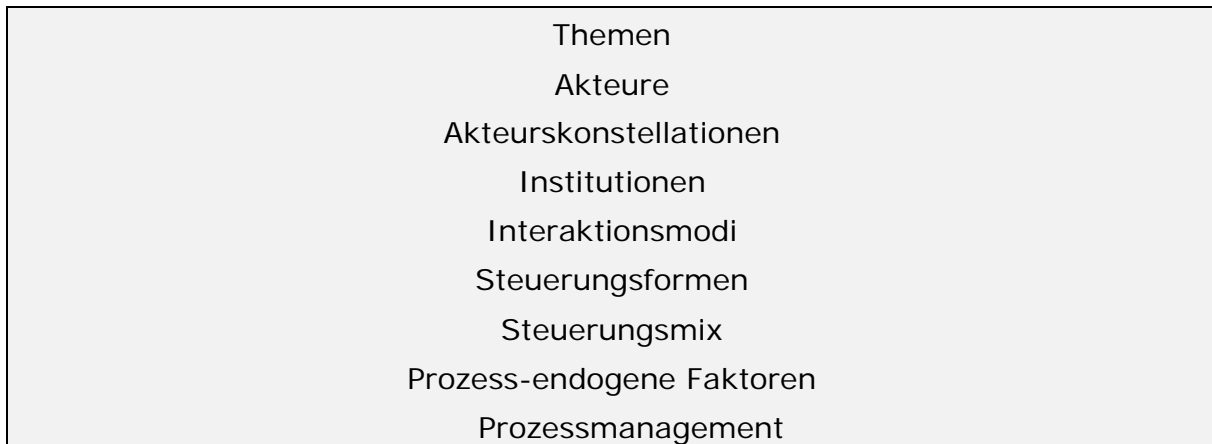
⁵⁹⁴ Benz/Fürst 2003a, 44 und 53.

⁵⁹⁵ Benz/Fürst 2003a, 45 und 54.

⁵⁹⁶ Benz/Fürst 2003a, 45.

Die von ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST vorgeschlagene Untersuchungsdimension von *Regional Governance* werden zusammenfassend in folgender Übersicht in Stichworten memoriert.

Übersicht 9: Untersuchungsdimensionen von *Regional Governance* nach ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Benz/Fürst: *Regieren – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung*, Gütersloh 2003.

Die BERTELSMANN-STIFTUNG begnügte sich auf dem von ihr veranstalteten Symposium, wenige Praxisbeispiele von *Regional Governance* zu diskutieren⁵⁹⁷ und die drei erörterten Typen von Kooperationen jeweils durch wissenschaftliche Kurzbeiträge zusammenzufassen⁵⁹⁸. Der entscheidende Mehrwert dieses Symposiums liegt in den Untersuchungsheuristiken des Einleitungsbeitrages, die vorangehend ausführlich vorgestellt worden sind.

Mit deutlich mehr Praxisbeispielen kann die zweibändige Abschlusspublikation eines von der HANS-BÖCKLER-STIFTUNG finanzierten, auf einen Zeitraum von 18 Monaten angelegten Forschungsprojektes zu „Good Regional Governance“⁵⁹⁹ aufwarten.

Nach dem Projektstart zum 01. Januar 2005 erfolgte eine eingehende Literaturstudie; in einem darauffolgenden Schritt wurden Fallbeispiele und Dokumente zum Thema ausgewertet. Im Mittelpunkt standen Interviews mit Praktikern und Wissenschaftlern. Eine Fachtagung am 22. und 23. September 2005 in der Universität Osnabrück bot die Möglichkeit, theoretische und praktische Empfehlungen miteinander zu kombinieren und den Erfahrungsaustausch mit einem inte-

⁵⁹⁷ Kooperation in institutionalisierten Strukturen: Verband Region Stuttgart, Region Hannover, Raumordnungsverband Rhein-Neckar; Kooperation in Netzwerk-Strukturen: Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, Ostwestfalen-Lippe; Grenzüberschreitende Kooperationen: Region PAMINA, Euregio. Siehe Adamaschek/Pröhl 2003, 67-188.

⁵⁹⁸ Kooperation in institutionalisierten Strukturen: Bogumil 2002; Kooperation in Netzwerkstrukturen: Heinz 2003; Grenzüberschreitende Kooperationen: Wiechmann 2003.

⁵⁹⁹ Kleinfeldt/Plamper/Huber 2006.

ressierten Publikum zu fördern. In einem letzten Schritt wurden die insgesamt 44 Beiträge in zwei Konferenzbänden zusammengetragen und aufbereitet sowie mit zwei weiteren zusammenfassenden Analysebeiträgen der Projektnehmer abgeschlossen⁶⁰⁰.

In der abschließenden „Zwischenbilanz“ konzeptualisiert RALF KLEINFELDT *Regional Governance* sowohl als normatives wie analytisches Konzept⁶⁰¹: Zum einen ist „*Regional Governance* als normativer Begriff im Sinne von *Good Governance* zu verstehen, weil er vor allem die Stärkung der Steuerungsfähigkeit von Regionen und neue Ansätze der regionalen Selbststeuerung diskutiert.“⁶⁰² Zum anderen kann *Governance* durchaus als ein analysegeladenes Konstrukt verstanden werden. Anders als ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST unterscheidet RALF KLEINFELDT, hier einer verbreiteten Definition von KOOIMANN⁶⁰³ folgend, *analytisch* drei Formen von *Regional Governance*:

- Governance without Government, im Sinne regionaler Selbststeuerung,
- Governance with Government, im Sinne horizontaler Kooperation, und
- Governance by Government, im Sinne von top-down-Vorgaben,

die er durch die von PRIDDAT eingeführte Unterscheidung von drei Grundmustern des *Regional Governance*

- Netzmodell der Kooperation,
- Clustermodelle der Kooperation sowie
- Fusionsmodelle der Kooperation (sog. Merger-Modelle)⁶⁰⁴

konkretisiert wissen will⁶⁰⁵.

Das Forschungsprojekt stellt in großer Breite und Vielfalt zahlreiche Varianten von *Regional Governance* anhand von Fallbeispielen in Deutschland und in der EU vor, mitunter in fast exotisch anmutender Ausleuchtung übersehener Winkel⁶⁰⁶. Die systematische Gliederung lässt das Anliegen des Projektes erkennen, über die Orientierung am *Raum* der Rolle der verschiedenen Akteure in *Governance*-Prozessen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Stärker als in dem

⁶⁰⁰ Siehe Selbstangaben von Kleinfeldt/Plamper/Huber 2006 in der *Einleitung*.

⁶⁰¹ So die Titelangabe seines Beitrages in den beiden Bänden vorangestellten Inhaltsübersichten und den *Zusammenfassungen* des zweiten Bandes auf Seite 36. Der im zweiten Band veröffentlichte Beitrag trägt die Überschrift „*Regional Governance* in Theorie und Praxis – Eine vergleichende Zwischenbilanz“. Der ursprüngliche Titel taucht nur noch als Zwischenüberschrift auf: Normative und analytische Differenzierung: <Good> *Regional Governance* – Kleinfeld 2006, 403.

⁶⁰² Kleinfeldt 2006, 403.

⁶⁰³ Kooimann 2003, 77 ff.

⁶⁰⁴ Priddat 2006.

⁶⁰⁵ Kleinfeldt 2006, 404.

⁶⁰⁶ Beispiele: „Good Regional Governance der Film- und Fernsehproduktion in London und Köln (Elbing/Voelzkow 2006); „Regional Governance im kommunalen und regionalen Gesundheitswesen“ (Kastenbutt); „Kooperation mit staatlichen Organisationen, freien Trägern und privaten Initiativen – Frühkindliche Bildung auf kommunaler Ebene“ (Guth).

Symposiumsbericht der BERTELSMANN-STIFTUNG wird die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure herausgearbeitet⁶⁰⁷.

Bei der *Dimensionierung* der Räume, in deren Umgriff sich die vorgestellten Fallbeispiele bewegen, lässt sich eine Dreiteilung erkennen: Die Beispiele erläutern *Regional Governance* in Metropolregionen, in Stadtregionen und in ländlichen Regionen:

- Metropolregionen: Vorgestellt werden die Metropolregionen Hamburg⁶⁰⁸, München⁶⁰⁹, Rhein-Neckar⁶¹⁰ sowie Stuttgart und Hannover⁶¹¹.
- Governance in Stadtregionen wird durch einen Überblicksaufsatz⁶¹² und Beispiele der Region Köln/Bonn⁶¹³ und der Technologieregion Karlsruhe⁶¹⁴ erläutert.
- Geradezu stiefmütterlich wird *Regional Governance* in ländlichen Regionen behandelt. Das Thema ist den Herausgebern einen einzigen Beitrag wert⁶¹⁵, der sich zudem mehr dem Themenbereichen interkommunaler Kooperation und ländliche Entwicklung (LEADER+ und ELER) widmet⁶¹⁶. Die sich dort zurzeit abspielenden gravierenden Veränderungsprozesse in diesen Regionen kommen weder in Richtung „Schrumpfung“ noch in Richtung „Erneuerbare Energien-Produktion“ zur Sprache⁶¹⁷.

Durch die Vielzahl seiner Beiträge (insgesamt 46) geben die beiden Bände einen guten Überblick über die verschiedenen Erscheinungsformen einer als *regional governance* bezeichneten Kooperation von Städten, Gemeinden und Regionen sowie von öffentlichen und privaten Akteuren bzw. Organisationen (meist *public-private-partnership*), auch wenn Vollständigkeit wohl nicht zu erzielen ist⁶¹⁸. Negativ fällt jedoch auf, dass die Publikation kein gemeinsames (Grund-) Verständnis von *regional governance* durchzieht. So bleibt die Gewissheit, dass „das Konzept der <regional governance> weder theoretisch noch praktisch ausgefeilt und

⁶⁰⁷ Teil E im zweiten Band mit insgesamt sechs einschlägigen Beiträgen.

⁶⁰⁸ Grimme 2006.

⁶⁰⁹ Pütz 2006.

⁶¹⁰ Mandel 2006.

⁶¹¹ Becker 2006.

⁶¹² Prigge 2006.

⁶¹³ Wolf 2006.

⁶¹⁴ Hager 2006.

⁶¹⁵ Hansen 2006.

⁶¹⁶ Hansen 2006, 226-229. Der Autor räumt indessen selber ein, dass praktische Beispiele, organisiert als „Regional Governance“ auf Verbandsebene der von ihm vertretenen Vereinigung, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, nicht existieren – Hansen 2006, 228.

⁶¹⁷ Ein möglicher Grund liegt darin, dass die Bildung von *Regional Governance* in ländlichen Räumen über die starken, sektoral ausgerichteten Förderprogramme der Länder, des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft erschwert werden. Siehe den entsprechenden Hinweis bei Benz/Fürst 2004, 44, Fußnote 14.

⁶¹⁸ Überblicke über interkommunale Kooperationen bei Gawron/Jähnke 2001, über informelle Regionalplanung bei Gorsler 2002 und über Ansätze der Regionalentwicklung bei Wiechmann 2009, 113.

(...) präzise⁶¹⁹ ist. Die Widersprüchlichkeiten und Vagheiten sollen im Folgenden an zwei Beiträgen der Publikation demonstriert werden.

Dass nicht jede (horizontale) Koordination, noch dazu als Selbststeuerung verstanden, mit *regional governance* gleichgesetzt werden kann, verdeutlicht der Beitrag von CHRISTIAN DILLER⁶²⁰. Im Anschluss an die analytische Unterscheidung von drei Formen des Governance durch KROIMANN⁶²¹ hebt der Autor zutreffend hervor, dass der Erfolg von „Regional Governance“ häufig, „wenn nicht meistens“, von der Art und Leistungsfähigkeit der übergeordneten staatlichen Steuerung abhängt⁶²². Daher ist die Fokussierung der „Regional Governance“-Debatte auf die Rolle von Akteuren und Prozessen irreführend. „Für die politische Praxis, die die Rahmenbedingungen für Regional Governance setzt, ist die Frage der Justierung der harten Ressourcen noch immer die wichtigste. (...) Auch Akteure in Regional Governance mit einem Höchstmaß an kooperativen Interaktionsorientierungen werden keine dauerhaften Ergebnisse erarbeiten können, wenn die Rahmenbedingungen und Ressourcen nicht entsprechend ausgestaltet sind“⁶²³.

Genau die gegenteilige Position vertritt TACO BRANDSEN⁶²⁴. Anhand von zwei Beispielfällen aus den Niederlanden, dem Katastrophenmanagement und dem sozialen Wohnungsbau, führt der Autor den Nachweis, dass subnationale Institutionen sehr wohl in der Lage sind, zusammen zu arbeiten⁶²⁵. Die beschriebenen Regionalisierungsprozesse werden nicht von den Behörden der nationalstaatlichen oder regionalen Ebene vorangetrieben. „Angetrieben wird diese Entwicklung (...) von Organisationen, die über ein erhebliches Maß an Autonomie verfügen. Dazu zählen Quangos („Quasi non-governmental Organisations“) und die privaten Erbringer öffentlicher Dienstleistungen.“⁶²⁶. Diese Prozesse, als Hybridisierung beschrieben, haben für sich genommen noch nichts mit Fragen von *regional governance* zu tun, sondern sind alleine eine Folge der Herstellung von marktähnlichen Arrangements für Dienstleistungserbringung⁶²⁷. „Wenn es aber stimmt, dass Hybridität tatsächlich die Herausbildung regionaler Kooperationen erleichtert, dann wird Regionalisierung zukünftig immer häufiger unabhängig von staatlichen Behörden stattfinden.“⁶²⁸

Als dritte Veröffentlichung, die Beiträge zum Thema *Regional Governance* bündelt, ist ein Themenheft der *Informationen zur Raumentwicklung* (IzR)⁶²⁹ zu nen-

⁶¹⁹ Fürst 2004, 57.

⁶²⁰ Diller 2006.

⁶²¹ Siehe Kooimann 2003, wiedergegeben auf der vorvorigen Seite.

⁶²² Diller 2006, 274 m. w. N.

⁶²³ Diller 2006, 284.

⁶²⁴ Brandsen 2006.

⁶²⁵ Brandsen 2006, S. 104, unter Berufung auf Hendriks/Stipdonk van/Tops 2005.

⁶²⁶ Brandsen 2006, 104.

⁶²⁷ Brandsen 2004.

⁶²⁸ Brandsen 2006, 107.

⁶²⁹ IzR 2003.

nen. Nach zwei grundsätzlich orientierten Beiträgen konzentrierten sich die Mehrzahl der weiteren Beiträge darauf, das Thema *Regional Governance* aus der Perspektive der *Regionalplanung* zu untersuchen⁶³⁰. Auffällig ist auch hier, dass *Regional Governance* fast ausschließlich anhand stadtreionaler oder metropolregionaler Beispiele erörtert wird, während auch hier die ländlichen Regionen in wiederum nur einem Beitrag Berücksichtigung finden.

Das Verhältnis zwischen *Regional Governance* und *räumlicher Planung* untersucht ausführlich MARCO PÜTZ in seiner aus einer Dissertation hervorgegangenen Monographie über die Siedlungsentwicklung und einen Flächennutzungskonflikt zweier Nachbargemeinden in der Metropolregion München⁶³¹.

Im ersten Teil der Fallstudie werden die aktuellen funktionsräumlichen Strukturen der Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München mit den bestehenden politisch-administrativen Ansätzen ihrer Steuerung und Koordination verglichen. Der Autor zeigt, dass es nicht die eine „Region München“ gibt, sondern dass je nach Kriterium der Regionalisierung mehrere Regionen und Teilregionen unterschieden werden müssen⁶³². Weiterhin werden die (regulative) Steuerung der Siedlungsentwicklung erläutert, kooperative Steuerungsansätze vorgestellt und schließlich eine Übersicht über laufende oder kürzlich abgeschlossene regionale Kooperationsprojekte in der Metropolregion München angefertigt⁶³³. Der Autor fasst zusammen: „Für Regional Governance in der Siedlungsentwicklung im Metropolraum ergibt sich aus den identifizierten raumstrukturellen Trends und den (...) abgeleiteten Regionen das Problem, planerische und wirtschaftliche Interessen und Anforderungen in verschiedener Hinsicht verhandeln zu müssen: verschiedene Akteure, verschiedene Zuständigkeiten in der Verwaltung, verschiedene territoriale Verankerungen, verschiedene Machtpositionen.“⁶³⁴ Die vorgestellten (formellen) Institutionen der Raumplanung, der Set regionaler Kooperationsinstitutionen – ebenfalls fast durchgängig formale Organisationen – und die Kooperationsprojekte weisen auf eine hohe Zahl von etatistischen und kollektiven Akteuren hin⁶³⁵. Allerdings unterlässt der Autor eine genauere Analyse der Akteurszusammensetzung und der Akteurskonstellationen, wie es von den „Präzeptoren“ der *Regional Governance*-Ansätze ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST gefordert wird⁶³⁶. Als wirklich problematisch ist anzusehen, dass der Steuerungseinfluss der einzelnen Planungsinstitutionen und Planung mit beeinflussenden formalen Organisationen eher vage bleibt. Wenn von *Regional Governance* gesprochen wird, ist es jedoch unabdingbar, das jeweilige *Governance*-Element

⁶³⁰ Knieling 2003; Benz 2003; Danielzyk/Rietzel 2003; Kübler 2003; Herrschel/Neumann 2003.

⁶³¹ Pütz 2004; Zusammenfassung Pütz 2006.

⁶³² Die unterschiedliche „Zuschneidung“ der Region tradiert die in den Raumwissenschaften seit jeher intensiv geführte Diskussion um den Begriff *Region*. Im Zusammenhang mit Konzepten von *regional governance* muss gefragt werden, worin eigentlich das **regional** von *regional governance* besteht.

⁶³³ Pütz 2004, 108-139.

⁶³⁴ Pütz 2004, 139.

⁶³⁵ Terminologie nach Scharpf 2000.

⁶³⁶ Der Einwand wird aus methodischen Gründen erhoben. Dem Verfasser ist bewusst, dass in einer Dissertation nicht Alles und Jedes behandelt werden kann.

eindeutig zu identifizieren und in seiner *Wirkungsweise* (wenigstens) ansatzweise zu beschreiben.

Der zweite Teil beschreibt die Flächennutzungskonflikte, die im Falle der Ansiedlung eines großflächigen Möbelhandel-Einrichtungshauses im Landkreis München entstanden sind. Der Autor identifiziert die relevanten Akteure, benennt die Steuerungsformen (Hierarchie, Markt, Kooperation) und strukturiert seine Beschreibung, in dem er die Untersuchung der Interaktionen in vier Phasen einteilt:

- (1.) Informelle Gespräche,
- (2.) Bürgerbegehren,
- (3.) Raumordnungsverfahren und landesplanerische Beurteilung und
- (4.) Durchführungsvertrag⁶³⁷.

Als Ergebnis stellt der Autor fest, dass „die regionale Steuerungsfähigkeit gering ausgeprägt (...) ist. Die Akteurskonstellation aus lokalen Akteuren (Grundbesitzer, Bürgermeister, Landrat) und externem Investor (IKEA) setzt sich durch gegen die Akteure aus den benachbarten Kommunen und gegen die Akteure der regionalen Ebene.“⁶³⁸

Die Fallstudie bearbeitet wichtige Analyse-Dimensionen, die der *Regional Governance*-Ansatz vorschlägt, nämlich „Akteure“, „Akteurskonstellationen“, „Steuerungsformen“ sowie „Interaktionen“ und stößt zu einer Prozessanalyse vor. Sowohl in den Sozial- und Politikwissenschaften wie in räumlich orientierten Wissenschaftsdisziplinen der Stadt- und Regionalplanung und der Humangeographie bilden derartige Analysen die Ausnahme. Gerade die Genauigkeit, mit der in diesem Fall ein Planungskonflikt beschrieben wird, evoziert jedoch die Frage, die nicht das Vorgehen des Autors betrifft, sondern das „framing“ der Untersuchung: Was rechtfertigt es, diese Art von Analyse als *Regional Governance*-Analyse zu charakterisieren bzw. zu „labeln“? Die in der Fallstudie zum Einsatz gebrachten Untersuchungsdimensionen bzw. -parameter entsprechen vollständig der Apparatur, die der *policy*-Analyse zur Verfügung stehen und von ihr eingesetzt werden. Die Frage, die MARKUS JACHTENFUCHS und BEATE KÖHLER-KOCH vor einiger Zeit gestellt haben⁶³⁹, ist im Zusammenhang der Untersuchung von MARCO PÜTZ erneut zu stellen: Welchen Sinn macht es, von Neuem zu reden, wenn man auf bereits Bekanntes trifft?

Diese Frage ist auch an einen Bericht zu stellen, den RAINER DANIELZYK und RÜDIGER RIETZEL über die regionalplanerischen Aktivitäten der REGIONALEN PLANUNGSGEMEINSCHAFT ODERLAND-SPREE, einer der fünf Regionalplanungsstellen des Landes Brandenburg, veröffentlicht haben⁶⁴⁰. Sie beschreiben die Akteursstrukturen (Akteurskonstellationen, die die förmliche Regionalplanung im Land

⁶³⁷ Pütz 2004, 140-156.

⁶³⁸ Pütz 2004, 155.

⁶³⁹ Jachtenfuchs/Köhler-Koch 2003, zitiert bei Fürst 2006, S. 55. Siehe dieselben auch 2004, 98.

⁶⁴⁰ Danielzyk/Rietzel 2003.

Brandenburg prägen⁶⁴¹) und die Akteurskreise einer in Ansätzen existierenden „Kooperativen Regionalplanung“⁶⁴². Schließlich werden zwei Netzwerke im Rahmen der deutsch-polnischen Zusammenarbeit vorgestellt⁶⁴³. Die „Interaktionsbeziehungen“ werden teilweise innerhalb einzelner Akteurskreise bzw. Akteursnetze angesprochen, diejenigen zwischen den genannten Institutionen/Organisationen jedoch nicht thematisiert. Wenn unter *Governance* nicht mehr als eine Steuerungs- und Regelungsstruktur verstanden werden soll, „die staatliche wie gesellschaftliche Akteure zusammenführt, formelle wie informelle Elemente beinhaltet und nicht ausschließlich auf hierarchischen Unter- und Überordnungsverhältnissen beruht“⁶⁴⁴, muss die soeben gestellte Frage mit noch größer Dringlichkeit gestellt werden: Welchen Sinn macht es, von Neuem zu reden, wenn man auf bereits Bekanntes trifft?

⁶⁴¹ Danielzyk/Rietzel 2003, 515 f.

⁶⁴² Danielzyk/Rietzel 2003, 516-518. Die Wortwahl ist vom Verfasser in Anlehnung an Knieling/Danielzyk/Fürst 2003 erfolgt.

⁶⁴³ Danielzyk/Rietzel 2003, 518-520.

⁶⁴⁴ Danielzyk/Rietzel 2003, 513, unter Berufung auf Benz/Fürst/Kilper/Rehfeldt 1999.

Abschnitt 5: Metropolregionen

11 Genese und Konzept „Metropolregion“

Zu Beginn des neuen Jahrzehnts zeichnete sich ab, dass die „Aufträge“ des *Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens* (ROHA bzw. HARA) abgearbeitet waren und neue Themen wie Veralterung der Gesellschaft, sinkende Bevölkerungszahlen, demographischer Übergang, Schrumpfung und wirtschaftliche Stagnation an Bedeutung gewannen. Im für die Raumordnungspolitik zuständigen Fachministerium setzte sich die Auffassung durch, dem *Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen* (ROPO bzw. ORA) des Jahres 1992 und dem ROHA aus dem Jahr 1995 ein Nachfolgedokument folgen zu lassen⁶⁴⁵. Diese Auffassung wurde auf einem kleinen Expertentreffen von den Anwesenden im Dezember 2003 einhellig unterstützt. Es bestand Einigkeit darüber, die Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland weiterzuentwickeln. Als neue Herausforderungen, auf die es zu reagieren gelte, schälten sich heraus:

- die ökonomische Transformation im Zuge fortschreitender Globalisierung,
- die Transformation staatlichen Handelns,
- der demographische Wandel,
- die Forderung nach mehr Nachhaltigkeit und
- die weiter voranschreitende europäische Integration⁶⁴⁶.

Schon die ersten Diskussionen zeigten, dass die siedlungsstrukturelle Raumtypologie des BUNDESAMTES FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) – Einteilung in Kreise und Regionen – als räumliche Bezugsebene ebenso für überholt angesehen werden musste wie die Eignung der klassischen Raumkategorien der Raumordnung – Agglomeration, verdichteter Raum, ländlicher Raum – als Handlungsebene für zukünftige Raumentwicklungspolitik⁶⁴⁷. Das BBR speiste neue Karten zur siedlungskulturellen Ausgangssituation in Deutschland ein, die auf den Grundparametern Dichte, Zentralität und Erreichbarkeit basierten⁶⁴⁸:

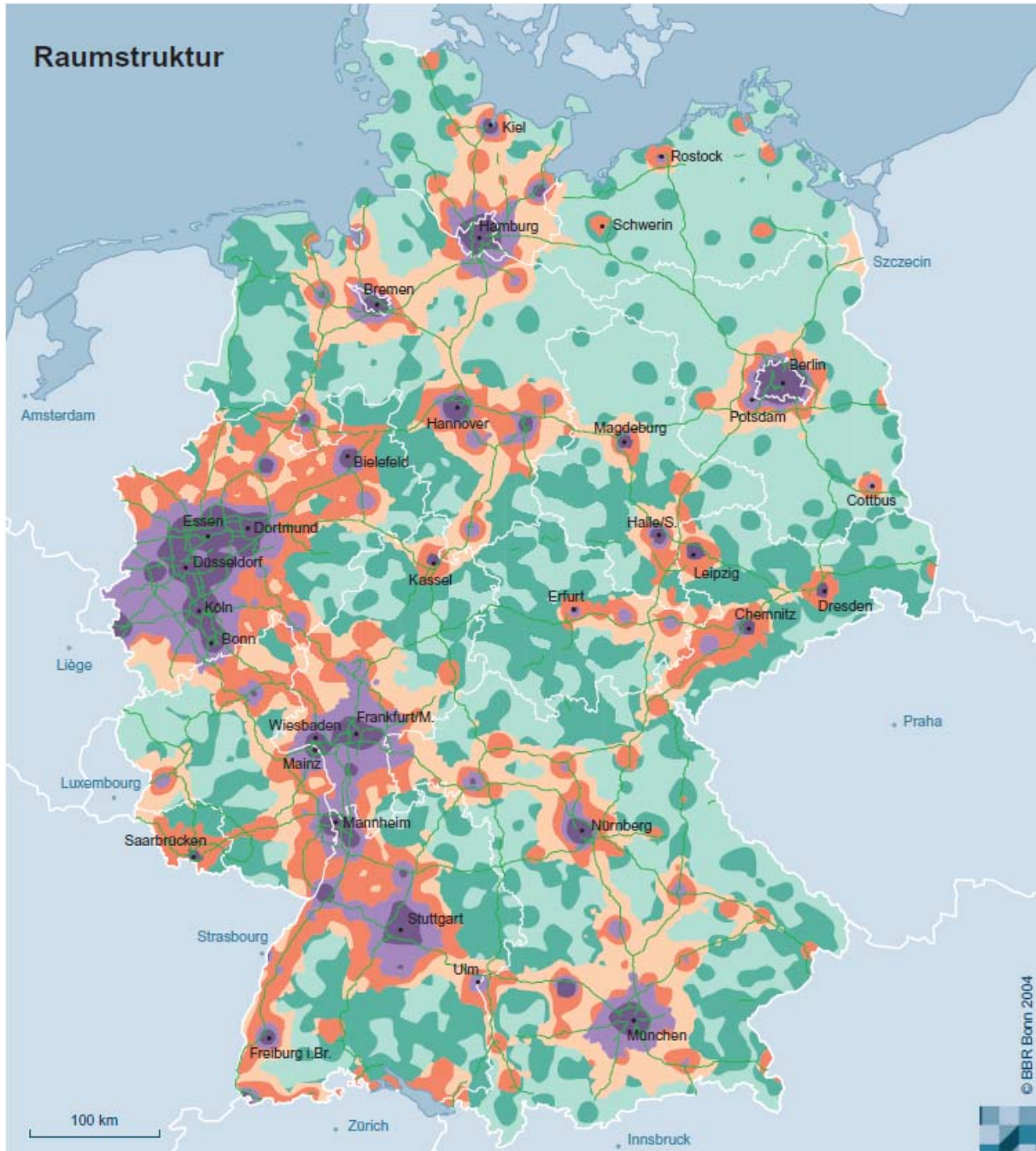
⁶⁴⁵ Aring/Sinz 2006, 49.

⁶⁴⁶ Aring/Sinz 2006, 50.

⁶⁴⁷ Aring/Sinz 2006, 53.

⁶⁴⁸ Aring/Sinz 2006, *ibid.*

Abbildung 4: Raumstruktur Deutschlands nach Zentrenreichbarkeit und Bevölkerungsdichte



**Raumstruktur
nach Zentrenreichbarkeit und Bevölkerungsdichte**

- Innerer Zentralraum
- Äußerer Zentralraum
- Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen
- Zwischenraum geringer Dichte
- Periphererraum mit Verdichtungsansätzen
- Periphererraum sehr geringer Dichte
- Bundesautobahn

Quellen:

Laufende Raubeobachtung des BBR, Laufende Raubeobachtung des BBR Europa, Erreichbarkeitsmodell des BBR, Projektergebnisse Espon Projekt Nr. 1.1.1
 Datengrundlagen:
 Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, ATKIS: Basis-DLM, LOCAL Demographie - infas GEOdaten, Bevölkerungsdaten der nationalen Statistischen Ämter auf Gemeindebasis, Einteilung der MEGA: Espon Datenbank

Anmerkung:

Die Raumtypen basieren auf einer Überlagerung der Zentrenreichbarkeit und der Bevölkerungsdichte im Umkreis von 12 km.

Die neue Karte unterscheidet Zentralräume, Zwischenräume und periphere Räume, jeweils unterteilt in Räume hoher Verdichtung und geringer Dichte. Gegenüber der Karte A – Siedlungsstrukturelle Ausgangssituation des ROPO⁶⁴⁹ – ist sie deutlich differenzierter. Im Vergleich zwischen dem Leitbild Siedlungsstruktur (Karte B) des ROPO⁶⁵⁰ und der Karte zur Raumstruktur aus den Jahren 2004/2005 fällt auf, dass verschiedene Achsen mit besonderem Entwicklungsbedarf oder mit Ausbaubedarf nicht mehr existieren. So tauchen beispielsweise die Städte Schwerin, Rostock, Stralsund und Greifswald nur noch als einzelne Orte auf, ohne dass noch das Band entlang der Ostseeküste als „Städtenetz mit besonderem Entwicklungsbedarf“ zeichnerisch definiert wäre. Das Gleiche lässt sich im Süden Deutschlands am Beispiel der Trasse zwischen München und Lindau/Bodensee als „Städtenetz mit Ausbaubedarf“ feststellen⁶⁵¹.

Der Vergleich der Karten aus dem Jahr 1992 mit der aus den Jahren 2004/2005 ergibt eine (bleibende) Übereinstimmung bei der Kennzeichnung von Agglomerations- bzw. Zentralräumen. Vereinfacht sind dies (von Nord nach Süd) Hamburg, Bremen, Potsdam/Berlin, Hannover, Rhein-Ruhr, Halle/Leipzig, Dresden, Frankfurt/Rhein-Main, Rhein/Neckar, Stuttgart, Nürnberg und München. Die Übereinstimmung zwischen dem Anfang der 1990er Jahr ausgewiesenen Agglomerationsraum und den Kerngebieten der Metropolregionen ist (mit Ausnahme des Sachsendreiecks, der Räume Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg und der Städte Bremerhaven/Wilhelmshaven) vollständig⁶⁵². Der Begriff „Metropolregion“ stellt also nur eine neue Raumentikette für bereits vorhandene und als solche ausgewiesene Agglomerationsräume dar.

In den Diskussionen der Anfangsphase wurde vermutet, die Umgewichtung in der Kennzeichnung von Räumen – Zentralraum statt Agglomerationsraum, Zwischenraum statt verdichteter Raum, peripherer Raum statt ländlicher Raum – werde wegen offenkundiger Schwerpunktbildung und Akzentuierung auf Zentralräume zu einer Neuauflage der Diskussionen in den 1970er Jahren „Starke stärken oder Schwachen helfen“ führen. Allerdings herrschte Übereinstimmung zwischen den Diskutanten in der Einschätzung, es wäre wenig zielführend, wenn sich die weitere Diskussion auf ein „Entweder – Oder“ zuspitzte⁶⁵³. Während verschiedener Fachdiskussionsrunden schälte sich im Laufe des Jahres 2004 stattdessen die Struktur von drei neuen Leitbildern heraus, die dem weiteren Leitbilddiskurs die Richtung wies:

- (a) Entwicklungsorientierte Netze,
- (b) Daseinsvorsorge in Zentren und

⁶⁴⁹ MKRO, ROPO 1992, 35.

⁶⁵⁰ MKRO, ROPO 1992, 41.

⁶⁵¹ Der Verzicht auf die Kennzeichnung derartiger Verbindungen ist ein weiterer Beleg für die im Wesentlichen gescheiterte Konzeption von Städtenetzen.

⁶⁵² Zwei dieser drei Stadtregionen tauchen in der *Karte A* des ROPO 1992 als eigene „Verdichtungsräume und Zentren mit überregionaler Ausstrahlung bzw. besonderer Funktionen“ auf. Nur Göttingen und Wolfsburg erhalten keine entsprechende Legende.

⁶⁵³ Aring/Sinz 2006, 52.

(c) Management von Raumfunktionen.

Dabei sollten die Leitbilder nicht auf Teilräume bezogen werden (z. B. Entwicklung nur für Metropolregionen), sondern jeweils für das gesamte Bundesgebiet Gültigkeitsanspruch besitzen⁶⁵⁴.

In einem weiteren Workshop mit ca. 30 Experten aus Wissenschaft, Landesplanung und einigen Fachministerien des Bundes ging es im Frühsommer 2005 um die Entwicklung von Handlungsansätzen. Man konzentrierte sich auf die Leitbilder „Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum“ und „Sicherung der Daseinsvorsorge“ als der räumlichen Seite der aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen: Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsplätze, Gerechtigkeit und Zumutbarkeit von Veränderungen. Diese großen Themen seien zwar nicht in erster Linie räumlich strukturiert, sie wiesen aber eindeutig räumliche Komponenten auf⁶⁵⁵. In einer großen Fachtagung wurden im Herbst 2005 die Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt⁶⁵⁶. „Der Grundtenor gleicht (...) den vorangegangenen kleinen Runden: Mehrheitliche Zustimmung im Großen und Ganzen und Vorschläge zur Weiterentwicklung und Vertiefung im Einzelnen. Daneben gab es (...) auch einige kritische Stimmen mit zum Teil sehr grundsätzlichen Einwänden vor allem im Hinblick auf die Schwerpunktverlagerung zugunsten von Wachstum und Entwicklung“, fassen JÜRGEN ARING und MANFRED SINZ das Ergebnis dieser Konferenz zusammen⁶⁵⁷.

Auch wenn das deutsche Städtesystem – zumindest in seinem hochverdichteten Charakter – hinreichend durch die Organisation der Ballungs-/Agglomerationsräume und entsprechender Planungsverbände erfasst werden kann, hat es nicht an wissenschaftlichen Versuchen gefehlt, die internationale Diskussion von „world cities“ für den Anwendungsfall Deutschland klein zu schneiden und für das dezentrale Netz des deutschen Städtesystems als anwendbar zu erklären.

Den Ausgangspunkt nimmt die Debatte wohl in einem Forschungsansatz, den JOHN FRIEDMANN vor gut zwanzig Jahren als „The World City Hypothesis“ entwickelt hat⁶⁵⁸. Auf der Basis von sieben Indikatoren – bedeutsames Finanzzentrum, Hauptsitz international agierender Konzerne, Sitz internationaler Organisationen, wachsender Dienstleistungssektor, Produktionszentrum, wichtiger Transportknotenpunkt, Bevölkerungsgröße – hat FRIEDMANN das – westliche – globale Städtesystem hierarchisch sortiert und dabei zwischen „primary cities“ und „secondary cities“ unterschieden⁶⁵⁹. Sein hierarchisches Konstrukt ergibt für die außerhalb Chinas, der Sowjet-Union und der arabischen Kernländer folgendes Bild:

⁶⁵⁴ Aring/Sinz 2006, 53.

⁶⁵⁵ Aring/Sinz 2006, 55.

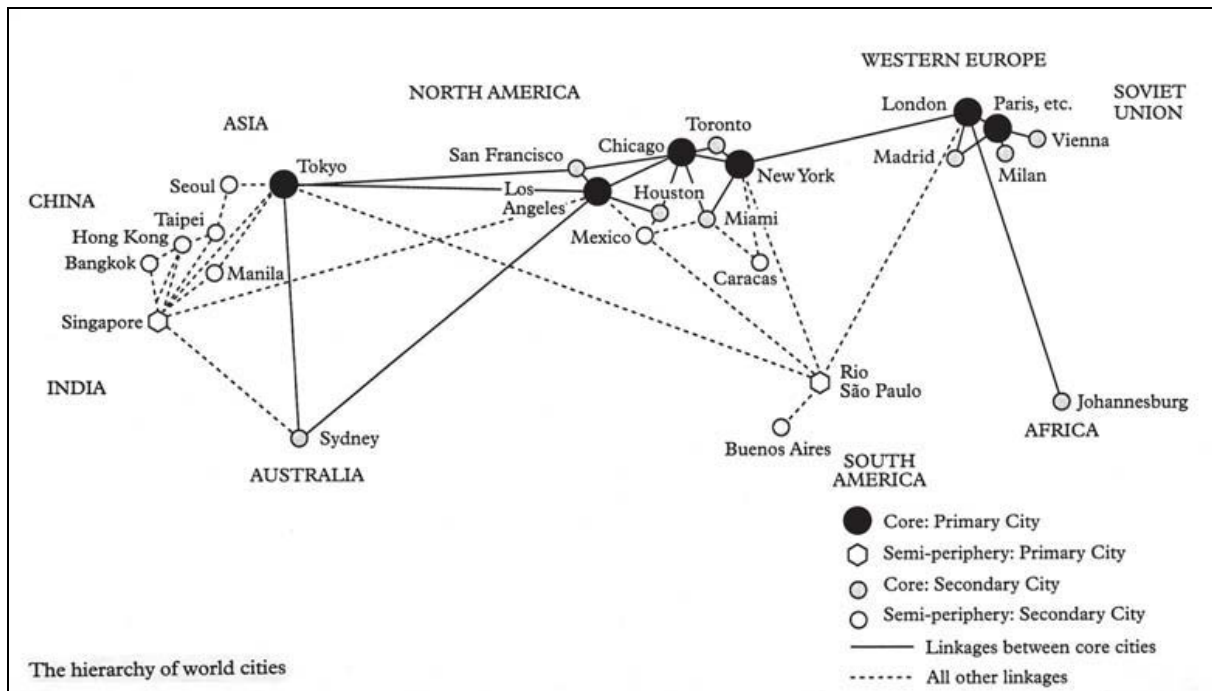
⁶⁵⁶ BMVBW/BBR/BFAG 2005.

⁶⁵⁷ Aring/Sinz 2006, 56.

⁶⁵⁸ Friedmann 1986.

⁶⁵⁹ Zusammenfassung nach Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005, 419.

Abbildung 5: Die Hierarchie der Welt-Städte (world cities) nach JOHN FRIEDMANN



Quelle: John Friedmann, The world city hypothesis 1986, abgedruckt bei Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbring 2005, 419.

Wesentlich geprägt wurde die Debatte im Folgenden durch das Buch von Saskia Sassen „The Global City“⁶⁶⁰. Global cities zeichnen sich nach ihrer Analyse durch ausgeprägte Steuerungs- und Kontrollfunktionen in allen Wirtschaftsbereichen aus, die durch eine starke Präsenz postindustrieller Produktionen in Finanz- und Dienstleistungsbereichen (sog. FIRE-Sektoren: Finances, Insurances, Real Estate) akzentuiert werden. Mit der Globalisierung nimmt die Konzentration zentraler Funktionen in Firmenzentralen und an- bzw. nachgelagerter Dienstleistungsfunktionen zu. Global cities rücken infolge der in ihnen angesammelten Steuerungs- und Kontrollmacht an die Spitze des globalen Städtesystems. Dabei lösen sie sich partiell aus den territorialen Bezügen, insbesondere denen zu ihren Nationalstaaten, heraus⁶⁶¹. Die nationale städtische Hierarchie und räumliche Arbeitsteilung der Wirtschaft wird durch eine globale Arbeitsteilung überlagert. Ergänzend lässt sich beobachten, dass ökonomische Entwicklungen und Innovationen sich vor allem in Metropolen und Großstadregionen entfalten⁶⁶². Forschungsintensive Industrien und wissensbasierte Dienstleistungen konzentrieren sich zunehmend in diesen Räumen.

Dynamik entfaltet der Diskurs über Metropolregionen in Deutschland durch die Gründung des „Initiativkreises europäischer Metropolregionen“ im Jahr 2001, den

⁶⁶⁰ Sassen 1991.

⁶⁶¹ Zusammenfassung nach Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005, 419.

⁶⁶² ARL 2007, 1.

Vertreter der sechs von der MKRO benannten, aber auch der „potentiellen“ Region Halle/Leipzig-Sachsendreieck sowie der zwischenzeitlich hinzugestoßenen Region Hannover bilden⁶⁶³. Bemerkenswert ist, dass die Vertreter der beteiligten Regionen nicht funktionale sondern territorial definiert sind und ausschließlich aus staatlich-administrativen kommunalen Organisationen entstammen. Im Einzelnen sieht die Vertretung der Metropolregionen im Initiativkreis wie folgt aus:

Tabelle 3: Vertretung von Metropolregionen im Initiativkreis Metropolregionen

Metropolregion	Vertreten durch
Berlin/Brandenburg	Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) der Länder Berlin und Brandenburg
Hamburg	Senatskanzlei Hamburg/Ministerium für Ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft, Tourismus Schleswig-Holstein
München	Regionaler Planungsverband München
Frankfurt/Rhein-Main	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/ Rhein-Main
Rhein-Ruhr	Kommunalverband Ruhrgebiet
Stuttgart	Verband Region Stuttgart
Halle/Leipzig-Sachsendreieck	Sächsisches Staatsministerium des Inneren
Hannover	Region Hannover, Stadt Hannover ⁶⁶⁴

Quelle: Initiativkreis Metropolregionen, Strategiepapier, Stuttgart 2003, 2.

Im April 2003 veröffentlicht der „Initiativkreis“ ein Strategiepapier, das die bisherigen Diskussionsergebnisse des Initiativkreises zur Strategie der deutschen Metropolregionen zusammenfasst, insbesondere zur Formulierung des Selbstverständnisses, zur Verbesserung der Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit, zur Weiterentwicklung und Umsetzung des Konzepts sowie zur Verstetigung und dem Ausbau der Zusammenarbeit⁶⁶⁵. Selbstbewusst wird von der Politik auf allen Ebenen und Ressorts in zunehmendem Maße eine Ausrichtung auf die Belange der Metropolen sowie eine finanzielle Absicherung leistungsfähiger Formen der regio-

⁶⁶³ Erst im April 2005 ist die (erste) Bildung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen abgeschlossen worden. Zur Ausgangssituation siehe Martinsen 2008, 82-84.

⁶⁶⁴ Die Region Hannover hat sich in den letzten fünf Jahren zweimal durch Erweiterungen „gehäutet“. Nach den Bemühungen, durch Einbeziehung der Städte Braunschweig und Göttingen in den „Club“ – Schmitt 2009, 71 – aufgenommen zu werden – siehe im Einzelnen Prieb 2004 – erfolgte im April 2005 durch die MKRO die Anerkennung der erweiterten Region als Europäische Metropolregion. Im Juni 2009 erfolgte eine zweite Erweiterung durch Umgründung in die Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg.

⁶⁶⁵ Initiativkreis Metropolregionen 2003, 2.

nen Kooperation gefordert⁶⁶⁶. Als ihre wichtigsten Aufgabenfelder sehen die Metropolregionen selber die überörtliche Planung in Form der Strategieentwicklung (Leitbilder) und der Regionalplanung, die Bereitstellung von Infrastruktur in den Bereichen Kommunikation, Mobilität, Messe- und Kongresswesen, Sozialwesen, Erholung und Ökologie (Regionalparke), der Steuerung von Projekten und Infrastruktur durch Regionalmanagement sowie die regionale Wirtschaftsförderung an⁶⁶⁷.

Die AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) und die DEUTSCHE AKADEMIE FÜR STÄDTEBAU UND LANDESPLANUNG (DASL) haben im Jahr nach der Selbstpositionierung des Initiativkreises ein Diskussionspapier vorgelegt, in dem sie den Metropolregionen ebenfalls eine Schlüsselposition für die gesamte Raum- und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland zumessen. Sie rufen zu einer politischen und organisatorischen Stärkung der Großstadtregionen auf. Dabei ist für sie eine institutionelle Neuordnung dieser Regionen und die Sicherung der finanziellen Basis zur Erfüllung dieser Aufgaben von Bedeutung⁶⁶⁸. Anzumerken ist, dass die Veröffentlichung dieses Papiers in die Phase der beginnenden fachlich-wissenschaftlichen Diskussion über die Neuformulierung raumentwicklungspolitischer Leitbilder fällt⁶⁶⁹ und diese offenbar beeinflussen soll.

Der Raumordnungsbericht 2005 der Bundesregierung⁶⁷⁰ stellt u. a. die neuen raumordnungspolitischen Leitbilder und Handlungsstrategien vor. Anders als im Bericht zuvor⁶⁷¹ wird den Metropolregionen – hier als „Metropolräume“ bezeichnet – weitaus größere Beachtung geschenkt. Sie werden jetzt neben den suburbanen und ländlichen Räumen als dritte räumliche Kategorie mit Handlungsbedarfen identifiziert⁶⁷² und mit den drei – zum Zeitpunkt der Berichterstattung sich bereits abzeichnenden neuen Leitbildern der Raumentwicklung – nämlich Wachstum und Innovation, Daseinsvorsorge sichern, Ressourcen bewahren und Kulturlandschaften gestalten – verwoben⁶⁷³. Dabei werden innerhalb des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ folgende Strategieelemente definiert:

- Stärken stärken,
- strukturschwache Räume stabilisieren,
- Kräfte bündeln und vernetzen sowie
- gemeinsame Verantwortung erkennen und Solidarität üben⁶⁷⁴.

⁶⁶⁶ Initiativkreis Metropolregionen 2003, 4-8.

⁶⁶⁷ Initiativkreis Metropolregionen 2003, 9 f.

⁶⁶⁸ ARL/DASL 2004, zitiert bei Adam/Gödecke-Stellmann/Heidbrink 2005, 418.

⁶⁶⁹ Im Einzelnen nachgezeichnet bei Aring/Sinz 2006, 50-54. Siehe ausführlich den Beginn dieses Kapitels.

⁶⁷⁰ BBR 2005.

⁶⁷¹ BBR 2000.

⁶⁷² BBR 2005, 177 ff.

⁶⁷³ Zur Entwicklung der Leitbilder siehe die Ausführungen im nächsten Kapitel 12.

⁶⁷⁴ BBR/BMVBS 2006, 38.

Die Rolle von Metropolregionen für die gesamtdeutsche Raumentwicklung wird in den im Jahr 2006 verabschiedeten „Leitbildern und Handlungsansätzen der Raumentwicklung“ in Deutschland⁶⁷⁵ deutlich akzentuiert, indem der Anspruch formuliert wird, dass das Konzept der Metropolregionen weiterzuentwickeln sei und in einen *gesamträumlichen Zusammenhang* gestellt werden müsse⁶⁷⁶.

„Die ‚starken‘ Räume müssen ihre Motorenaufgabe erfüllen und gleichzeitig eine partnerschaftliche Verantwortung mit benachteiligten bzw. peripheren Regionen entwickeln. Dabei bezieht sich das Leitbild [„Wachstum und Innovation“; Ergänzung durch Autor] keineswegs nur auf die Metropolregionen als wichtige Motoren der sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung einer Region und eines Landes. Ihnen kommt eine Schlüsselrolle zu; denn sie sind mit ihren Zentren und als Bezugspunkte regionaler und großräumiger Netzwerke am besten in der Lage, die gesteckten Ziele über Kooperation und in gemeinsamer Verantwortung mit den Partnern in ihren Verflechtungsräumen zu erreichen. Auf diese Weise könnten auf längere Sicht selbst organisierte, regionale Verantwortungsgemeinschaften entstehen.“⁶⁷⁷

Das Konzept will erkannte Stärken stärken und so zustande kommende Wachstumsimpulse aus den Zentren in schwächere Regionen leiten. Dabei ist eine enge Kooperation zwischen Zentren, ihrem Umland und der Peripherie anzustreben⁶⁷⁸. In diesem Zusammenhang benutzt die MKRO den ursprünglich im Sozial- und Familienrecht beheimateten Begriff der „Verantwortungsgemeinschaft“, interpretiert ihn jedoch völlig anders. Während er in angestammter Redeweise die *Pflicht* des (meist) wirtschaftlich Stärkeren zum Unterhalt von jugendlichen, behinderten oder gar dementen Familienangehörigen bzw. des Leistungsfähigen gegenüber dem Leistungsunfähigen beinhaltet, auf jeden Fall aber eine enge *Lebensgemeinschaft* zur Voraussetzung hat, stellt ihn die MKRO in den Zusammenhang des allgemeinen Ausgleichszieles und des Gleichwertigkeitspostulates der Raumordnung. Damit wird der Begriff seines *personellen Beziehungscharakters* vollständig beraubt, im wahrsten Sinne des Wortes entpersonalisiert und nur noch als Metapher für Ausgleichpostulate verwendet. Trotz dieser Umdeutung soll die „Verantwortungsgemeinschaft“ wichtige Funktionen erfüllen:

„Die Herausbildung und Weiterentwicklung von Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren, Umwelt und Peripherie sowie die Verstetigung und der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen metropolitanen Kernen, weiteren Stadtregionen und ländlichen Räumen in Metropolregionen ist deshalb neben der Zentrenbildung wichtig für das Funktionieren von Metropolregionen.“⁶⁷⁹

⁶⁷⁵ MKRO-Beschluss vom 30.06.2006.

⁶⁷⁶ BBR/BMVBS 2006, 41.

⁶⁷⁷ BBR/BMVBS 2006, 39.

⁶⁷⁸ BBR/BMVBS 2006, 41.

⁶⁷⁹ BBR/BMVBS 2006, *ibid.*

Metropolregionen und Stadt-Umlandverbände

Seit Gründung des Initiativkreises sind zusätzlich zu Hannover (-Braunschweig-Göttingen) noch drei weitere Agglomerationsräume im Norden, Westen und Süden Deutschlands hinzugestoßen und von der MKRO Mitte des Jahres 2005 als Metropolregionen anerkannt worden. Da die sechs bzw. sieben Metropolregionen der ersten Stunde ohne sorgfältige Prüfung und ohne entsprechende empirische Untersuchung hinsichtlich ihrer räumlich-funktionalen Kriterien selektiert worden sind, ist es „nachvollziehbar, dass (...) zahlreiche Bemühungen weiterer Verdichtungsräume (...[folgten; Ergänzung durch Verfasser]...) als ‚Europäische Metropolregionen‘ (...) anerkannt zu werden“⁶⁸⁰. Neben dem zweiten Anlauf des Ballungsraumes um Hannover gelang dieses Nürnberg durch großzügige Einbeziehung seines Umlandes⁶⁸¹ und den bundesländerübergreifenden „Designerregionen“⁶⁸² Rhein-Neckar und Bremen/Oldenburg⁶⁸³. Damit existieren zurzeit elf Metropolregionen. In alphabetischer Reihenfolge sind dies:

- Berlin/Brandenburg
- Bremen/Oldenburg
- Frankfurt / Rhein-Main
- Halle/Leipzig – Sachsendreieck
- Hamburg
- Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg
- München
- Nürnberg
- Rhein-Ruhr
- Rhein-Neckar
- Stuttgart.

Zeitgleich mit der Anerkennung von elf Agglomerationen in Deutschland als Metropolregionen verabschiedet die MKRO die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“⁶⁸⁴, die die deutsche Raumentwicklungspolitik in den europäischen Rahmen, insbesondere den der sog. Lissabon-Strategie stellt. Innovation und Wachstum sind dabei oberstes Ziel; entsprechend wird der Entwicklungsauftrag der Raumordnung als deren spezifischer Beitrag zur Stärkung von Wachstums- und Innovationspotentialen besonders hervorgehoben⁶⁸⁵. Dabei wird die wichtige Rolle von Metropolregionen betont⁶⁸⁶. Die Metropolisierung des europäischen Städtesystems insgesamt hat nach Auffassung der MKRO dazu geführt, dass die wichtigsten Agglomerationen

⁶⁸⁰ Schmitt 2009, 71.

⁶⁸¹ Siehe die ausführliche Darstellung bei Schmitt 2009, 73-84.

⁶⁸² Schmitt 2009, 72.

⁶⁸³ Bei den beiden letztgenannten Regionen führt Peter Schmitt deren Erfolg auf „schlagkräftige Inszenierungen“ in Form von Regionalkonferenzen und zahlreichen Gutachten sowie auf Überzeugungsarbeit bei nahezu allen Ministern innerhalb der MKRO zurück; siehe Schmitt 2009, 72.

⁶⁸⁴ MKRO 2006.

⁶⁸⁵ MKRO 2006, 30.

⁶⁸⁶ MKRO 2006, *ibid.*

in Europa ihre funktionale Bedeutung und ihre wirtschaftlichen Verflechtungsräume deutlich vergrößert haben. „Es zeichnet sich eine neue metropolitane Struktur ab, die das System der Oberzentren und oberzentralen Verflechtungsbe-
reiche in Deutschland überlagert und ergänzt.“⁶⁸⁷.

Bemerkenswert ist, dass parallel zur Initiative der Metropolregionen in den Ballungsräumen⁶⁸⁸ die *Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen und des Regionalverbandes Ruhr* eine Broschüre unter dem Titel „Regionalverbände: Starke Partner für die Zukunftsgestaltung“ erarbeitet, in der sie die Vielfalt des Leistungsspektrums der Regionalverbände und die Kreativität bei der Bewältigung der stadtreionalen Herausforderungen dokumentiert. Folgende Schwerpunkte werden genannt:

- Steuerung des großflächigen Einzelhandels,
- Steuerung der Windenergienutzung,
- Steuerung der Siedlungstätigkeit,
- Gemeinsame Flächennutzungsplanung,
- Gemeinsame Landschafts- und Freiraumentwicklung,
- Regionale Wirtschafts- und Innovationsförderung,
- Regionalmarketing, Tourismus und Kultur,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Trägerschaft für regionale Infrastruktur⁶⁸⁹.

Das Aufgabenspektrum bildet schwerpunktmäßig die planerischen Aufgaben der Regionalverbände ab. Es umfasst jedoch mit Trägerschaftsaufgaben für den öffentlichen Personennahverkehr und für weitere regional bedeutsame Infrastrukturen sowie mit Wirtschafts- und Innovationsförderung und Regionalmarketing Bereiche, die weit darüber hinausreichen.

Die Geschichte der Regionalverbände verweist auf ihren Ursprung in die erste Hochphase der Industrialisierung in Deutschland, als deren räumlich wichtigster Effekt das enorme Wachstum der Städte und deren Ausdehnung weit über das Weichbild der mittelalterlichen, der „europäischen“ Stadt zu nennen ist. Die Beziehung der Städte zu ihrem jeweiligen Umland wurde zum zentralen, politisch umkämpften Thema. Lösungen zur einheitlichen Verwaltung der rapide angewachsenen funktionalen Verflechtung und wechselseitigen Interdependenz von Stadt und Umland gelangen nur im Ansatz: im Jahr 1920 wurde durch den Staat Preußen Groß-Berlin geschaffen, 1937 Groß-Hamburg durch das nationalsozialistische Regime. Eine Sonderstellung nimmt der Siedlungsverband Ruhrkohle (SVR) ein, der als ein echtes frühes Städtetz verstanden werden kann⁶⁹⁰.

⁶⁸⁷ MKRO 2006, 8.

⁶⁸⁸ Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen und des Regionalverbandes Ruhr 2006.

⁶⁸⁹ Übersicht nach Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen und des Regionalverbandes Ruhr 2006, 3 f., 8-39.

⁶⁹⁰ Zum Charakter der Metropolregionen als Städtetze siehe das folgende Kapitel.

Stadtregionale Infrastrukturplanung und Koordinierung der Siedlungsentwicklung im Umland wurde im nächsten Wachstumsschub nach Ende des zweiten Weltkrieges teilweise durch kommunale Vereinigungen auf freiwilliger Basis (Planungsverband Äußerer Wirtschaftsräume München 1952; kommunale Arbeitsgemeinschaft Raum Stuttgart 1956), teilweise durch länderübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Planung (Gemeinsame Landesplanung Hamburg/ Niedersachsen 1957; Gesellschaft für regionale Raumordnung im Unterraingebiet 1962; Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen 1963) zu lösen versucht⁶⁹¹. Es kam zu einer Welle von Gründungen von Stadt-Umland-Verbänden, die jedoch häufig nur Kompetenzen im Bereich der Raumplanung zugewiesen erhielten⁶⁹². Als Sonderfall ist auch hier wieder das Ruhrgebiet zu nennen, jetzt aber als negatives Beispiel: Die Umwandlung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) in den Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) im Jahr 1979 geht mit der Wegnahme der einstmalig zugewiesenen Aufgabe der überkommunalen Regional- und Bauleitplanung einher⁶⁹³.

In der (politischen) „Zeitenwende“ der endenden 1970er und beginnenden 1980er Jahre führt der planungskritische konservativ-liberale Paradigmenwechsel „sofort zu einer Rückstufung der Stadt-Umland-Verbände“⁶⁹⁴. Die Fokussierung auf Umweltaspekte lässt die gesamte Regionalplanung zu einer Art „Fachplanung Raum“⁶⁹⁵ werden. Der Sonderfall des KVR, der sich seit 1979 schwerpunktmäßig der Freiraumplanung und -sicherung zu widmen hat⁶⁹⁶, wird nun (fast) zum Regelfall.

Im letzten Jahrzehnt schlägt das Pendel wieder ein Stück weit zurück. Mit der Region Hannover und der Region Stuttgart entstehen neuartige Konstrukte zwischen Kreis und verfasster Stadtregion. Im ersten Fall gelingt es – gegen den landespolitischen Trend einer kleinräumig orientierten Regionalplanung – einen großen funktional eng verflochtenen Raum in eine einheitliche Verwaltungsstruktur zu gießen, in der die Regionalplanung nur eine Aufgabe neben vielen (insbesondere solchen der Trägerschaft) ist. In der Region Stuttgart entsteht ein raffiniertes Konstrukt des Ineinandergreifens von förmlicher und informeller Planung, von Trägerschafts(aufgaben) und Beteiligungsformen, das wohl am ehesten – gleichsam als Alleinstellungsmerkmal – die Bezeichnung eines regional governance beanspruchen kann⁶⁹⁷. Und auch hier ist das Ruhrgebiet wieder besonders hervorzuheben. Der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) wird mit Wirkung zum 1. Oktober 2004 in den Regionalverband Ruhr (RVR) umgewandelt. Diese Umwandlung erweitert die Kompetenzen des Verbandes erheblich. Er erhält nicht nur die Aufgabe der Regionalplanung, sondern ist auch befugt, einen

⁶⁹¹ Weitere Hinweise zur Stadt-Umland-Planung zwischen 1945 und 1980 bei Blatter/Knieling 2009, 228 f.

⁶⁹² Wagner 1974; Wagener 1982; Lehmann-Grube/Seele 1983; Schimanke 1987; Fürst et al. 1990.

⁶⁹³ Fürst et al. 1990, 199-201 m. w. N.

⁶⁹⁴ Blatter/Knieling 2009, 229.

⁶⁹⁵ Fürst 1990, 77.

⁶⁹⁶ Überblick über das Aufgabenprofil nach der „Entmachtung“ 1979 bei Gawron 2004, 35-37.

⁶⁹⁷ Siehe die Ausführungen am Ende des vorangegangenen Kapitels 10.

Regionalen Flächennutzungsplan aufzustellen (neben dem Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main der zweite Versuch einer derartigen überkommunalen Planung). Ebenso bedeutsam ist die Fülle seiner Trägerschaftsaufgaben⁶⁹⁸, die von der Aufgabenfortführung des vormaligen KVR bis zur Wirtschaftsförderung reichen.

Gerade die Aufgabe der Regionalplanung, die sich auch im Kompetenzspiegel der Arbeitsgemeinschaft findet, bringt diese in eine Konkurrenzposition zu den Metropolregionen. Aber nicht nur hier, auch in anderen Bereichen sind große Überschneidungen zwischen Arbeitsgemeinschaft und Metropolregionen zu verzeichnen.

Deren Aufgabenspektrum weist eine hohe Deckungsgleichheit mit dem der Arbeitsgemeinschaft auf⁶⁹⁹.

Die Arbeitsgemeinschaft besteht aus folgenden Regionalverbänden bzw. Regionalen Arbeitsgemeinschaften:

- Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen
- Kommunalverband Niedersachsen/Bremen
- Region Hannover
- Zweckverband Großraum Braunschweig
- Zweckverband Raum Kassel
- Regionalverband Ruhr
- Regionaler Planungsverband Westsachsen
- Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge
- Regionaler Planungsverband Chemnitz/Erzgebirge
- Städteregion Aachen
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main
- Region Nürnberg
- Verband Region Rhein-Neckar
- Stadtverband Saarbrücken
- Verband Region Stuttgart
- Regionalverband Südlicher Oberrhein
- Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München.

Ein grober räumlicher Vergleich zwischen dem Mitgliederkreis des INITIATIVKREISES METROPOLREGIONEN und der ARBEITSGEMEINSCHAFT DER REGIONALVERBÄNDE IN BALLUNGRÄUMEN UND DEM REGIONALVERBAND RUHR zeigt eine große Übereinstimmung beteiligter Regionen; nur die Großregionen Hamburg und Berlin/Brandenburg sind bei der zweiten Organisation nicht beteiligt. Andererseits sind die Gebietszuschnitte der Regionalverbände bzw. Regionalen Arbeitsgemeinschaften nie deckungsgleich mit dem Einzugsbereich der jeweiligen Metropolregion. Mit den Verbandsräumen Aachen, Freiburg (Regionalverband Südlicher Oberrhein), Kassel und Saarbrücken sind vier Regionen in der ARBEITSGEMEIN-

⁶⁹⁸ Siehe die Zusammenstellung von Petzinger/Schulte/Scheytt/Tum 2008, 144 f.

⁶⁹⁹ Siehe dazu die näheren Ausführungen in den beiden folgenden Kapiteln dieser Arbeit.

SCHAFT DER REGIONALVERBÄNDE IN BALLUNGSRÄUMEN UND DES REGIONALVERBANDES RUHR vertreten, die nicht in den Einzugsbereich von Metropolregionen hineinreichen. Einen weiteren Sonderfall bilden die drei Oberzentren des sog. Sachsendreieck Chemnitz, Dresden und Leipzig, die keine Stadt-Umland-Verbände ausbilden, sondern durch die jeweiligen Planungsregionen des Freistaates Sachsen repräsentiert sind, in denen sie Mitglieder sind.

Trotz der hohen Zahl übereinstimmender Regionen in beiden Zusammenschlüssen springt ins Auge, dass der räumliche Umgriff in den beteiligten Regionen der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen und dem Regionalverband Ruhr häufig kleiner ausfällt als der des INITIATIVKREISES METROPOLREGIONEN. Nur die Planungsgebiete in Bremen/Oldenburg, Rhein-Neckar und Frankfurt/Rhein-Main sind in beiden Mitgliedsorganisationen identisch⁷⁰⁰.

⁷⁰⁰ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Planungskompetenzen in den drei Gebieten unterschiedlich ausgestaltet sind.

12 Annäherungen an Metropolregionen

Metropolregion ist kein klar definierter Begriff: Die Bezeichnung Metropolregion wird in Deutschland bzw. Europa für Räume verwendet, die durch die Konzentration von Bevölkerung, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Aktivitäten charakterisiert sind. Grundsätzlich sollte zwischen Metropolregionen im analytischen Sinne (auch Metropolräume) und Metropolregionen im normativen Verständnis unterschieden werden. Als gesellschaftliche Räume sind Metropolregionen durch die folgenden vier Dimensionen gekennzeichnet:

- Im analytischen Sinne sind Metropolregionen als Ansammlung metropolitaner Einrichtungen definiert.
- Im akteurs- und handlungsbezogenen Sinne sind Metropolregionen ein Raum für den Austausch regionaler Schlüsselakteure über gemeinsame regionale Ziele, Strategien und Projekte sowie notwendige Organisationsformen.
- In der Raumentwicklung sind Metropolregionen eine normative Leitvorstellung, die zur Förderung von Innovation und Wirtschaftswachstum beitragen soll.
- In Bezug auf die symbolische Dimension der Stadt- und Regionalentwicklung sind Metropolregionen Träger von Zeichen, die Assoziationen von Weltstadt und Urbanität transportieren.⁷⁰¹

Metropolregionen als Teilmenge der Stadt- bzw. Städtereigionen: Metropolregionen oder metropolitane Räume sind keine neue Raumkategorie, die eine klare Abgrenzung ermöglicht. Metropolräume sind vielmehr eine Teilmenge von Stadt- bzw. Städtereigionen, die gegenwärtig aufgrund der dargestellten Veränderungen einen besonderen Stellenwert einnehmen.⁷⁰²

Im *analytischen* Sinne übernehmen *Metropolregionen* oder Metropolräume als hoch verdichtete Standorte *Knotenfunktionen* in den global vernetzten Güter-, Kapital-, Informations- und Personenströmen. Sie bilden die Scharniere zwischen dieser globalen Vernetzung und der lokalen Einbettung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten. Zur Abgrenzung von anderen Räumen zieht die Raumordnung bisher drei Funktionen heran, welche die Leistungen charakterisieren, die Metropolregionen im Rahmen der Globalisierung erbringen. Diese sind:

- Innovations- und Wettbewerbsfunktion,
- Entscheidungs- und Kontrollfunktion sowie
- Gatewayfunktion.

Diese Funktionen sollten durch die *Symbolfunktion* ergänzt werden. Metropolregionen sind Zentren der symbolischen Produktion, die durch die Symbolfunktion

⁷⁰¹ ARL 2007, 3.

⁷⁰² ARL 2007, *ibid.*

abgebildet werden können. Die Symbolfunktion fokussiert weniger auf Kultur- und Medienwirtschaft, sondern vielmehr auf die Erzeugung und Verbreitung von Zeichen, Vorbildern, Moden sowie Normen und Werten. Metropolregionen prägen Wahrnehmungsmuster, indem von Akteuren der Metropolregion Moden und Lifestyle-Trends kreiert oder Diskurse angestoßen werden.

Präzisierungen. Vor gut zehn Jahren setzen in Deutschland Versuche ein, das Phänomen „Metropolregion“ schärfer zu konturieren. Zu nennen sind insbesondere die Arbeiten zum Ruhrgebiet⁷⁰³, zu Szenarien der Raumentwicklung⁷⁰⁴ und zu Metropolregionen als Forschungsgegenstand⁷⁰⁵.

Bei ihrem Versuch, die drei wichtigsten Funktionen von Metropolregionen – Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, sog. Gateway-Funktion – zu operationalisieren, stellen ein Autorenteam des BBR insgesamt siebzehn Indikatoren zusammen, anhand deren die drei soeben genannten Funktionen empirisch überprüft werden können.

Übersicht 10: Funktionen, Teilfunktionen und Indikatoren zur Einordnung von Regionen als Metropolregionen

Indikator	Quelle	Bezugsjahr
ENTSCHEIDUNGS-/KONTROLLFUNKTION		
<i>Teilfunktion: unternehmensnahe Entscheidungs- und Kontrollfunktion (TF1)</i>		
1 Summe der Beschäftigten am Ort aus Top999	Thomson Financial	2000
2 Summe des Umsatzes am Ort aus Top1000	Thomson Financial	2000
<i>Teilfunktion: unternehmensnahe Entscheidungs- und Kontrollfunktion (TF2)</i>		
3 Niederlassungen höherwertiger, unternehmensnaher Dienstleister	eigene Erhebungen	2002/03
<i>Teilfunktion: kapitalorientierte Entscheidungs- und Kontrollfunktion (TF3)</i>		
4 Marktkapitalisierung der am Börsenstandort gehandelten Aktien	World Federation of Exchanges	2000
5 Anzahl der gelisteten ausländischen Unternehmen	World Federation of Exchanges	2000
<i>Teilfunktion: politische Entscheidungs- und Kontrollfunktion (TF4)</i>		
6 Regierungssitz (national): Bevölkerung 2000	World Bank	2000
7 Regierungssitz (national): GNI 2001	World Bank	2000

⁷⁰³ Davy 2004; Knapp/Kunzmann/Schmitt 2004; Blotevogel 2005.

⁷⁰⁴ Stiens 2003.

⁷⁰⁵ Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005; Blotevogel/Schulze 2009; Blatter/Knieling 2009.

8 Internationale Organisationen	The Europa World Year Book	2000
---------------------------------	----------------------------	------

INNOVATIONS-/WETTBEWERBSFUNKTION

Teilfunktion: Generierung technisch-wissenschaftlicher Innovationen (TF5)

9 Universitäten	Shanghai Jiao Tong University	2003
-----------------	-------------------------------	------

Teilfunktion: Generierung sozialer und kultureller Innovationen (TF6)

10 Austragungsorte von Sommerolympiaden	IOC	
11 Kandidatenstädte für Sommerolympiaden	IOC	2000/03
12 Auftritte Rolling Stones und Bruce Springsteen		

GATEWAY-FUNKTION

Teilfunktion: Zugang zu Menschen (TF7)

13 Containerumschlag in TEU	Hafenbehörde Hamburg	2002
14 Frachtaufkommen internat. Flughäfen	ACI	1999
15 Passagieraufkommen internat. Flughäfen	ACI	1999

Teilfunktion: Zugang zu Wissen (TF8)

(noch) nicht besetzt

Teilfunktion: Zugang zu Märkten (TF9)

16 Messestandorte mit Hallenkapazitäten über 100.000 m ²	AUMA	2002
17 Messebesucher	AUMA	2002

Quelle: Brigitte Adam/Jürgen Gödecke-Stellmann/Ingo Heidbrink: Metropolregionen als Forschungsgegenstand. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 5/2005, 422.

Ihre Ergebnisse fassen sie folgendermaßen zusammen:

Übereinstimmend mit den zitierten Forschungsansätzen zeichnen sich auch im Ranking des BBR die Spitzenstellungen von New York, London, Tokyo und Paris im globalen Städtesystem ab. Keine deutsche Stadt erreicht eine ähnlich hohe Konzentration von Metropolfunktionen. Auf der nächsten Ebene ist Frankfurt a. M. als einzige deutsche Stadt vertreten. Als bedeutender Banken- und Börsenstandort zählt die Stadt zu den international wichtigsten Finanzplätzen. Ihr Flughafen rangiert unter den zehn wichtigsten der Welt. Sie ist ein bedeutender Messestandort und der wichtigste Standort in Deutschland für den höherwertigen unternehmensnahen Dienstleistungssektor (Advances Producer Sektor). So gesehen deckt Frankfurt a. M. wie keine andere Stadt in Deutschland nahezu die gesamte Bandbreite der Metropolfunktionen ab.

Rückt man nicht nur einzelne Städte, sondern die gesamte Städtesysteme jeweiliger Nationalstaaten ins Blickfeld, tritt die großräumige Polyzentralität Deutschlands deutlich zutage: Elf deutsche Städte erreichen eine höherrangige Position (Indexwert >6); nur die USA weisen mit 33 mehr Städte in dieser Gruppe auf.

Andere Länder werden dagegen durch eine hohe Konzentration der Metropolfunktionen in wenigen Zentren geprägt, so z. B. Großbritannien, Kanada und die Schweiz mit jeweils vier Standorten in dieser Kategorie. Trotz aller Bemühungen Frankreichs, die Raumstrukturen zu dezentralisieren, konzentrieren sich die Metropolfunktionen hier auf die zwei Standorte Paris und Lyon.⁷⁰⁶

In einen anderen Traditionszusammenhang stellen JOACHIM BLATTER und JÖRG KNIELING ihre gründliche konzeptionelle Ausführung zum Thema Metropolregionen, die sei als „Metropolitan Governance“⁷⁰⁷ bezeichnen. Ihr Anknüpfungspunkt ist die historische Entwicklung von Stadtregionen, die ihren Ausgang in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts genommen hat. Als dauerhaftes, zu immer wieder neuen Lösungen strebendes Problem stellt sich für die Autoren das Stadt-Umland-Verhältnis dar⁷⁰⁸, dessen aktuelle Ausprägung für die Verfasser gleichermaßen durch Bedeutungsgewinn der Kernstädte zu Lasten des Umlandes infolge zunehmender Internationalisierung einerseits und durch ein neues regionales Verhältnis zwischen staatlichen/kommunalen Akteuren und gesellschaftlichen/wirtschaftlichen Akteuren andererseits charakterisiert werden kann⁷⁰⁹.

„Metropolitan Governance kennzeichnet ein verändertes Verständnis stadtreionaler Steuerung“, umreißen die beiden Autoren ihr Verständnis von *regional governance* in Metropolregionen⁷¹⁰, das für sie im Wesentlichen durch

- ein erweitertes Akteursspektrum,
- kooperative Akteursbeziehungen,
- kooperative anstelle hierarchischer Koordination,
- Zunahme der kommunikativen Instrumente sowie durch
- Mehrebenenkoordination

gekennzeichnet ist⁷¹¹. Kritisch ist bereits an dieser Stelle anzumerken, dass fast alle „neuen“ Elemente stadtreionaler Steuerung längst in den Reformulierungen der *policy*-Forschung eingefangen worden sind⁷¹². Lediglich der Aspekt der Mehrebenenkoordination kann als genuin neuer Baustein einer *governance*-Analyse angesehen werden⁷¹³.

Der eigentliche Zugewinn (und Verdienst) der Arbeit beider Autoren liegt im Herausarbeiten spezifischer Steuerungs- und Integrationsformen von Metropolregionen. Ihre Analyse setzt dabei mehrdimensional an:

- Primäre Zielsetzung: Profilierung nach außen oder Steuerung nach innen?

⁷⁰⁶ Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005, 423.

⁷⁰⁷ Blatter/Knieling 2009.

⁷⁰⁸ Blatter/Knieling 2009, 227 ff., *Abschnitt 2*.

⁷⁰⁹ Blatter/Knieling 2009, 232 f.

⁷¹⁰ Blatter/Knieling 2009, 234.

⁷¹¹ Blatter/Knieling 2009, 235-237.

⁷¹² Siehe besonders die Ausführungen in Kapitel 5 dieser Arbeit.

⁷¹³ Siehe die Ausführungen in Kapitel 9 dieser Arbeit.

- Diffuse/weite oder klare/enge geographische Abgrenzung?
- Funktional-spezifizierte oder territorial-multifunktionale Ausrichtung?
- Harte oder weiche Institutionalisierung?
- Institutionelle Integration oder Konsultierung und Mobilisierung der privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure?
- Instrumente: Regulierung versus Kommunikation
- Projektorientierung oder integrativer Steuerungsansatz?
- Enge oder lose Koppelung zwischen lokaler und regionaler Ebene.

Die Autoren diskutieren jeweils Vorteile und Nachteile in Verfasstheit, Zielsetzung und Ausrichtung, sowie im Instrumenteneinsatz und fassen ihre Ausführungen zu „zwei idealtypischen Formen der Metropolitan Governance mit in sich konsistenten Ausprägungen der einzelnen Merkmale“ (Dimensionen)⁷¹⁴ zusammen.

Tabelle 4: Typen der Metropolitan Governance

	Metropolitan Governance Typ I	Metropolitan Governance Typ II
Strategische Ausrichtung	Externe Profilierung	Interne Steuerung und Integration
Scale/geographische Abgrenzung	Unschärfe und weite, ggf. flexible Abgrenzung („variable Geometrie“)	Eindeutige und enge Abgrenzung
Scope/funktionale Differenzierung/Integration	Funktionale Differenzierung/spezialisierte Zweckverbände und andere Organisationen	Funktionale Integration/umfassende Organisation
Institutionalisierung	Weiche Institutionalisierung	Harte Institutionalisierung
Beteiligung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Integration privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Konsultierung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure
Planungsverständnis	Selektiv: (Groß-)Projekte/Leuchttürme/Festivalisierung	Integrativ: Leitbilder/Entwicklungskonzepte
Vorrangige Instrumente	Kommunikative Instrumente/Organisationsentwicklung	Regulative Instrumente
Mehrebenensystem	Lose Kopplung	Enge Kopplung
Kontextsteuerung	Symbolisches Kapital	Rechtliche Rahmensetzung

Quelle: Joachim Blatter/ Jörg Knieling: Metropolitan Governance. In: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Metropolregionen. Hannover 2009, 263.

Ohne Zweifel kommt einer derartigen Typisierung ein hoher heuristischer Wert zu⁷¹⁵. Die Aussage eines Idealtypus (im WEBER'schen Sinne⁷¹⁶) wird allerdings dann zweifelhaft, wenn Merkmalsausprägungen bzw. Dimensionen „gekreuzt“

⁷¹⁴ Blatter/Knieling 2009, 262.

⁷¹⁵ Blatter/Knieling 2009, ibid.

⁷¹⁶ Janoska-Bendl 1965.

bzw. „idealtypisch“ unzutreffend kombiniert werden, wie es besonders in der Metropolregion/Verband Region Stuttgart der Fall ist. Völlig unbeantwortet lassen die beiden Autoren die Frage, wie die zwei Typen metropolitanen Governance sich aus der einen, ja offenbar beiden Ausprägungen zugrunde liegenden *governance*-Struktur ableiten lassen. Widersprüche entstehen besonders zwischen der allgemeinen Typisierung von regional governance⁷¹⁷ und den beiden Typen von „Metropolitan Governance“⁷¹⁸. So werden beispielsweise der Einsatz regulativer Instrumente und rechtliche Rahmensetzung als typische Merkmalsausprägungen eines Metropolitan *Governance-Typ II* angeführt⁷¹⁹, während als allgemeines Merkmal *einer regional governance*-Struktur gerade die kooperative anstelle der hierarchischen Koordination hervorgehoben wird⁷²⁰. Es kann als kein Zufall angesehen werden, dass die Differenzierung von *governance*, wie sie JAN KOOIMAN vorgenommen hat⁷²¹, im ganzen (langen) Text nur einmal cursorisch gestreift wird.

Ein alternatives Konzept zur Bestimmung der Metropolität der deutschen Stadtregion haben soeben die Dortmunder Raumforscher HANS-HEINRICH BLOTEVOGEL und KATI SCHULZE vorgelegt⁷²². Sie orientieren sich zwar – ebenso wie das BBR – an den drei bekannten Metropolfunktionen, bestimmen aber die Position der einzelnen Metropolregionen auf Basis von insgesamt 90 Indikatoren, von denen 13 die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, 17 die Innovations- und Wettbewerbsfunktion sowie 20 die Gatewayfunktion abbilden. Diese Indikatoren beschreiben funktionale Merkmale, die als Ausdruck der Metropolität der Städte bzw. der Stadtregionen gewertet werden können. Rein strukturelle Merkmale, welche sich auf Dichte, Bevölkerungszahl oder Beschäftigtenstruktur beziehen, sind nicht aufgenommen worden⁷²³. Ihr Indikatorenset zur Messung der Metropolität deutscher Städte und Stadtregionen sieht damit folgendermaßen aus (Abbildung 6):

⁷¹⁷ Blatter/Knieling 2009, 235-237.

⁷¹⁸ Dies. a. a. O., 262 f.

⁷¹⁹ Dies., a. a. O., 263.

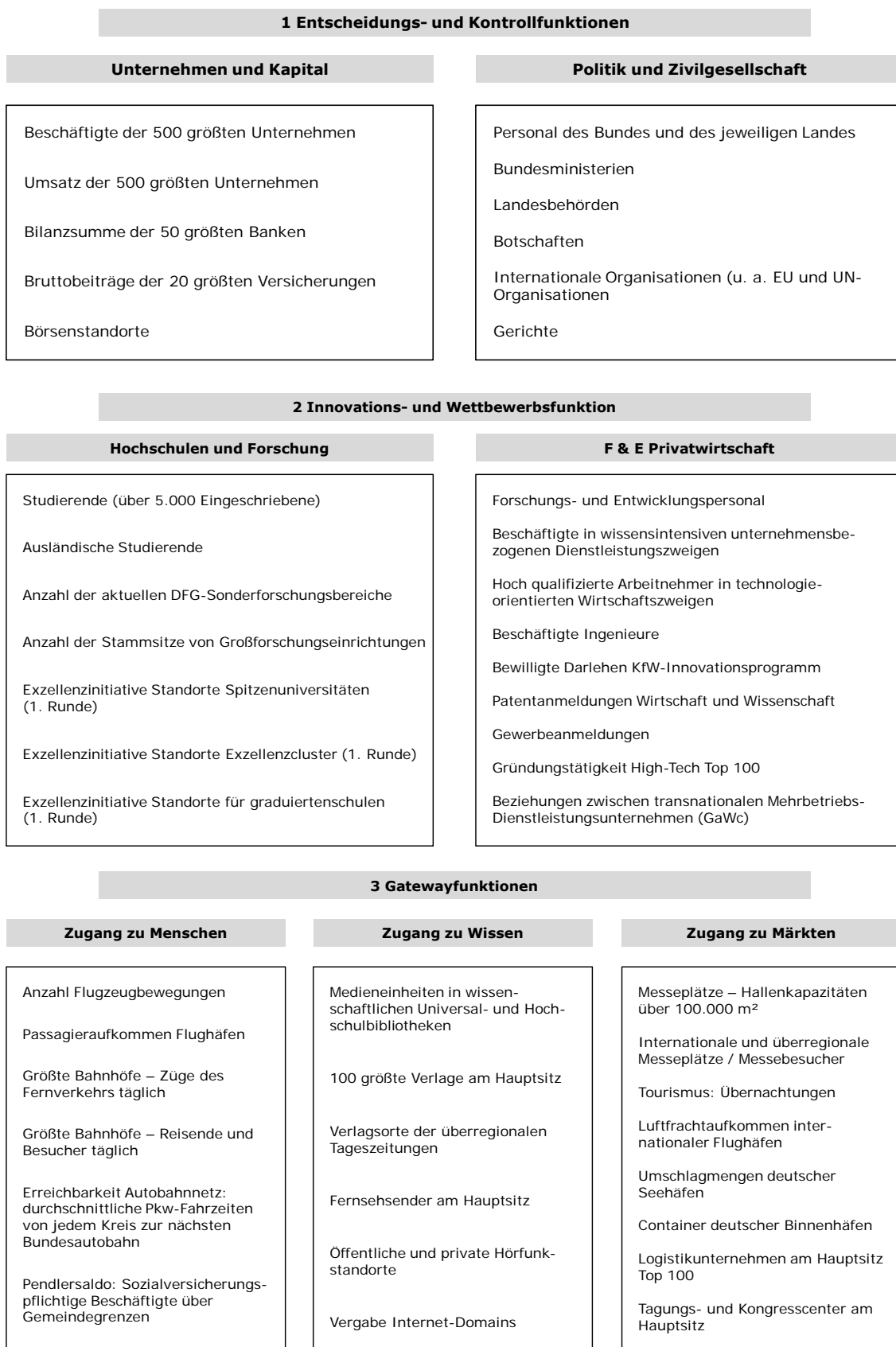
⁷²⁰ Dies., a. a. O., 236.

⁷²¹ Kooiman 2003 und 2005.

⁷²² Blotevogel/Schulze 2009.

⁷²³ Blotevogel/Schulze 2009, 38.

Abbildung 6 Indikatorenset zur Metropolitätsmessung



Quelle: Hans-Heinrich Blotvogel/Kati Schulze: Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen, Hannover 2009, 39.

Mittels der Hauptkomponentenanalyse⁷²⁴ wird ein Faktorwert ermittelt, der Auskunft darüber gibt, wie der Metropolitätsindex in den kreisfreien Städten und den Kreisen Deutschlands beschaffen ist. Die Ergebnisse fassen die Autoren folgendermaßen zusammen:

„Ein Vergleich der Ausprägungen der drei Funktionen zeigt interessante Abweichungen von der Gesamtklassifikation. So rückt bei der „Entscheidungs- und Kontrollfunktion“ München vor Düsseldorf nach vorn, während Berlin trotz der Regierungsfunktion aufgrund der geringen Bedeutung bei den Unternehmensverwaltungen nur auf den dritten Rangplatz kommt. Bei der „Innovations- und Wettbewerbsfunktion“ liegen Berlin und München mit weitem Abstand vorn, während bei der Gatewayfunktion Berlin knapp vor Frankfurt die Hierarchie anführt.

In der Gesamtklassifikation wird hinter dem Spitzenduo Berlin und München die zweite Kategorie der Städte mit 6,9 und 5,4 Punkten durch Frankfurt am Main und Hamburg gebildet. Beide liegen auch bei den drei Funktionen im oberen Bereich, wobei beide Städte unterschiedliche Stärken besitzen. Frankfurt am Main nimmt eine führende Position bei den Messen, Hallen, Tagungs- und Kongresszentren, der Anzahl von Flug- und Zugverbindungen und der Luftfracht ein. Hamburg hingegen ist bei den Indikatoren Forschungs- und Entwicklungspersonal, hoch qualifizierte Beschäftigte, Gewerbeanmeldungen und bei der Gründungstätigkeit der High-Tech-Unternehmen stärker. Beide Städte üben keine überragende Rolle bei der politischen Kontrollfunktion aus, sondern vor allem im Bereich der Unternehmensverwaltungen und des Finanzwesens.

Köln, Düsseldorf, Stuttgart und die Region Hannover fallen in die dritte Kategorie. Köln besitzt besondere Stärken bei der Gatewayfunktion, Düsseldorf bei der Entscheidungs- und Kontrollfunktion, während Stuttgart bei der Innovations- und Wettbewerbsfunktion überdurchschnittlich abschneidet⁷²⁵.

Die Kernstädte der Metropolregionen Rhein-Ruhr, Frankfurt/Rhein-Main und Stuttgart werden durch angrenzende Städte und teilweise auch Kreise in ihren Funktionen ergänzt. Dagegen zeigen Hamburg, Berlin und München eine „eindeutige monozentrische Struktur“⁷²⁶.

Der metropolitane Rang der übrigen, von der MKRO so bezeichneten Metropolregionen, tritt deutlich zurück. Dies gilt insbesondere für Bremen/Oldenburg, Rhein-Neckar, Halle/Leipzig/Sachsendreieck und Nürnberg⁷²⁷.

Bemerkenswert ist, dass bei diesen Rankings an vorderer Stelle die keiner Metropolregion angehörige Stadt Karlsruhe liegt. In der Gesamtklassifikation rangiert sie vor den metropolitane Räumen Bremen, Nürnberg, Leipzig sowie Essen und erreicht bei der Innovations- und Wettbewerbsfunktion sogar den neunten Rang-

⁷²⁴ Backhaus et al. 2000.

⁷²⁵ Blotevogel/Schulze 2009, 44.

⁷²⁶ Dies., *ibid.*

⁷²⁷ Dies., *op. cit.*, 44 f.

platz⁷²⁸. Der vordere Rang der Stadt Karlsruhe zeigt, dass die Etikettierung von elf Agglomerationen als Metropolregionen mit Fragezeichen versehen werden kann⁷²⁹.

Um die Robustheit der Ergebnisse der Hauptkomponentenanalyse zu überprüfen, führen die Autoren noch ein zweites Verfahren durch: das der Messung mittels einer additiv gewichteten Verknüpfung der Variablen⁷³⁰. Auch dieses Verfahren führt zu dem Ergebnis, dass Berlin und München mit großem Vorsprung an der Spitze liegen. Frankfurt am Main und Hamburg folgen auf den Rangplätzen 3 und 4. Damit bestätigt diese Rangfolge die Ergebnisse der Hauptkomponentenanalyse⁷³¹.

Düsseldorf, Köln, die Region Hannover, Stuttgart und Bonn gehören der dritten Kategorie an. Karlsruhe, Dresden, der Landkreis München, Bremen, Essen, Nürnberg, Mannheim und Leipzig entsprechen wie bei der Einordnung nach Hauptkomponentenanalyse der vierten Kategorie. Allerdings sind die Platzierungen der Städte nicht immer identisch. Bei der Gegenüberstellung der beiden Gesamtindizes sind die Zuordnungen bis auf Bonn in den ersten vier Klassen deckungsgleich. Das Ergebnis der beiden Analysen ist also trotz der unterschiedlichen Vorgehensweisen ziemlich stabil⁷³².

Ähnlich beurteilt die AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG den derzeitigen Ist-Zustand von Metropolregion in Deutschland. Ein wenig versteckt unter der Rubrik „Messung der Leistungsfähigkeit“⁷³³ spricht sie von „maximal drei bis vier Metropolregionen der ersten Kategorie“ in Deutschland⁷³⁴. Wesentlich weiter haben die Autoren der BBR das Netz gespannt: Bei Betrachtung nicht einzelner Städte, sondern ganzer Stadtregionen sind sie – wie das vorangestellte ausführliche Zitat belegt – zu 11 Regionen in Deutschland gelangt, die eine „höherrangige Position“ erreichen⁷³⁵. Bei deren Einschätzung ist zu berücksichtigen, dass die Grenzen zwischen einzelnen Gruppen (Index über 100, Index über 25, Index über 6) sehr willkürlich gezogen sind. Nur auf diesem Wege können die Autoren zu ihrem scheinbar „sicheren“, weil statistisch ablesbaren und damit vermeintlich belegten Urteil gelangen, Deutschland fehle es zwar an einem höchstrangigen, mit London oder Paris vergleichbarem Zentrum, dieses könne jedoch durch ein engmaschiges Netz höherwertiger genau *elf* Standorte wett gemacht werden⁷³⁶.

⁷²⁸ Dies., op. cit., 45.

⁷²⁹ Siehe bereits die kritischen Einwände von Schmitt 2009, 71 f. oben im Text.

⁷³⁰ Hinweise zur Methode bei Blotevogel/Schulze 2009, 49.

⁷³¹ Blotevogel/Schulze 2009, ibid.

⁷³² Blotevogel/Schulze 2009, 50.

⁷³³ In der im Übrigen die mangelnde Datenbasis zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen beklagt wird – ARL 2007, 8 f.

⁷³⁴ ARL 2007, 8.

⁷³⁵ Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005, 423.

⁷³⁶ Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005, 424.

Ob nun mit den elf Standorten auch die elf planerisch benannten elf Metropolregionen gemeint sind oder nicht – aus der unbestreitbaren Tatsache eines dezentralen Städtetetzes mit metropolitanen Funktionen kann auch eine ganz andere Schlussfolgerung gezogen werden: Der Hamburger Stadtökonom DIETER LÄPPLÉ sieht in der – historisch bedingten – Ausdifferenzierung des deutschen Städtesystems ein „alternatives und durchaus leistungsfähiges Urbanisierungsmodell“⁷³⁷ zu dem stark zentralisierten Modell der Global cities. Dessen These, das gesamte deutsche Städtesystem sei im Grund *eine* Weltstadt, ist dem Nestor der deutschen Raumplanung, dem Dortmunder GERD KUNZMANN, zufolge auf jeden Fall wert, weiter diskutiert zu werden⁷³⁸.

Metropolregionen als „doppelte“ Städtetetze

Metropolregionen als Kategorie der Raumordnung tauchen erst spät in der deutschen Raumplanung auf. Das Ordnungsschema des Zentrale-Orte-Systems, das sich in den 1950er Jahren etabliert, kennt die Vierstufigkeit Oberzentrum-Mittelzentrum-Grundzentrum-Kleinzentrum⁷³⁹. Als System bewahrt es seine Konstanz seit über einem halben Jahrhundert. Die aktuelle Diskussion um seine Fortentwicklung zeigt, dass es vorrangig um eine Akzentuierung der staatlichen Aufgabe „Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ und um eine Straffung der hierarchischen Stufung in den unteren Bereichen (Grundzentren, Kleinzentren), nicht aber um eine grundlegende Revision des gesamten Systems geht⁷⁴⁰. Auch die epochale Wende der deutschen Vereinigung hat das System nicht wesentlich verändert: als wirkliche Neuerung taucht im *Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen* (ROPO)⁷⁴¹ nur das Element der **Städtetetze** auf. Dieser Figur ist allerdings außer einem Modellvorhaben kein nennenswerter Erfolg beschieden; das Echo in der raumwissenschaftlichen Literatur ist zunächst stark, verhallt aber sehr schnell.

In den 1990er Jahren ist mit der Neufassung der ROG im Jahre 1998 ein weiteres Instrument zur Verwirklichung von Raumordnungsplänen geschaffen worden: das Städtetetz⁷⁴². Unter Städtetetzen sind freiwillige, umsetzungsorientierte, flexible raumspezifische und projektorientierte⁷⁴³ zeitweilige oder dauerhafte Kooperationen mehrere Städte und Gemeinden zur effektiveren Einpassung der raumbedeutsamen Pläne und Vorhaben in das existierende Steuerungssystem räumlicher Politik bzw. landesplanerischer Vorgaben zu verstehen. Den Begriff prägt die Europäische Union zu Beginn der neunziger Jahre. Ein von der EG-Generaldirektion

⁷³⁷ Läßple 2007, 168.

⁷³⁸ Kunzmann 2008, 93.

⁷³⁹ Zusammenfassend MKRO 1968.

⁷⁴⁰ Ausführlich Gawron 2008.

⁷⁴¹ MKRO, ROPO 1992.

⁷⁴² Siehe § 13 Satz 4 ROG.

⁷⁴³ Definition nach Knieling 1997, 165 f.

Regionalpolitik vorgelegtes Dokument „Europa 2000“ spricht von „urban networks“ als (neuem) Topos der europäischen Raumordnungspolitik⁷⁴⁴.

„Städtenetze können sowohl benachbarte als auch voneinander entfernt liegende Städte im Zentrum mit Städten in Randlagen verbinden. Ebenso können sie Städte mit gemeinsamen wirtschaftlichen, sozialen, umweltpolitischen oder geographischen Merkmalen verknüpfen. Sie können auf der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen – z.B. Informationstechnologie, Infrastruktur, finanzielle Mittel – basieren; oder sie können darauf hinzielen, Mittel zusammenzufassen, um Größenvorteile im Bereich der Forschung oder eventuell bei gemeinsamen Anschaffungen zu nutzen. Ferner können Netze für spezifische Wirtschaftszweige wie dem der Keramikbranche, in dem verschiedene Städte sich an einem ersten Erfahrungsaustausch beteiligen, oder dem der Automobilindustrie beteiligen“⁷⁴⁵.

In Deutschland taucht der Begriff ebenfalls zu Beginn der neunziger Jahre auf. Als Städtenetze werden „Kooperationsformen von Kommunen einer Region“ verstanden, „bei der die Partner freiwillig und gleichberechtigt ihre Fähigkeiten und Potentiale bündeln und ergänzen, um gemeinsam ihre Aufgaben besser erfüllen zu können“⁷⁴⁶. Dieses – ebenfalls noch sehr vage formulierte – Konzept schließt lediglich

- bloße Städtepartnerschaften,
- eindimensional ausgerichtete interkommunale Kooperationen wie Zweckverbände oder
- sektoral begrenzte Kooperationsformen aus⁷⁴⁷.

Die Ausformung des Städtenetzkonzeptes in der Raumordnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland der neunziger Jahre gestaltet sich anfangs nicht ohne Widersprüche und bleibt unscharf. Teilweise wird es als kongruente Weiterentwicklung bewährter bundesdeutscher Raumordnungsmodelle verstanden; teilweise wird Städtenetzen ein völlig neuer, Beispiel gebender Modellcharakter zugesprochen. Städtenetze erhalten ihre Funktionszuweisung nicht durch ein großräumig gedachtes Netzmodell⁷⁴⁸; vielmehr wird auf als überflüssig eingeschätzte interkommunale Konkurrenz, aber auch auf die begrenzten Kapazitäten einzelner Kommunen bei der Bewältigung der ihnen aufgetragenen bzw. zugewiesenen Aufgaben⁷⁴⁹ hingewiesen.

„Die vernetzten Städte und ihre gemeinsame Entwicklung haben weitreichende Konsequenzen. Sie können die dezentrale Siedlungsstruktur in Deutschland stär-

⁷⁴⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991.

⁷⁴⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991, 149. Dieser außerordentlich weite, zahlreiche Phänomene von Interaktion, Kooperation, physischem und informationellem Austausch einschließende Begriff hat vielfach Kritik hervorgerufen. Treffenderweise lässt sie sich in der Bemerkung zusammenfassen, die Aussagekraft einer derartigen „Definition“ bestünde lediglich darin, „alles sei eben irgendwie mit allem vernetzt“. Siehe Danielzyk/Priebs 1996, 11.

⁷⁴⁶ Werkstatt: Praxis 3/1999, 29.

⁷⁴⁷ Werkstatt: Praxis 3/1999, 97.

⁷⁴⁸ MKRO 1992, 36.

⁷⁴⁹ Besonders deutlich MKRO, ROHA 1995, 78.

ken, und zwar so, dass der Gesamtaufwand an Geld geringer und zugleich die Umwelt stärker geschont wird, als wenn jede Stadt für sich allein arbeitet. Je mehr dieser überörtlichen Kooperationen entstehen, und je stärker ihre gegenseitigen Beziehung werden, desto bedeutsamer sind sie im positiven Sinne für die Siedlungsentwicklung⁷⁵⁰.

Mit dem „Schwerpunkt *Städtenetze*“ versucht der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (ROHA) 1995, „eine Antwort der Raumordnung auf die zunehmende Notwendigkeit zu interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit“⁷⁵¹ zu geben. Der Hinweis stellt die Raumfigur *Städtenetze* in den Zusammenhang einer Raumordnungspolitik, die die zu diesem Zeitpunkt existierenden, oft durch hohen kommunalen Eigensinn geprägte Planungssituation, dadurch überwinden möchte, indem zwischengemeindliche und überörtlichen Kooperation deutlich verstärkt werden. *Städtenetze* werden zwar als ein neues, umsetzungsorientiertes Instrumentarium der Raumordnung eingeführt, seine Zuordnung in das existierende und „bewährte Zentrale-Orte-System“ jedoch nicht angetastet⁷⁵². Beschlüsse und Begründungen der Ministerkonferenz für Raumordnung lassen keine Zweifel darüber entstehen, dass *Städtenetze* (nur) als Ergänzung des rechtlichen regulativen Instrumentariums der Raumordnung – insbesondere des Zentrale-Orte-Systems – vorgesehen sind⁷⁵³. Eine Revision oder eine Änderung des Systems ist nicht beabsichtigt worden.

Um Wirkung und Erfolg dieses neuen Instrumentes zu erkunden, wurde in den Jahren 1996 bis 1998 ein eigenes Forschungsfeld im Rahmen des *Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus* (ExWoSt) eingerichtet und eine umfangreiche Begleitforschung etabliert⁷⁵⁴. Deren Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Trotz großer Startschwierigkeiten ist es gelungen, *Städtenetze* als Kooperationsnetze dauerhaft zu institutionalisieren und über die Phase der Begleitforschung hinaus arbeitsfähig zu erhalten.
- Die Managementfähigkeiten der beteiligten Netzpartner insbesondere in Sachen Informationsaustausch, Wissensvermittlung, Know-How-Transfer u. ä. sind deutlich gestiegen.⁷⁵⁵
- Zumindest bei einigen *Städtenetzen* sind Schritte in Richtung einer Entwicklung gemeinsamer Projekte unternommen worden.⁷⁵⁶

⁷⁵⁰ BT-Dr. 13/ 3679, 51 f.

⁷⁵¹ MKRO, ROHA 1995, 77.

⁷⁵² MKRO, ROHA 1995, 78.

⁷⁵³ Siehe bereits MKRO, ROPO 1992, 34 und 36 – Gliederungspunkt 1.3. – und explizit MKRO, ROHA 1995, 77, Gliederungspunkt 3.0; bestätigend Werkstatt: Praxis 3/1999, 33 f.

⁷⁵⁴ Zusammenfassend: Werkstatt: Praxis 3/1999 mit Nachweis der Forschungsgruppen.

⁷⁵⁵ Werkstatt: Praxis 3/1999, 42 f.

⁷⁵⁶ Zur ARGEREZ: Jähne 1998a, Jähne 1998b, Suter-Blume 2001. Zum Sächsisch-bayerischen *Städtenetz*: Jurzek et al.1999. Zum *Städtenetz* Zwolle-Emsland: <http://www.staedtering.de>

- Die Zahl der Städtenetze ist angewachsen. Waren zum Beginn des *ExWoSt*-Programmes zwölf Städtenetze beteiligt, so führt die aktuelle Dokumentation des *Forum Städtenetz* 26 Netze auf.⁷⁵⁷
- Die vorhandenen Dokumentationen zeigen, dass sich Schwerpunkte der Städtenetzkooperationen herauskristallisiert haben. Sie liegen in den Feldern Kultur/Tourismus/Freizeit, Stadtmarketing und Öffentlichkeitsarbeit, Wirtschaftsförderung sowie Verkehr.⁷⁵⁸ Diese Bereiche betreffen durchgängig Aufgaben des eigenen oder freiwilligen Wirkungskreises der Kommunen.⁷⁵⁹ Zur Bewältigung dieser Aufgaben werden üblicherweise keine Zweckverbände oder interkommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet.⁷⁶⁰
- Schließlich haben Städtenetze zwischenzeitlich auch Eingang in Landesplanungsgesetze oder Landesentwicklungspläne bzw. -programme gefunden.⁷⁶¹

Zur Frage, inwieweit sich die Städtenetze zur Umsetzung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, d. h. zur Verwirklichung der Raumordnung eignen, kann jedoch keine klare Aussage getroffen werden. Die Ergebnisse des Modellvorhabens *ExWoSt Städtenetze* lassen die Frage unbeantwortet, worin der *spezifische* Beitrag der Städtenetze zur *Verwirklichung* der Raumordnung besteht.⁷⁶²

Gleichwohl kann der nachgewiesene „Mehrwert“ von Städtenetzen hinsichtlich Erfahrung- und Informationsaustausch als positiv interpretiert werden. Mit Intensivierung dieser Prozesse – vornehmlich auf Amtsleiter-, Dezernenten- oder gar Bürgermeisterebene – können Problembewusstsein und Planungssensibilität geschaffen, gesteigert und regelhaft praktiziert werden. Der *funktionale* Charakter einiger Städtenetze⁷⁶³ legt diese Form von Kooperation nahe, ja erfordert sie geradezu, schließt aber damit genau die Effekte aus, die unmittelbare räumliche Nachbarschaft etwa bei der gemeinsamen Bauleitplanung zeitigen kann⁷⁶⁴.

Der erste *Landesentwicklungsplan Sachsen* aus dem Jahr 1994 knüpft mit der Raumfigur des „Sachsendreiecks“ noch ausdrücklich an den ROPO aus dem Jahr 1992 an, indem er schreibt:

⁷⁵⁷ <http://www.staedtenetzforum.de>

⁷⁵⁸ Siehe Tabelle *Kooperationsfelder von ExWoSt- Städtenetzen* bei Gawron/Jähnke 2001, 27.

⁷⁵⁹ Die Terminologie ist nicht einheitlich. Siehe Stober 1996, § 4 IV, Waechter 1997, Kap. 4 D, Sundermann/Miltkan 1995, Teil C, Hegele/Ewert 1997, Teil 3 C III.

⁷⁶⁰ Zur „Hierarchie“ der Rechtsformen bei Typen interkommunaler Kooperation siehe Gawron 2004, 12 f.

⁷⁶¹ Siehe Nachweise in Werkstatt: Praxis 3/1999, 100-103.

⁷⁶² Werkstatt Praxis 3/1999, 35.

⁷⁶³ Besonders deutlich bei der *Technologieregion K.E.R.N.* beim sächsisch-bayerischen Städtenetz, das sich entlang der überregionalen Bahntrassierung *Sachsenmagistrale* positioniert, und beim Städtenetz Zwlle-Emsland, das den Ausbau der *E 232/233* forciert.

⁷⁶⁴ Siehe Reitzig 2004 und die Interpretation seiner Ergebnisse bei Gawron 2004, 60 ff. Da Städtenetze im Allgemeinen über keine aneinandergrenzenden Gemeindegrenzen verfügen, versagen „einfache“ Formen interkommunaler Kooperation wie etwa intensive Abstimmungsverfahren gemäß § 2 II BauGB, gemeinsame Flächennutzungsplanungen im Sinne von §§ 203 bis 205 BauGB oder Projektierung und Betrieb interkommunaler Gewerbegebiete.

„Städtenetze werden geprägt durch bewusst gestaltete funktionale Verbindungen zwischen Städten und Gemeinden; man kann sie auch als eine spezielle Form der kommunalen Zusammenarbeit bezeichnen, die gegebenenfalls über große Entfernung reicht, jedoch kein Nachbarschaftsverhältnis voraussetzt (...) Dabei können Interessen gemeinsam vertreten werden. (...) Sie sind eine mögliche Gegenstrategie der Diversifikation, mit der einer befürchteten Zusammenballung in wenigen europäischen Zentren entgegengewirkt werden kann (...) Stadtnetze sind durch einige Transport- und Kommunikationsverflechtungen gekennzeichnet (...) In diesem Sinne könnte der Städteverbund der (...[drei; Ergänzung durch Verfasser]...) Oberzentren wesentlich zur wirtschaftlichen Entwicklung Sachsens beitragen“⁷⁶⁵.

Bemerkenswert ist, dass die sächsische Landesplanung bereits zu diesem Zeitpunkt dem „Sachsendreieck“ eine europäische Dimension zumisst. Des Weiteren fordert sie die Einbindung insbesondere der Infrastruktursysteme des Verkehrs, der Energie und (Tele-)Kommunikation in die transeuropäischen Netze des Schienen- und Luftverkehrs, in die multirationalen Kommunikationsnetze und den Anschluss an internationale Energieverbundsysteme⁷⁶⁶. Pointiert kann formuliert werden, dass es das Anliegen des Freistaates Sachsen in der unmittelbaren Nach-Wende-Zeit ist, infrastrukturell nicht „abgehängt“ zu werden, sondern trotz der geographischen Randlage in Deutschland die Lagegunst gegenüber den ostmittel-europäischen Nachbarstaaten insbesondere durch den Ausbau von Infrastrukturen zu nutzen. Bei dem Ausbau des „Sachsendreieck“ zur Europäischen Cityregion sollen die engen Verflechtungen zwischen den Oberzentren Leipzig und Halle als regionales Entwicklungspotenzial besonders berücksichtigt werden⁷⁶⁷.

Die Verflechtungen zwischen den beiden Oberzentren werden bereits frühzeitig – allerdings noch ohne Beifügung weiterer Netzpartner, wie es im *LEP Sachsen 1994* der Fall ist, – angesprochen und in einem Sektor zum Ziel der Landesplanung erklärt: Artikel II – Landesentwicklungsprogramm – des *Vorschaltgesetzes zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt*⁷⁶⁸ verpflichtet die sachsen-anhaltinische Planung, den Ausbau des Flughafens Leipzig/Halle zu einem leistungsfähigen internationalen Flughafen zu unterstützen⁷⁶⁹.

Im *Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen* (ROHA) widmet die MKRO nicht nur den Städtenetzen⁷⁷⁰, sondern auch den Metropolregionen ein eigenes Unterkapitel⁷⁷¹. Bei letzteren betont sie zunächst, dass Metropolregionen – ebenso wie Städtenetze – keine (neue) Zielkategorie des Zentrale-Orte-Systems darstellen,

⁷⁶⁵ LEP Sachsen 1994, Ziel 1.2., Begründung B-3.

⁷⁶⁶ LEP Sachsen 1994, Ziel 1.2.1, Begründung B-4 f.

⁷⁶⁷ LEP Sachsen 1994, Plansatz 1.2.4.

⁷⁶⁸ Vorschaltgesetz zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt vom 02.06.1992.

⁷⁶⁹ Vorschaltgesetz, op. cit., Art. II, Ziel 2.4.4.

⁷⁷⁰ MKRO, ROHA 1995, 77-81.

⁷⁷¹ MKRO, ROHA 1995, 88-92.

sondern dieses lediglich hinsichtlich einiger herausragender internationaler Raumfunktionen ergänzt⁷⁷². In der Begründung werden diese eher allgemein als die „herausragende Bedeutung für die Raumentwicklung sowie der Gestaltung von Wirtschaft, Umwelt und der gesellschaftlichen Entwicklung“⁷⁷³ umschrieben⁷⁷⁴. Ihre Bedeutung wird in der „Erfüllung von Zusatzfunktionen“ gesehen⁷⁷⁵, die jedoch eine gesonderte Stufe der Ausweisung von „Eurozentren bzw. -metropolen“ im Rahmen des zentralörtlichen Gliederungssystems nicht erforderlich macht, da hier – im Unterschied zu den Kriterien der Ausweisung im Rahmen der Zentrale-Orte-Hierarchie – für die Bestimmung einer Region als europäische Metropolregion zwingend *qualitative raumwirksame* Funktionsmerkmale von ausschlaggebender Bedeutung sind⁷⁷⁶.

Die Begründung zu den Beschlüssen des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens (ROHA) bietet Vorschläge zur Operationalisierung des Begriffes „Metropolregion“ an:

- Lagegunst im europäischen Verkehrs- und Kommunikationsnetz, Bedeutung als großräumiger Verkehrsknotenpunkt, z. B. internationaler Flughafen, Seehafen, Anschluss an transeuropäische Netze (Straße, Schiene, Wasserstraße);
- Bevölkerungszahl und -dichte (u. a. größerer Verdichtungsraum), Wirtschaftskraft, außenwirtschaftliche Bedeutung;
- Politisches und wirtschaftliches Entscheidungszentrum, Standort international bedeutsamer Behörden; ausländische Vertretungen, Sitz von Großunternehmen, Spitzenverbänden usw.;
- Dienstleistungs- und Finanzzentrum, Messe- und Medienstandort, internationale Logistikunternehmen;
- International bedeutsame Institutionen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Wissenschaft und Lehre;
- International ausgerichtetes kulturelles Angebot im privaten und öffentlichen Sektor.⁷⁷⁷

Nach Auffassung der MKRO taugen diese Parameter, um in Deutschland sechs bzw. sieben Verdichtungs- bzw. Agglomerationsräume als europäische Metropolregionen zu deklarieren. In alphabetischer Reihenfolge sind dies:

⁷⁷² MKRO, ROHA 1995, Teil 6, Beschluss, 88.

⁷⁷³ MKRO, ROHA 1995, Teil 6, Begründung, 89.

⁷⁷⁴ Eine ähnliche Formulierung findet sich bereits im Beschluss selber: „Motoren gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung. Siehe MKRO, ROHA 1995, Teil 6, Beschluss, 88.

⁷⁷⁵ MKRO, ROHA 1995, Teil 6, Begründung, 90.

⁷⁷⁶ MKRO, ROHA 1995, *ibid.*

⁷⁷⁷ MKRO, ROHA 1995, abgedruckt bei Cholewa, Werner et al.: Raumordnung in Bund und Ländern (2001 ff.), 90.

- Berlin/Brandenburg,
- Hamburg,
- München,
- Rhein-Main,
- Rhein-Ruhr und
- Stuttgart.

Als potentielle Metropolregion findet auch die Stadtregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck Berücksichtigung.⁷⁷⁸

Zwei Jahre später konkretisiert die MKRO noch einmal ihre Position zu Metropolregionen⁷⁷⁹. In diesem Beschluss sieht die MKRO Handlungsbedarf „in erster Linie bei der Selbstorganisation der Metropolregionen und der Zusammenarbeit der Gemeinden dieser Räume“⁷⁸⁰. Als erforderlich hebt der Beschluss gemeinsames Regionalmarketing, interkommunale Kooperation und regionale Verbundlösung hervor.⁷⁸¹

Auch in diesem Dokument wird der Zusammenhang zwischen der neuen Raumfigur und der Notwendigkeit verstärkter interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit deutlich und entsprechend akzentuiert.

Unverändert bleibt die Position der MKRO, dass die deutschen Metropolregionen weder eine gesonderte Kategorie im Zentrale-Orte-System darstellen noch eine separate Förderkulisse der Fachpolitik bilden⁷⁸². Nur die AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG empfiehlt, die zentralörtliche Gliederung „nach oben“ um eine weitere, dann höchste Stufe „Metropolregionen“ zu ergänzen⁷⁸³. Im Übrigen finden die Aussagen der MKRO zu Metropolregionen bis zum Ende der 1990er Jahre so gut wie keine Resonanz.⁷⁸⁴

Die Aussagen der MKRO zu Metropolregionen können dahingehend zusammengefasst werden, dass die neue Raumfigur aus *funktionalen* Überlegungen heraus in dem Kreis der Oberzentren besondere Akzente erfährt. Ohne dass in den anfänglichen Beschlüssen auf exakte Gebietsabgrenzungen Wert gelegt wird, wird deutlich, dass die neuen Raumeinheiten stets mehr als nur *ein* Oberzentrum umfassen. Interkommunale Zusammenarbeit wird damit existenznotwendig („regionale Verbundlösung“), da ohne sie die anzustrebende bessere Positionierung im europäischen Städtewettbewerb nicht zu erreichen ist. Jede Metropolregion muss demnach zunächst „nach innen“ ein eigenes (Städte-) Netz ausbilden. Da Metro-

⁷⁷⁸ MKRO, ROHA 1995, Teil 6, Begründung, 90.

⁷⁷⁹ Beschluss vom 03.06.1997 „Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa“.

⁷⁸⁰ Beschluss, op. cit., abgedruckt bei Bielenberg, Walter et al. 2007 ff., Band 1, 88.

⁷⁸¹ Beschluss, op. cit., 89.

⁷⁸² Schmidt 2009, 65.

⁷⁸³ ARL 2002.

⁷⁸⁴ Ausnahmen bilden die Veröffentlichungen von Ritter 1997, Ritter 1998, Blotevogel 1999, Knapp 1999 und Stiens 2000.

polregionen immer das Umland der jeweiligen Kernstadt mit umfassen, müsste wohl von Städte- und Gemeindefeld die Rede sein.

Zugleich sollen Metropolregionen als hoch verdichtete Standortknoten Funktionen im Fluss der global vernetzten Güter-, Kapital-, Informations- und Personenströme übernehmen⁷⁸⁵. Der *Raumordnungspolitische Handlungsrahmen* fordert die Vernetzung der nationalen Metropolregionen insbesondere durch den Ausbau geeigneter Flughäfen zu Knotenpunkten des internationalen Luftverkehrs, durch integrative Koordinierung der Verkehrssysteme und durch gemeinsame Entwicklung von Standortforderungen und Abstimmung bei Projekten⁷⁸⁶. In den Diskursen der letzten Jahre wird der Vernetzungsaspekt geschärft, etwa in Form des Hinweises, bei der strategischen Ausrichtung der Metropolregionen in Deutschland gehe es vor allem darum, deren *komparative* Stärken auszubauen und durch kooperative Funktionsspezialisierungen zu anderen Metropolregionen die eigene Position nachhaltig zu stärken⁷⁸⁷. Die „Arbeitsteilungen“ zwischen den Metropolregionen legten den Gedanken nahe, alle deutschen Metropolregionen ihrerseits als ein – sehr grobmaschiges – Städtensystem zu verstehen. Erneut taucht die Vorstellung auf, das gesamte deutsche Städtesystem könne als eine Weltstadt im Sinne von FRIEDMANN, LÄPPE und SASSEN⁷⁸⁸ verstanden werden.

Die doppelte Funktionenzuschreibung „nach innen“ zum jeweiligen Umland, „nach außen“ zu den anderen Metropolregionen gestattet es jedenfalls, von „doppelten“ Städtensystemen zu sprechen, wenn von Metropolregionen die Rede ist.

⁷⁸⁵ ARL 2007, 3.

⁷⁸⁶ MKRO, ROHA 1995, 91 f.

⁷⁸⁷ Blotevogel/Schulze 2009.

⁷⁸⁸ Siehe die entsprechenden Ausführungen oben im Text.

Abschnitt 6: Metropolregionen und *Regional Governance*

13 „Initiativkreises Metropolregionen“ und „Überregionale Partnerschaften“

Die Aktivitäten und Stellungnahmen des Initiativkreises werden auf den Treffen der Vertreter der Mitgliedsinstitutionen an der Schnittstelle von Führungs- und Arbeitsebene diskutiert und vereinbart. Für die drei Jahre von 2004 bis 2006 hatte sich der Initiativkreis sechs Arbeitsbereiche als Schwerpunkte seiner Aktivitäten gesetzt und an seiner Arbeit Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft beteiligt⁷⁸⁹. Die Federführung in den Themenbereichen hat jeweils eine Metropolregion übernommen. Zu den sieben zurzeit aktuellen Themenbereichen ist in Klammern die jeweils federführende Metropolregion angefügt:

- Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung (Hamburg)
- Europa (Stuttgart)
- Verkehr und Mobilität (Hannover)
- Internationalität (Stuttgart)
- Wissensregionen und Wissensmanagement (Frankfurt/Rhein-Main)
- Monitoring (Bremen)
- Governance (Hannover)⁷⁹⁰.

Hervorgehoben werden sollen an dieser Stelle die Arbeit des Arbeitsbereiches *Regional Governance*, die sich in dem Band *Metropolregionen in Deutschland*⁷⁹¹ niedergeschlagen hat. Unter Federführung eines Vertreters der REGION HANNOVER haben drei weitere Vertreter der Verbände REGION STUTTGART und REGION RHEIN-NECKAR sowie der Freien und Hansestadt Hamburg Autoren aus allen elf Metropolregionen gewonnen, jeweils 10–15seitige „Steckbriefe“ zu ihrer Region zu verfertigen, allesamt in leitenden Positionen der entsprechenden metropolitanen Organisationseinheit tätig⁷⁹². Das Herausgeberteam selbst stellt in einem thematischen Einführungsaufsatz die elf Metropolregionen in Deutschland als Praxisbeispiele für neue Kooperationsformen in der Regionalpolitik vor⁷⁹³ und adelt den neuen Raumtyp als „Regional Governance“⁷⁹⁴. Darauf wird im folgenden Kapitel zurück-zukommen sein.

⁷⁸⁹ Die Schwerpunkte waren: Europa und Internationalisierung (Stuttgart); Migration und Integration (Rhein-Ruhr); Mobilität und Verkehr (Halle/Leipzig-Sachsendreieck); Weiterentwicklung der Raumordnerischen Leitbilder (Hamburg); Regional Governance (Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg); Regionales Wissensmanagement (Berlin-Brandenburg sowie Rhein-Main). Siehe Initiativkreis Europäische Metropolregionen 2007, 9.

⁷⁹⁰ Aktivitäten des Initiativkreises Europäische Metropolregionen. www.initiativkreis-europaeische-metropolregionen/aktivitaeten. Zugriff 10.01.2010.

⁷⁹¹ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008a – Elf Beispiele für Regional Governance.

⁷⁹² Nachweise im Autorenverzeichnis von Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008a, 187 f.

⁷⁹³ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008b.

⁷⁹⁴ Dies., a. a. O., 21-27.

Die elf Vorstellungen folgen grob einem einheitlichen Aufbau: Nach Beschreibung der Region als Metropolregion wird der dominierende Organisationstyp, häufig Regional-, bzw. Planverband, vorgestellt. Mitunter wird das (durchaus komplexe) Organisationsmodell genauer erläutert. Einen breiten Raum nehmen die Schilderung der wichtigsten Handlungsfelder, Projekte und weiterer Aktivitäten ein. Fast alle Beiträge bemühen sich um die Einordnung der Metropolregion in einen europäischen Kontext. Teilweise sehr ausführliche Quellen- und Literaturverzeichnisse ermöglichen weiterführende Erkundung. Eine vergleichende Perspektive gelingt indessen nicht, kann wohl auch nicht gelingen, wenn in Rechnung gestellt wird, dass alle Metropolregionen bereits nach ihrer Raumstruktur und administrativen Grundordnung höchst unterschiedlich sind⁷⁹⁵.

Die gegenwärtig 11 Metropolregionen in Deutschland sind in ihrer Organisationsform sehr heterogen. Sinnvoll erscheint, zunächst zwischen Regional-/Planungsverbänden mit gesetzlichem Auftrag und solchen Organisationen zu unterscheiden, die ausschließlich als Metropolregion gegründet worden sind:

Erste Organisationsformen sind in der Regel Träger der Landes- bzw. Regionalplanung, gelegentlich auch Träger des ÖPNV, und führen die Kooperation als Metropolregion nur als Teilaufgabe mit. Zu dieser Gruppe gehören die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, die Regionen Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar und Stuttgart sowie mit Einschränkungen Hamburg. Mit Ausnahme von Hamburg sind diese Regionen in ihren Planungszuständigkeiten allesamt durch Gesetz errichtet worden. Sie können als „hart“ institutionalisiert angesehen werden⁷⁹⁶.

Aufgrund der Initiativen zur Gründung von Metropolregionen sind in den letzten Jahren weitere regionale Zusammenschlüsse entstanden, die sich ausschließlich als Metropolregion ohne weitergehende (neue) planerische Kompetenzen verstehen. Dazu gehören neben der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg auch die Metropolregionen Nord-West (Bremen-Oldenburg), Nürnberg, München und das sog. Sachsendreieck.

Bedingt durch die unterschiedlichen Ausgangskonstellationen sind die gewählten Rechtskonstruktionen sowie die finanzielle und personelle Ausstattung sehr verschieden. Die nachfolgende Übersicht dokumentiert zunächst die verschiedenen Formen der *Gründung* von Metropolregionen⁷⁹⁷.

⁷⁹⁵ Dies., a. a. O., 27.

⁷⁹⁶ Zur Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Institutionalierungen siehe Fürst 1997.

⁷⁹⁷ Zu den Organisationsformen der Metropolregionen siehe Tabelle 7 Kapitel 14 dieser Arbeit.

Tabelle 5: Metropolregionen und ihre Gründung

Metropolregion	Gründung
Berlin-Brandenburg	Gesetz/Staatsvertrag
Bremen-Oldenburg (Nord-West)	Verwaltungsvereinbarung
Frankfurt/Rhein-Main	Gesetz
Halle-Leipzig/Sachsendreieck	Kommunale Vereinbarung
Hamburg	Verwaltungsvereinbarung
Hannover-Göttingen-Braunschweig-Wolfsburg	Kommunales Abkommen (GmbH)
München	Kommunales Abkommen (Verein)
Nürnberg	Kommunales Abkommen (vereinsähnl.)
Rhein-Neckar	Gesetz/Staatsvertrag
Rhein-Ruhr	Gesetz
Stuttgart	Gesetz

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Auch bei ihrer Schwerpunktsetzung gemeinsamer Aktivitäten unterscheiden sich die Metropolregionen deutlich. Das Spektrum reicht von einer fast alle Aspekte regionaler öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (Region Ruhr und Region Stuttgart) bis zu einer nur punktuellen Projektorientierung (Region Sachsendreieck). Anhand der Selbstdarstellung der Metropolregionen in der bereits genannten Metropolen-Edition⁷⁹⁸ ergibt sich jedoch – bei aller gebotener methodischer Vorsicht einer Quantifizierung qualitativer Aussagen – ein recht klares Bild: Alle Regionen sehen ihre Hauptaufgabe in der wirtschaftsorientierten Regionalentwicklung (elf Nennungen) und der Entwicklung des Verkehrs/Mobilität (acht Nennungen), gefolgt von Entwicklung der regionalen Infrastruktur und der Wissenschaft (sieben Nennungen) sowie der Förderung von Gesundheit, Kultur und Sport sowie des Tourismus (jeweils fünf Nennungen). Die Auszählung ergibt im Einzelnen folgendes Bild (Tabelle 6):

⁷⁹⁸ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008a.

Tabelle 6: Schwerpunkte der Aktivitäten von Metropolregionen

	Wirtschaftsförderung i. w. S.	Wissenschaft	Gesundheit	Kultur/ Freizeit	Kompetenznetz- werke/ Cluster	Verkehr/ Mobilität	Tourismus	Umwelt/ Energie
BB	X	X	X		X	X		X
HB-OL	X	X					X	X
FfM/Rhein-Main	X	X	X	X	X	X		X
HH	X			X	X	X	X	
H-BS-GÖ-WB	X	X			X	X		
München	X	X	X			X		X
Nürnberg	X	X		X		X	X	
Rhein-Neckar	X		(X)	(X)	X		(X)	X
Ruhr	X		(X)	X	(X)	X		X
Sachsendreieck	X							
Stuttgart	X	X			X	X	X	X

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Selbstaussagen der Autoren in Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland. Baden-Baden 2008.

Nicht gesondert gezählt werden die gesetzlichen Planungsaufgaben, zu denen fünf bzw. sechs der Metropolregionen im Bereich ihrer Planungsverbände verpflichtet sind. Bemerkenswert ist vielmehr, dass in nur zwei weiteren Regionen Planungsfragen überhaupt Erwähnung bei der Nennung von Aufgaben finden.

Das Spektrum bearbeiteter Aufgaben unterscheidet sich im Übrigen nicht wesentlich von dem in Städtenetzen⁷⁹⁹. Lediglich die Felder wissenschaftlicher Kooperationen und der Unterstützung von Branchennetzwerken bzw. Wirtschaftsklustern sowie die transnationale Zusammenarbeit von Metropolregionen sprengen den Rahmen der vergleichbaren Aktivitäten. Allerdings sind die Prioritä-

⁷⁹⁹ Zu Kooperationsfeldern in Städtenetzen siehe die Zusammenstellung bei Gawron/Jähne 2001, 27.

ten bei Metropolregionen und Städtenetzen unterschiedlich ausgebildet. Bei ersten dominiert das Themenfeld Wirtschaft/Strukturpolitik/Branchenförderung (alle Metropolregionen) gefolgt von Infrastruktur/Mobilität/Verkehr, Kultur und Sport sowie Tourismus (jeweils sieben bis fünf Nennungen). Städtenetze hingegen sehen ihre erste Priorität bei Kultur/Tourismus/Freizeit; den zweiten Platz belegt – ebenso wie bei Metropolregionen – der Verkehr; Marketing und Wirtschaftsförderung folgen bei ihnen erst auf den Plätzen drei und vier⁸⁰⁰.

Die Aktivitäten des Initiativkreises konzentrierten sich in den letzten Jahren auf Planung und Durchführung großer Veranstaltungen in einzelnen Regionen⁸⁰¹, auf die Erarbeitung von Stellungnahmen und auf die zweijährlich fortgeschriebene Erstellung eines *Regionalen Monitoring*⁸⁰². Ergebnisse zu den eingangs vorgestellten Arbeitsschwerpunkten des Initiativkreises liegen mit Ausnahme der Metropolregionen-Edition nicht vor.

Kooperation von Metropolregionen und „Überregionale Partnerschaften“

Den in der Tendenz schwächeren Aktivitäten der Metropolregionen und dem Initiativkreis hat das BBR stärkeres Leben einzuhauchen versucht, als es vor zwei Jahren ein Modellvorhaben zur Raumordnung (MORO) initiierte, das überregionale Partnerschaften unter „Führung“ der Metropolregionen identifizieren, auf Vernetzungspotentiale untersuchen und auf ihre Praxistauglichkeit hin erproben sollte. Im Kontext der neuen Akzentuierung staatlicher Aufmerksamkeit zu den Metropolregionen stand eine Vernachlässigung der ländlichen Räumen zu befürchten, die seit immerhin einem halben Jahrhundert Zentrum der staatlichen Förderung bildeten⁸⁰³. Die Initiativen und Aktivitäten zur „Sicherung der Daseinsvorsorge“⁸⁰⁴ in Modellvorhaben und Untersuchungen wurden offenbar als nicht ausreichend angesehen. Aus einer solchen Perspektive erscheint die Forderung (und Förderung) nach (von) Verantwortungsgemeinschaften bzw. großräumigen Partnerschaften als des Rätsels Lösung, ein in der Tendenz wirtschafts- und strukturschwaches „Umland“ mit den Wachstumstendenzen der Metropolen zusammenzubringen. Im Text der Ausschreibung heißt es dazu:

„Neue Herausforderungen wie Globalisierung, demografischer Wandel, Klimawandel und Verknappung natürlicher Ressourcen haben in den letzten Jahren zu

⁸⁰⁰ Gawron/Jähnke 2001, a. a. O.

⁸⁰¹ Siehe die Zusammenstellung *Veranstaltungen* des Initiativkreises Metropolregionen für die Jahre 2005 bis 2008. www.deutsche-metropolregionen:Veranstaltungen.de. Zugriff am 10.01.2010.

⁸⁰² BBR/Initiativkreis Metropolregionen 2006 und 2008. Das Monitoring umfasst Daten zur Bevölkerungsentwicklung und -struktur, zur Siedlungsstruktur, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung, zur Ausbildung und Qualifikation, zu Wissen und Innovation, zum Verkehr, zur Erreichbarkeit und Pendlermobilität, zu Umwelt und Tourismus, zum Wohnungs- und Immobilienmarkt sowie zu Finanzen und Fördermittel. Das Monitoring sortiert deutlich andere Indikatoren als die im vorangegangenen Kapitel etwas ausführlicher vorgestellten Untersuchungen von Adam/Gödecke-Stellmann/Heidbrink 2005 und Blotevogel/Schulze 2009. Das BBR, jetzt BBSR, hat in einem soeben vorgelegten Bericht – siehe BBSR-Bericht KOMPAKT – 3/2009 – aus dem Gesamtdatensatz eine noch einmal komprimierte Indikatorenauswahl von 33 Indikatoren zu den fünf Themenbereichen Bevölkerungskonzentration, Bevölkerungsdynamik, Wirtschaftliche Konzentration, Wirtschaftliche Dynamik und Umweltqualität getroffen.

⁸⁰³ Blatter/Knieling 2009, 245.

⁸⁰⁴ .MKRO, Beschluss vom 30.06.2006..

einer Anpassung der politischen Ziele und Strategien auch in der Raumentwicklungspolitik auf europäischer und nationaler Ebene geführt. Mit der Territorialen Agenda, die im Mai 2007 von den EU-Raumordnungsministern abschließend behandelt wurde, wird das Ziel verfolgt, die unterschiedlichen Potenziale und die Vielfalt der Städte und Regionen Europas besser als bisher bei der Umsetzung der Ziele der Lissabon- und Göteborg-Strategien zu berücksichtigen.

Als wichtige Erfolgsvoraussetzung dieser Politik wird die Anwendung eines neuen Planungsverständnisses angesehen, welches sowohl Ebenen übergreifend die Zusammenarbeit der Gemeinden, Städte, Stadt-Umland-Regionen bis hin zu peripheren Regionen umfasst als auch die Kooperation von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft befördert.

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland nehmen diese Ziele auf und entwickeln mit dem strategischen Ansatz der ‚Großräumigen Verantwortungsgemeinschaft‘ zwischen Städten, Metropolen und ländlichen Wachstumsregionen sowie peripheren und strukturschwachen Regionen ein innovatives Instrument einer auf Entwicklung und Ausgleich ausgerichteten Raumordnungspolitik. In einem partnerschaftlichen Miteinander dieser strukturell und ökonomisch unterschiedlichen Regionstypen sollen alle Teilräume dazu beitragen, dass insbesondere Wachstum und Innovationen gestärkt werden.

Damit verbindet sich das Bestreben, alle Räume – die starken und die schwachen – zu befähigen, ihre Potenziale zu erkennen, zu bündeln und zu vernetzen. „Großräumige Verantwortungsgemeinschaften“ als Strategie verstanden setzt darauf, dass die „starken“ Räume ihre Aufgabe als Motoren noch besser erfüllen und gleichzeitig eine partnerschaftliche Verantwortung mit „schwächeren“ und peripheren Regionen entwickeln. Daraus ergibt sich ein großräumiger Zusammenhang, der weit über das engere Stadt-Umland oder die Kooperation von benachbarten Städten hinausgeht. Der in dem Leitbild ‚Wachstum und Innovation‘ benannte „weitere metropolitane Verflechtungsraum“ kann als Orientierung dienen.“⁸⁰⁵

Die Modellvorhaben sollen innovative Ansätze zu den Inhalten und zur Steuerung überregionaler Partnerschaften auffinden und dokumentieren, dabei insbesondere Strategische Entwicklungskonzepte für überregionale Kooperationen (mit den Inhalten Bestandsaufnahme von möglichen Ansatzpunkten, Konzepterstellung und Umsetzung in regional angepassten Governancekonzepten). Ziele sind:

- Vernetzungsstrategien unterstützen (im Vordergrund steht die Vernetzung von unterschiedlichen Regionstypen, gemeint ist aber auch die Vernetzung zwischen Städten in polyzentralen Metropolregionen sowohl untereinander als auch mit Städten in anderen Regionstypen im weiteren metropolitane Verflechtungsraum sowie grenzüberschreitende Kooperationen.),

⁸⁰⁵ BBR 2007, 1.

- Stärkung der gemeinsamen regionalen Identität (als Voraussetzung für ein gemeinsames Marketing und als Basis für ein "Regionbuilding" sowie als Voraussetzung für institutionelle Arrangements),
- Funktionsteilung nutzen (zwischen Stadt und Land, den unterschiedlichen Regionstypen und den Städten in polyzentralen Metropolregionen),
- Aufbau gemeinsamer Governancestrukturen (Gremien zur Abstimmung gemeinsamer Strategien; politische, institutionelle Trägerschaften; gemeinsame Finanzierungsstrategien für regionale Projekte)⁸⁰⁶.

Nach Start des MORO-Vorhabens zum ersten Januar 2008 wurden sieben Großregionen ausgewählt, die beispielhaft innovative Projekte zur städtereionalen Kooperation, zur Vernetzung und zur gemeinsamen großräumigen Verantwortung („Verantwortungsgemeinschaften“) erfassen, dokumentieren und ggf. sogar initiieren sollen. Die sieben Regionen überspringen noch einmal den (räumlich oft unscharf gezogenen) Einzugsbereich einzelner Metropolregionen und fassen mehrere Bundesländer – teilweise als Ganze – in den Bezugsraum einer Modellregion. Damit sprengen diese Räume endgültig den Kompetenz- und Verantwortungsbereich einzelner Bundesländer und maßen sich an, unter vermeintlich raumordnerischen Zielstellungen Kooperationen zu begründen, die bislang nicht einmal im Wege staatsvertraglicher Einvernehmensregelungen zwischen einzelnen Bundesländern zustande gekommen sind⁸⁰⁷.

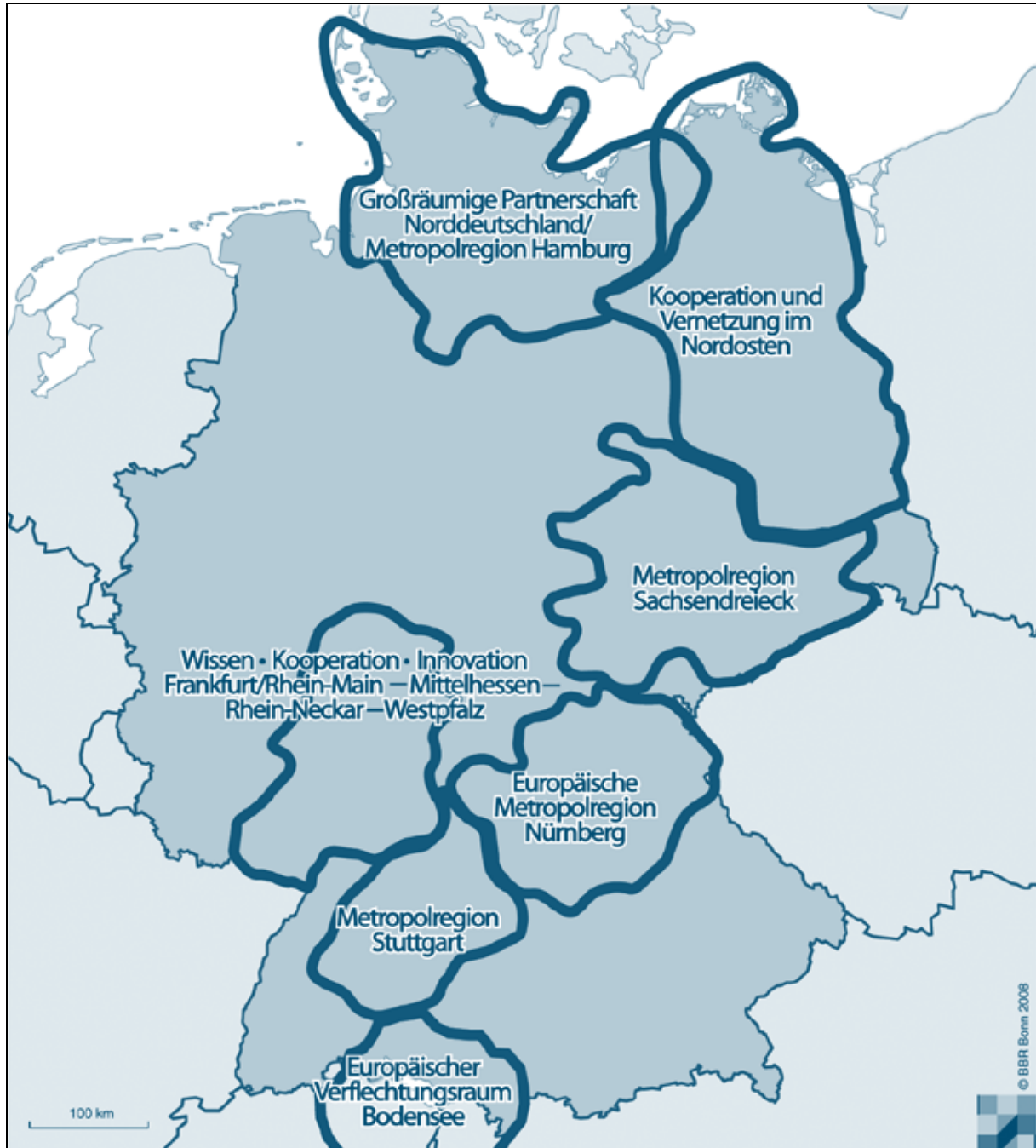
Das Modellvorhaben bezieht nicht alle Mitgliedsregionen des Initiativkreises ein, sondern gliedert sich in sieben Großregionen⁸⁰⁸, die in der Längsachse von Nord nach Süd durch Deutschland (und darüber hinaus) reichen (siehe folgende Abbildung 7):

⁸⁰⁶ BBR 2007, 2.

⁸⁰⁷ Nach wie vor besitzt der Grundsatz der Verfassung uneingeschränkte Gültigkeit, derzufolge die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben nach Maßgabe abweichender Bestimmungen des Grundgesetzes selber *Sache der Länder* ist – Art. 30 GG.

⁸⁰⁸ Nur die Metropolregionen Nürnberg und Stuttgart wahren den Maßstab wenigstens eines Bundeslandes. Die übrigen fünf beziehen bis zu vier Länder bzw. Stadtstaaten ein.

Abbildung 7: Die Modellregionen, Überregionale Partnerschaften und ihre Teilprojekte – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsame großräumigen Verantwortung



Quelle: MORO-Informationen Nr. 3/1, Bonn 2008, 7

Nach gut zwei Jahren (April 2010) sind von dem Modellvorhaben erste Lebenszeichen zu vernehmen. Die Modellregionen Hamburg/Nord und Nordosten (Berlin/Brandenburg/ Mecklenburg-Vorpommern) sowie Sachsendreieck schildern die anfänglichen Erfahrungen, die die immensen Schwierigkeiten, vor denen erwartungsgemäß diese länderübergreifenden Kooperationsversuche stehen, zwar nicht verschweigen, in der Tendenz aber verharmlosen.

Eingangs stellt der Bericht klar, dass aus dem großräumigen Ansatz der Vorhaben neue, komplexe Anforderungen erwachsen, die zwangsläufig Rückwirkungen auf die organisatorische Struktur und die instrumentelle Ausgestaltung der Kooperationsprozesse „Überregionaler Partnerschaften“ haben. Im Regelfall folgt die gegenwärtige Organisationsstruktur der Modellvorhaben noch weitgehend bekannten Mustern stadtregio­ner Zusammenarbeit (Lenkungsebene, Projektebene, u. U. zusätzlich eine Geschäftsstelle oder ein Akteur, der als „Team-Leader“ oder „Projektmanager“ eine unterstützende Rolle innerhalb der Kooperation einnimmt). Diese Struktur reicht erwartungsgemäß nicht aus⁸⁰⁹. Folgerichtig hat sich in beinahe allen Modellvorhaben die Auseinandersetzung über die Steuerung und Implementierung „Überregionaler Partnerschaften“ in bestehende organisatorische Strukturen intensiviert. Dabei haben sich folgende Fragen als zentrale herausgeschält:

- Wie kann der Netzwerkansatz „Überregionaler Partnerschaften“ fach- und ressortübergreifend vermittelt bzw. in vorhandene entwicklungspolitische Strategien eingefügt werden,
- welche organisatorischen Voraussetzungen müssen dazu erfüllt sein, und
- welche Regeln und vor allem Anreize können die Entwicklung „Überregionaler Partnerschaften“ unterstützend fördern?⁸¹⁰

Diese Fragen, die gewissermaßen die Spannungsfelder der Organisationsentwicklung „Überregionaler Partnerschaften“ abstecken, stellen sich besonders denjenigen Partnerschaften des Forschungsfeldes, deren räumlicher Geltungs- und Einzugsbereich über den der bestehenden Metropolregionen hinausgeht und/oder deren vorhandene Kooperationsstrukturen sich angesichts einer erweiterten Aufgabenstellung (u. a. Vernetzung unterschiedlicher Regionstypen, Herstellung einer Funktionsteilung, strategische Koordination überregional bedeutsamer Aktivitäten) als nicht ausreichend erweisen⁸¹¹.

Das gilt beispielsweise für die Modellvorhaben „Großräumige Partnerschaft Norddeutschland/Metropolregion Hamburg“ und „Kooperation und Vernetzung im Nordosten“.

Auch bei ihnen können Erfahrungen und Vorbilder aus bilateralen oder stadtregio­ner interkommunalen Kooperationen, das zeigt der aktuelle Stand der Diskussion, nur bedingt auf die großräumig angelegten Partnerschaften übertragen werden.

Beispielsweise überlagern die großräumig angelegten Kooperationen vielfach ganz oder teilweise andere, bereits etablierte Kooperationsebenen. So existieren in der „Großräumigen Partnerschaft Norddeutschland/Metropolregion Hamburg“ neben der Kooperation auf der Ebene der Metropolregion auf der administrativen

⁸⁰⁹ MORO-Information Nr. 3/2, 2008, 4.

⁸¹⁰ MORO-Information, ebendas.

⁸¹¹ MORO-Information, ebendas.

Ebene die „Konferenz Norddeutschland (KND)“ als jährlich tagendes Abstimmungsgremium der norddeutschen Regierungschefs, die fachbezogene trilaterale Zusammenarbeit der Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie eine größere Zahl eher teilräumlicher Kooperationen und Cluster-Initiativen. Vergleichbare Überschneidungen und Überlagerungen zeigen sich auch in anderen Modellvorhaben. Eine Folge daraus ist, dass zwischen den Akteuren Unklarheiten und Irritationen über Zuständigkeit und Kompetenzen und auch Konkurrenzen zwischen den Initiativen und Kooperationsebenen entstehen⁸¹².

Der Zwischenbericht fordert, dass auf der administrativen Ebene leistungsfähige Verbindungen zwischen bereits organisierten Handlungskontexten hergestellt werden müssten. Zusätzliche Koordinations- und Handlungsanforderungen (beispielsweise in Form verbindlicher Kommunikations- und Abstimmungsregularien) müssten entstehen, die bei der organisatorischen Ausgestaltung großräumiger Partnerschaften berücksichtigt werden sollten⁸¹³. Allerdings belässt es der Zwischenbericht bei diesen wohlklingenden Forderungen („müssen hergestellt werden“, „müssen entstehen“, „sollen berücksichtigt werden“), ohne auch nur im Ansatz Mittel und Wege zu weisen, wie diese Postulate durch Einbau in bestehende oder Schaffung neuer Verwaltungs- und Organisationsstrukturen der Realisierung wenigstens ein Stück weit näher gebracht werden könnten. Der als (vermeintliche) Lösung angebotene Vorschlag, die strategische Koordination überregionaler Aktivitäten und Projekte „in eine gemeinsame Governance-Struktur einzubetten“⁸¹⁴, erklärt zur Lösung, was als Ausgangsproblem erkannt ist: die Nicht-Existenz von administrativen Strukturen, die länderübergreifende Kooperationen – in welcher Form auch immer – überhaupt erst ermöglichen. Zurzeit sind diese Strukturen schlicht nicht vorhanden.

Zur Rolle der Landes- und Regionalplanung in „Überregionalen Partnerschaften“

Wo Kooperationen Ländergrenzen überschreiten, wie beispielsweise in Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern, stützen sie sich im Wesentlichen auf die (staatlichen) Akteure der Landes- und Regionalplanung. So stellt sich die Ausgangslage und das Vorgehen in der Modellregion „Kooperation und Vernetzung im Nordosten“ (Berlin/Brandenburg/ Mecklenburg-Vorpommern) folgendermaßen dar:

Während in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg bereits auf vielen Ebenen und in den unterschiedlichsten Bereichen eine intensivierete Zusammenarbeit besteht, ist die Verknüpfung mit und zwischen den übrigen Regionen/Teilräumen in dieser „Überregionalen Partnerschaft“ noch deutlich geringer ausgeprägt. Bei der Auswahl der Partnerstruktur sollte daher darauf geachtet werden, dass sie der wachsenden Bedeutung regionaler Selbstorganisation, d. h. einer intensiven Ver-

⁸¹² MORO-Information, op. cit., 5.

⁸¹³ MORO-Information, ebendas.

⁸¹⁴ MORO-Information, ebendas.

netzung und Kooperation öffentlicher und privater Handlungsträger Rechnung trägt⁸¹⁵. Allerdings bilden die öffentlichen Projektbeteiligten, also die obersten Planungsbehörden der drei Länder, die beteiligten regionalen Planungsverbände und Städte weiterhin den organisatorischen Kern des Netzwerks.

Die Länder Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern blicken auf noch keine lange Tradition der Zusammenarbeit zurück. Zwar sind Berlin und Brandenburg als Hauptstadtregion eng miteinander verflochten und haben in fast 20 Jahren eine Vielzahl gemeinsamer Strukturen entwickelt. Dagegen war die Zusammenarbeit zwischen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern bisher eher cursorischer Art und durch fallweise gemeinsame Interessen geprägt wie z. B. bei der Ostseeautobahn A 20. So fand erst im vergangenen Jahr die erste gemeinsame Kabinettsitzung der beiden Landesregierungen statt⁸¹⁶.

Am wenigsten ausgeprägt ist bisher die Zusammenarbeit zwischen den Ländern Berlin und Mecklenburg-Vorpommern. Zwar gilt die Ostsee traditionell als Urlaubsort der Berliner und viele Waren, die in Rostock und den anderen Ostseehäfen entladen werden, erreichen den Berliner Raum bzw. werden aus ihm heraus über die Ostseehäfen nach Skandinavien, ins Baltikum und nach Russland geliefert. Eine systematische Verknüpfung dieser spezifischen Stärken beider Länder hat aber bisher nicht stattgefunden.

Der Beschluss der MKRO vom Juni 2006 setzt mit dem Leitbild „Wachstum und Innovation“ Berlin und Brandenburg mit den mittleren und östlichen Landesteilen Mecklenburg-Vorpommerns funktional miteinander in Beziehung. Das hat dazu beigetragen, Überlegungen zu möglichen neuen Ansatzpunkten der Zusammenarbeit im überregionalen Maßstab anzustoßen. Gleichzeitig bringen sich die drei Länder auch intensiv gemeinsam als Region in den europäischen Maßstab ein, insbesondere im Zusammenhang mit den Arbeiten an einem zentraleuropäischen Entwicklungskorridor zwischen Oslo/Stockholm und der Adria.

So liegt es nahe, dass bei der Erprobung neuer überregionaler Kooperationsformen den Landesregierungen – dabei vor allem der Landesplanung, aber auch der Regionalplanung – große Bedeutung zukommt. Da ein über längere Zeit entstandenes Geflecht staatlicher und gesellschaftlicher Zusammenarbeit ähnlich dem der gewachsenen Metropolregionen wie z. B. Stuttgart oder Hamburg nicht vorhanden ist, obliegt es hier der Landesplanung, entsprechende Informationen zu vermitteln, Anstöße zu geben, Themen zu setzen, Akteure zusammen-zubringen und mögliche Perspektiven der Zusammenarbeit zu formulieren. Die Landesplanungsbehörden der drei Länder leisten also eine Art von „Geburtshilfe“, die darauf abzielt, die Idee der großräumigen Partnerschaften grundsätzlich zu vermitteln und die Zusammenarbeit an einigen ausgewählten Beispielen konkret zu erproben⁸¹⁷.

⁸¹⁵ MORO-Information, ebendas. Ohne jeden Beleg wird die Behauptung aufgestellt, private Akteure, wie IHKS und Wirtschaftsunternehmen, übernahmen als Projektpartner Verantwortung und brächten eigenständige Beiträge in das Vorhaben ein.

⁸¹⁶ MORO-Information, 3/2, 2009.

⁸¹⁷ MORO-Information 3/2, 2009, 10.

Die „Geburtshilfe“ konzentriert sich bislang auf die Entwicklung eines einzigen Projektes, dessen Realisierung zudem nur teilweise von den Landes- bzw. Regionalplanungsbehörden betrieben werden kann, da wesentliche Impulse von der Fortentwicklung der Verkehrsplanung des Bundes abhängen (Verkehrswegeplan bzw. Bedarfsplan für die Bundesschienenwege⁸¹⁸). Die Städte Güstrow (Mecklenburg-Vorpommern), Pritzwalk und Neuruppin (beide Brandenburg) arbeiten mit dem Ziel zusammen, die Ostseehäfen, insbesondere Rostock, mit dem Hinterland, Berlin als Zielort, besser miteinander zu verbinden und dabei die Schiene verstärkt als Verkehrsträger zu nutzen. Wie kleinteilig und kleinräumig die Maßstabsebene einer „überregional“ deklarierten Kooperation in Wahrheit ist, mag das Beispiel der Stadt Neuruppin belegen. Dort bemühen sich regionale Akteure darum, eine von der Deutschen Bahn nicht mehr unterhaltene Bahnnebenstrecke zwischen Neuruppin und Neustadt/Dosse durch Gewinnen eines neuen Betreibers für den Güterverkehr wieder zu öffnen⁸¹⁹. Die angedachte Bahntrasse taucht in der Bundesplanung an keiner Stelle auf.

Kooperation am Beispiel des „Sachsendreiecks“

In der Metropolregion Sachsendreieck besitzt die Frage der räumlichen Abgrenzung und der teilräumlichen Arbeitsteilung eine besondere Brisanz, da weder das Gebiet der Metropolregion noch das der „Überregionalen Partnerschaft“ abschließend definiert ist. Im Leitbild „Wachstum und Innovation“ wird das Gebiet Sachsens, Thüringens sowie Sachsen-Anhalts als gemeinsamer potenzieller Kooperationsraum angedeutet. Dieser als Orientierung gedachte räumliche Bezugsrahmen wurde von Akteuren auf Länder- und kommunaler Ebene aufgegriffen und stellt für sie den Kooperationsraum der Modellregion „Sachsendreieck“ im Rahmen des Modellprojektes dar⁸²⁰.

Dabei ist eine Umdefinition der räumlichen Bezugsgröße „Sachsendreieck“ erfolgt, die bis dahin in den landes- und regionalplanerischen Aussagen noch eine gewisse Trennschärfe aufgewiesen hatte. Während seit dem Jahr 2002 die Oberzentren Chemnitz, Dresden, Leipzig, Zwickau und Halle in der Metropolregion „Sachsendreieck“ kooperieren, werden nun im Rahmen einer „variablen Geometrie“ die IM-PULS-REGION ERFURT-WEIMAR-JENA und die Stadt Gera (Thüringen) sowie die Städte Magdeburg und Dessau-Roßlau (Sachsen-Anhalt) in die Entwicklung der Metropolregion Sachsendreieck einbezogen.

Eine mögliche Erweiterung der Metropolregion „Sachsendreieck“ um die Oberzentren aus Thüringen und Sachsen-Anhalt hat bereits im Vorfeld des MORO die Frage nach einer sinnvollen Ausgestaltung unterschiedlicher Kooperationsebenen aufgeworfen. Während die bestehende Metropolregion „Sachsendreieck“ mit etwa 3,5 Millionen Einwohnern auf einer Fläche von 12.100 km² eine Bevölkerungs-

⁸¹⁸ Die Anlage zu § 1 des Bundesschienenwegeausbaugesetzes listet laufende und disponierte Vorhaben sowie neue Vorhaben auf, notiert weitere Bedarfe und vermerkt internationale Projekte, zu deren Ausbau eine Vereinbarung mit den jeweils betroffenen Nachbarländern erforderlich ist.

⁸¹⁹ MORO-Information 3/2, 2009, 11.

⁸²⁰ MORO-Information 3/2, 2009, 12.

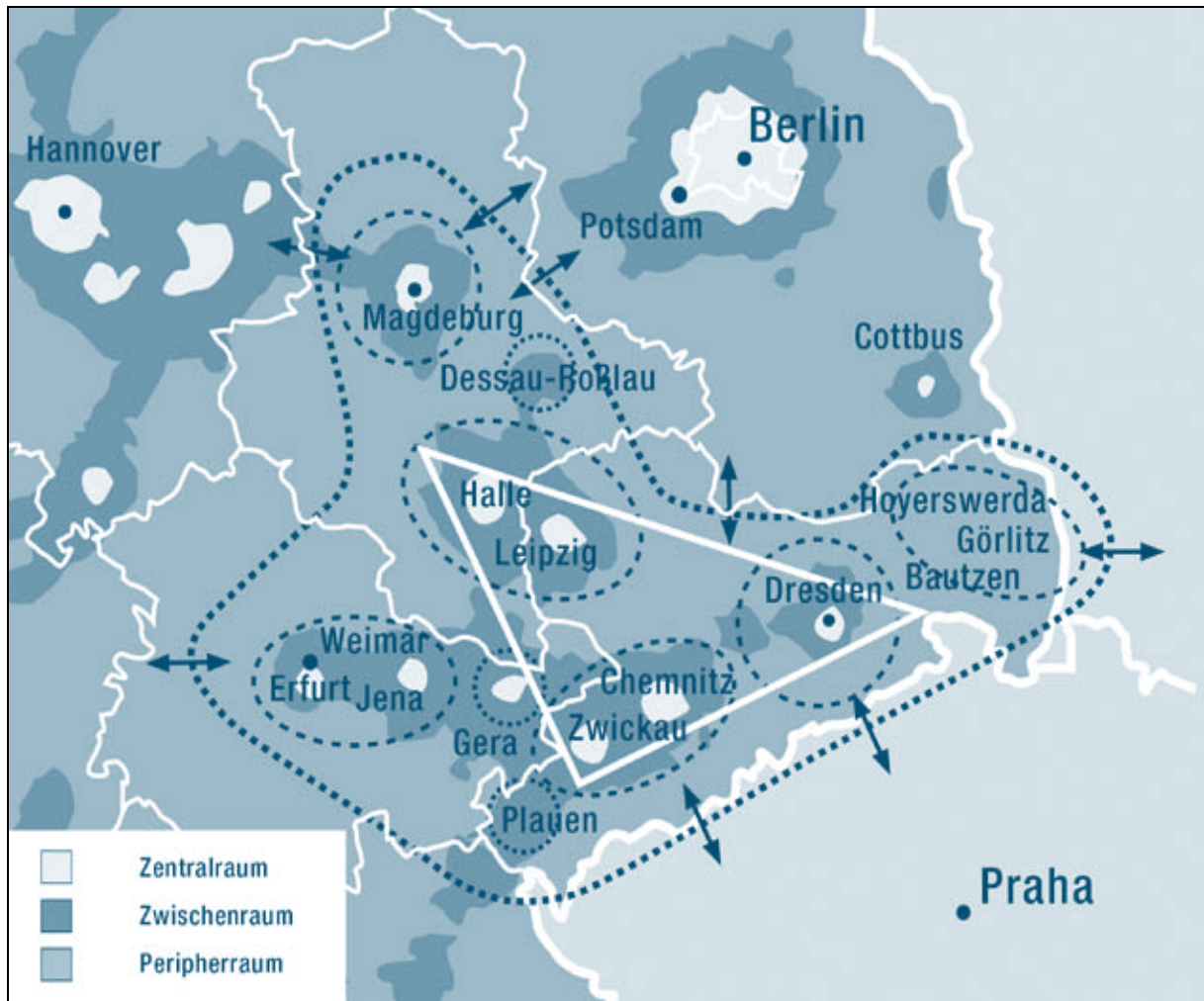
dichte von 290 Einwohnern pro km² aufweist, umfasst der Kooperationsraum der „Überregionalen Partnerschaft“ ca. 9 Millionen Einwohner, eine Fläche von 55.034 km² und eine daraus resultierende Bevölkerungsdichte, die mit 164 Einwohnern pro km² weit unter dem bundesdeutschen Durchschnitt von 230 Einwohnern pro km² liegt.

Ein Blick auf die räumliche Verteilung aller metropolitaner Funktionen macht deutlich, dass der überwiegende Teil in den Kernstädten des „Sachsendreiecks“, insbesondere in Dresden und Leipzig sowie in der Thüringer Städtekette (Jena, Weimar, Erfurt), konzentriert ist. Eine Erweiterung der Metropolregion „Sachsendreieck“ um diese Städtekette könnte tatsächlich im Bereich der Wettbewerbs- und Innovationsfunktion mit einer Stärkung der Metropolfunktionen einhergehen.

Die Frage des Raumzuschnitts der „Überregionalen Partnerschaft“ hat in institutioneller Hinsicht weit reichende Konsequenzen. In der Metropolregion „Sachsendreieck“ existiert zwar mit den fünf Kernstädten als Träger der Kooperation ein relativ homogener kompakter Akteurskreis, der zwar fast nur aus Vertretern des öffentlichen Sektors besteht, jedoch fallbezogen weitere Partner (Umlandkreise, Planungsregionen, Länder, IM-PULS-REGION ERFURT-WEIMAR-JENA, Magdeburg, Dessau-Rosslau und weitere Interessierte) in die Kooperation einbeziehen kann. Der institutionelle Rahmen einer „Überregionalen Partnerschaft“ wird jedoch deutlich komplexer, da bis zu fünfzehn Oberzentren, drei Landesregierungen, 13 Planungsregionen und 38 Landkreise zu beteiligen sind.

Die bisherige Diskussion im Modellvorhaben hat daher verschiedene Szenarien zur Weiterentwicklung der räumlichen Organisation des Sachsendreiecks beleuchtet. Eine hohe Zustimmung hat dabei insbesondere das Konzept einer „Partnerschaft der Stadtregionen“ (vgl. Abbildung 8) gefunden, bei dem die etablierten stadtreionalen Kooperationen gestärkt und im Rahmen der „Überregionalen Partnerschaft“ vernetzt werden sollen⁸²¹.

⁸²¹ MORO-Information 3/2, 2009, 13. Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe mit Akteuren aus allen Teilräumen ins Leben gerufen. Ziel ist das Herausarbeiten von erfolgreichen Ansätzen, um Anhaltspunkte für eine sinnvolle inhaltliche und institutionelle Aufgabenteilung innerhalb der (neugeschnittenen) Metropolregion Sachsendreieck und der „Überregionalen Partnerschaft“ zu gewinnen.

Abbildung 8: „Partnerschaft der Stadtregionen“

Quelle: MORO-Information Nr. 3/2, Bonn 2009, 13.

Die Konstruktion der „variablen Geometrie“ ist in der Studie „Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung und regionalen Kooperation“⁸²² als Möglichkeit einer Ausweitung der Metropolregion „Sachsendereieck“ vorgeschlagen worden. Das Konzept der „Partnerschaft der Stadtregionen“ bezeichnet Metropolregionen endlich – und ehrlich – als das, was sie „in Wahrheit“ sind: ein Unterfall bzw. eine Weiterentwicklung der altvertrauten Raumfigur der Städtenetze.

⁸²² KoRis/IWH/IÖR 2007.

14 Metropolregionen als *Regional Governance*?

Die – wie gezeigt – höchst unterschiedliche Verfasstheit der deutschen Metropolregionen (Gründungen durch Gesetz, Verwaltungsvereinbarungen oder kommunale Abkommen), die unterschiedlichen Trägerschaften (Landesbehörden, Regionalverbände, Vereinigungen des Zivilrechts)⁸²³ und die differierenden Aktivitätsprofile haben die Autoren einer Metropolen-Edition⁸²⁴ nicht davon abgehalten, alle regionalen Steuerungsarrangements unter den Begriff „Regional Governance“ zu subsumieren. Dazu fühlen sie sich aus mehreren Gründen ermutigt:

Funktionale vs. territoriale Differenzierung. Als erstes sehen sie sich dazu berechtigt durch die zutreffend beobachtete Tatsache, dass gerade in als Regionen verstandenen Räumen die bestehenden territorial definierten Verwaltungs- und administrativen Zuständigkeitsgrenzen nicht mehr deckungsgleich mit den bestehenden funktionalen Verflechtungen infrastruktureller oder wirtschaftlicher Art sind. „Die entsprechende Diskussion über eine geeignete Steuerungsstruktur (...[hat; Ergänzung durch Verfasser]...) also immer (...) an der Schnittstelle zwischen funktionaler Differenzierung der Gesellschaft und territorialer Differenzierung staatlicher Organisation“ anzusetzen⁸²⁵.

Der richtige Befund führt jedoch zu keiner wissenschaftlichen Prüfung der Frage, wie denn dieses bestehende Auseinanderklaffen von Funktion und Organisation durch Formen eines *Regional Governance* bearbeitet oder sogar in seinen negativen Auswirkungen gemildert werden kann. Es wird nicht erkennbar, welche *neuen* Formen der Selbststeuerung gegenüber den herkömmlich bei regionaler Steuerung dominierenden territorialgebietskörperschaftlichen Institutionen hinzutreten (müssen), um von einer *neuen Kombination* von „klassischem“ territorialen „Regieren“ einerseits und vom Auftritt (neuer) gesellschaftlicher Steuerungsakteure andererseits sprechen zu können, die das Label eines „Regional Governance“ verdienen.

Dass Funktion und Organisation auseinander treten, ist der Planungstheorie und den Verwaltungswissenschaften seit langem bekannt und hat in der Vergangenheit vielfältige Reformbemühungen ausgelöst, den „gap“ zu schließen. Neben in großen zeitlichen Abständen wiederkehrenden territorialen und funktionalen Gebietsreformen auf Ebene der Kommunen und der Kreise haben sich territoriale Organisationsformen mit Gebietszuschnitten oberhalb der Kreisebene wie Planungs- und Regionalverbände bewährt⁸²⁶. Letztere bieten den Vorteil, neben überörtlichen Planungsaufgaben auch Zuständigkeiten für Infrastrukturen, insbesondere für Verkehr, Abwasser, Abfall und Entsorgung, zu bündeln. Prominente

⁸²³ Siehe Ausführungen in diesem Abschnitt weiter unten.

⁸²⁴ Ludwig/Mandel/Schwieger /Terizakis 2008a.

⁸²⁵ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008b, 24.

⁸²⁶ Wagener 1974; Wagener 1982; Lehmann-Grube/Seele 1983; Schimanke 1987; Fürst et al. 1990; Aigner/Miosga 1994; Heinz 2000; Blatter/Knieling 2009.

Beispiele hierfür sind die (gebietsmäßig eher kleine) REGION HANNOVER und der REGIONALVERBAND RUHR (RVR)⁸²⁷. Die Dokumentation der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen und des REGIONALVERBANDES RUHR⁸²⁸ belegt eindrucksvoll, dass es keiner neuen Organisationseinheiten bedarf, um den komplexen Aufgaben Herr zu werden.

Freiwilligkeit. Als zweites zentrales Element eines *Regional Governance* benennen die Autoren der Metropolen-Edition die *Freiwilligkeit* bei der regionalen Selbststeuerung⁸²⁹. Das Kennzeichen der Freiwilligkeit taucht in der Diskussion von „Governance“ und „Regional Governance“ nur selten auf⁸³⁰ und wird von den Autoren offenbar mit der horizontalen Koordination⁸³¹ verwechselt. Horizontale Koordination *kann* auf freiwilliger Basis erfolgen – etwa in öffentlich-privaten-Arrangements – muss es aber nicht, wie insbesondere die europäische Koordination eines „Multi-Level-Governance“ zeigt⁸³².

Ein Blick auf die Organisationsformen der deutschen Metropolregionen belehrt zudem schnell darüber, dass sie in den wenigsten Fällen auf Freiwilligkeit beruhen. Die Mitgliedschaft in den Planungs- und Regionalverbänden ist stets (landes-)gesetzlich angeordnet und statuiert Pflichtmitgliedschaften. Die (gemeinsamen) Landesplanungsbehörden in den Regionen Berlin-Brandenburg und – stark abgeschwächt – in Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein und in Bremen/Niedersachsen verfügen sogar über Anordnungs- und Weisungskompetenzen klassischer Eingriffsverwaltungen. Nur die schwach institutionalisierten Metropolregionen Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfenbüttel, Halle-Leipzig/ Sachsendreieck, München und Nürnberg haben sich tatsächlich auf freiwilliger Basis zusammengefunden⁸³³. Die Aussage der Autoren, die Freiwilligkeit regionaler Selbststeuerung sei zwingendes Element von *Regional Governance*, ist sowohl theoretisch wie empirisch unzutreffend.

Projekte. Die Theorie-Inkonsistenz erweist sich spätestens bei Markierung des dritten Governance-Elementes, das die Autoren einführen: der projektorientierten Arbeit⁸³⁴. Beim „Klassiker“ des *Regional Governance*, DIETRICH FÜRST, avan-

⁸²⁷ Die Regionalverbände Rhein-Neckar und Stuttgart haben zwar neben der Planungskompetenz auch Zuständigkeitsrechte für Verkehrsverbände, aber keine originären Trägerrechte für Abwasser, Abfall und Entsorgung. Allerdings sind bei beiden Verbänden die wirtschaftsorientierten Aktivitäten stark ausgeprägt. Siehe die Ausführungen zur Region Stuttgart am Ende dieses Abschnittes.

⁸²⁸ Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen und des Regionalverbandes Ruhr 2006

⁸²⁹ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008b, 24.

⁸³⁰ Siehe Abschnitte *Governance-Ansätze* und *Regional Governance-Konzept nach Dietrich Fürst*.

⁸³¹ Auch Blatter/Knieling 2009 sympathisieren mit diesem Missverständnis, wenn sie die horizontale Selbstkoordination betonen; siehe Knieling/Blatter 2009, S. 234 passim.

⁸³² Siehe Abschnitt *Governance-Ansätze*.

⁸³³ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfenbüttel mit der *Region Hannover* und dem Zweckverband *Großraum Braunschweig* über zwei verbandlich organisierte Kernkörperschaften verfügen. Vergleichbares lässt sich bei der Metropolregion München in Form des *Regionalen Planungsverbandes München* und dem Planungsverband *Außerer Wirtschaftsraum München* feststellen. Zu letzteren siehe Gawron 2004, 32 f.

⁸³⁴ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008b, 25.

ciert der Problem- und Projektbezug zu *dem* Thema bzw. Auslöser von Steuerungsversuchen, die er als „Regional Governance“ versteht⁸³⁵, schlechthin⁸³⁶. Die Autoren der Metropolen-Edition indessen verkleinern dessen Bedeutung zu einem „nicht immer zwingenden Element einer Regional Governancestruktur“⁸³⁷, obwohl die sich vorstellenden Metropolregionen ohne jede Ausnahme von Projekten berichten. Indem die Autoren der Metropolen-Edition diesen Aspekt in seiner Bedeutung verkennen, sind sie nicht in der Lage, die differenzierten Interaktionsprozesse zwischen verschiedenen Akteursgruppen beim Generieren, Entwickeln und Implementieren genauer „unter die Lupe“ zu nehmen und Interaktionsmodi in ihren Chancen und Blockierungen bei deren Steuerungsversuchen überhaupt als solche zu untersuchen⁸³⁸.

Bereits die von den Herausgebern der Metropolen-Edition selber explizit thematisierten Elemente einer vermeintlichen Governance-Struktur – funktionale vs. territoriale Differenzierung, Freiwilligkeit und Projekte – rechtfertigen es nicht, von „Regional Governance“ zu reden. Die Defizite bei Begrifflichkeit und Subsumtion werden klar ersichtlich, wenn im Folgenden die von ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST in die Diskussion eingeführten weiteren Merkmale von *Regional Governance* systematisch durchgemustert werden, ob und inwieweit sie in der Metropolen-Edition angesprochen und im Einzelnen belegt werden⁸³⁹.

Allen *Governance*-Konzepten ist der *Steuerungsanspruch* impliziert. Nicht der Verzicht, sondern der Wandel der Steuerungsformen (und partiell der -inhalte) ist ihr Thema. Steuern heißt, wie bereits oben festgestellt⁸⁴⁰, gezielte Einflussnahme zur Veränderung eines Zustandes. Um dieses zu bewerkstelligen bzw. zu erreichen, benötigt man zum einen Ressourcen, gleichgültig welchen Steuerungsmodus man wählt⁸⁴¹, zumindest an Personal, Geld und Zeit⁸⁴², zum zweiten Themen und Gegenstände (Inhalte).

Themen. Für jede Steuerung benötigt man einen oder mehrere Gegenstände bzw. Gegenstandsbereiche, die durch gezielte Einflussnahme in ihrem Zustand verändert werden sollen, in der Terminologie von ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST: ein oder mehrere Thema/Themen. Auch im Verständnis der *Governance*-Ansätze setzt Steuerung ein gegenständliches Substrat, einen konkreten identifizierbaren Inhalt voraus. Was also steuert *Regional Governance*?

Die Region als räumlicher Bezugspunkt, als territorial zu definierender Gegenstandsbereich scheidet aus, da diese Raumeinheit in ihren Grenzen sehr unbe-

⁸³⁵ Fürst 2004, 719.

⁸³⁶ Ebenso: Blatter/Knieling 2009, 239 ff., 256 ff.

⁸³⁷ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis, ebendas.

⁸³⁸ Siehe Benz/Fürst 2003a, 39-46 und 48-54.

⁸³⁹ Siehe Kapitel 10 der Arbeit.

⁸⁴⁰ Siehe Kapitel 2 dieser Arbeit.

⁸⁴¹ Siehe Kapitel 3 dieser Arbeit.

⁸⁴² Auch eine „klassische“ Steuerungsform wie die Produktion eines Gesetzes erfordert den Einsatz dieser Ressourcen.

stimmt ist und in den Fällen, wo tatsächlich räumlich eindeutige Abgrenzungen existieren, sie durch administrative Grenzziehungen definiert sind – also genau durch das, was die *Regional-Governance*-Proklamation im Fall der Metropolregionen – unter dem im Übrigen zutreffenden Hinweis auf funktionelle Überlagerungen jenseits der bestehenden administrativen Grenzen – zu überwinden vorgibt.

Auch die Existenz der regionalen Zusammenarbeit bzw. Kooperation scheidet als Inhalt aus. In der Governance-Diskussion wird Kooperation – möglichst auf horizontaler Ebene – zwar als ein (wichtiges) Merkmal angesehen⁸⁴³. Dieses Merkmal bezieht sich jedoch auf den *Modus* der Themen- bzw. Konfliktbearbeitung; sie stellt selber keinen (neuen) eigenständigen Inhalt dar.

Als dominantes Thema stellt sich die Förderung der *Wirtschaft* heraus. Unter diesem Label ist einerseits die klassische Wirtschaftsförderung zu verstehen, eine Aufgabe, die herkömmlicher Weise im kommunalen Bereich verankert ist und nun neue Formatierung im Rahmen überkommunaler Organisation erhält. Zum zweiten ist darunter die Stärkung und Promotion einzelner Wirtschaftscluster zu verstehen, die in den jeweiligen Regionen stark vertreten sind⁸⁴⁴ und häufig zur Bildung Regionaler Kompetenzzentren geführt haben. Wie bereits oben ausgeführt⁸⁴⁵, besetzen alle elf Metropolregionen das Thema Wirtschaft.

Steuerung von Inhalten setzt schließlich eine Steuerungsbefugnis – in welcher Form auch immer – voraus. Diese Befugnis oder Kompetenz kann als die Fähigkeit von Organen bzw. Organisationen beschreiben werden, verbindliche Entscheidungen gegenüber Dritten zu treffen⁸⁴⁶. Die Entscheidungskompetenz muss nicht aufgrund anordnender Berechtigung erfolgen; sie kann auch kooperativ – einvernehmlich zustande kommen. Dem ersten Kompetenzmodell entspricht paradigmatisch das Gesetz, dem zweiten der Vertrag. Während Gesetze schnell erschließbar sind, ist der Inhalt privat-öffentlicher oder gar rein privatrechtlicher Natur nicht ohne Weiteres zugänglich. Die Veröffentlichungen der elf Metropolregionen üben an dieser Stelle deutliche Zurückhaltung.

Die eingangs gestellte Frage, was *Regional Governance* eigentlich steuert, kann nach der kurzen Explikation des Steuerungsbegriffes präzisiert werden: Wer steuert Metropolregionen?

Akteurskonstellationen. Bei Durchmusterung der Selbstvorstellungen der Metropolregionen fällt auf, dass sie fast alle ein durchaus umfangreiches Spektrum wie auch immer gearteter gemeinsamer Aktivitäten präsentieren, aber kaum verdeutlichen, in welchen Gremien, Organen oder Organisationen eigentlich verbindliche Steuerungsentscheidungen getroffen werden. Über diese „Produkte“ metropolitaner „Governance“ erfährt man so gut wie gar nichts. Allenfalls stellen

⁸⁴³ Siehe Kapitel 10 dieser Arbeit.

⁸⁴⁴ Beispiele: Biotechnologie, Logistik und Finanzwirtschaft in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, Luftfahrt, Raumfahrt, Satellitennavigation in der Wirtschaftsregion München, solare Technologie und Energiedienstleistungen in der Metropolregion Stuttgart. Die Aufzählung ist nicht abschließend.

⁸⁴⁵ Siehe Kapitel 13 dieser Arbeit.

⁸⁴⁶ Fehlen Dritte, handelt es sich regelmäßig um Selbststeuerung.

die Metropolregionen ihre Gremien und Organe vor, lassen den Leser aber fast immer im Stich, wenn er genauer wissen will, wie sie sich konstituieren, wie sie entscheiden und welche Bindungswirkungen ihre Entscheidungen erzeugen. Dieser Befund gilt auch für die Regionalen Kompetenzzentren, über deren Organisationsform und Arbeitsweise fast nichts verlautet.

Der Blick auf die Organisationsstrukturen lässt indessen zumindest einzelne Rückschlüsse auf Entscheidungskompetenzen und damit Steuerungskapazitäten zu. Sieben der elf Metropolregionen können einige ihrer Entscheidungsbefugnisse aus Landesgesetzen ableiten, die entweder Landesplanungsabteilungen (Berlin-Brandenburg, bedingt Niedersachsen/ Bremen und Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein) oder Planungs- bzw. Regionalverbände mit bestimmten Aufgaben beauftragen, die sich im Wesentlichen auf die der formellen Regionalplanung beziehen (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Regionalverband Ruhr (RVR), Region Rhein-Neckar, Region Stuttgart). Im Anschluss an DIETRICH FÜRST⁸⁴⁷ sprechen JOACHIM BLATTER und JÖRG KNIELING zutreffend von „harten“ Organisationslösungen, die formale Kompetenzen in den Vordergrund rücken und sich durch eine verbindliche Legitimation der Entscheidungsorgane auszeichnen⁸⁴⁸.

Des Weiteren können diese Regionen insofern als Metropolregionen verstanden werden, als dass sie – mehr oder weniger – metropolitane Funktionen im Sinne von Innovations- und Wettbewerbsfunktionen, Entscheidungs- und Kontrollfunktionen und Gatewayfunktionen tatsächlich ausüben und – wenn auch zum Teil mit Gebietsunschärfen – im Kern auf einer verbandsförmigen, durch Gesetz errichteten Planungsinstitution aufsitzen. Auch die Herausgeber der Metropolregionen-Edition würdigen die besondere Funktion der Regionalverbände des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main, des Regionalverbandes Ruhr (RVR) (als Teilgebiet der Metropolregion Rhein-Ruhr) und der Regionen Stuttgart und Rhein-Neckar als „wesentliche öffentliche Promotoren“ einer regionalen Strategiefindung⁸⁴⁹.

In diesen Metropolregionen erfolgen weitere Aufgabenerfüllungen öfters durch Ausgründung in Form von GmbH's⁸⁵⁰. Deren Entscheidungsbefugnisse leiten sich aus den Gesellschafter-Verträgen ab, die nach § 3 GmbHG die Inhalte der gemeinsamen Unternehmung und die Stimmrechte der Gesellschafter bezeichnen müssen. Die verbandlichen Metropolregionen haben durchweg eine Reihe von Ausgründungen vorgenommen bzw. sich an Unternehmungen in Form der Mitgesellschafter beteiligt. Dabei dominieren Wirtschaftsförderung, Verkehr und Ab-

⁸⁴⁷ Fürst 1997.

⁸⁴⁸ Blatter/Knieling 2009, 249.

⁸⁴⁹ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008c, S. 183. In der Region Berlin-Brandenburg übernimmt diese Rolle die Gemeinsame Landesplanung beider Länder.

⁸⁵⁰ Explizit genannt beim Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Regionalverband Ruhr (RVR), Regionalverbände Rhein-Neckar und Stuttgart.

fallwirtschaft⁸⁵¹. Register- und Publizitätspflichten der GmbH gestatten einige Einblicke in die Akteursstruktur.

Die Gründung einer GmbH bedarf bei der Anmeldung zur Eintragung in das Handelsregister über die Beibringung des Gesellschaftervertrages gemäß § 3 GmbHG eine vollständige Liste der Gesellschafter sowie die Angabe der Gesellschafteranteile (Nennbeträge der übernommenen Geschäftsanteile) gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 3 GmbHG. Diese Angaben, die von der Geschäftsführung zu aktualisieren sind (§ 40 GmbH), gestatten eine genauere Rekonstruktion der Akteurskonstellationen. Die Pflicht zur Vorlage des Jahresabschlusses und des Lageberichts gemäß § 42a GmbHG, dessen Bilanzierung nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung des HGB zu erfolgen hat, gewährt Informationen über die Geschäftsvolumina dieser Beteiligungen lässt damit – wenigstens indirekt – Rückschlüsse auf Steuerungspotenziale zu.

Neben gesetzlicher Ermächtigung und Berechtigung durch GmbH-Vertrag o. Ä. besteht der dritte von den Metropolregionen gewählte Institutionalisierungsweg in der Etablierung vereinsrechtlicher oder dem Vereinsrecht nachgebildeter Strukturen, die durch Verwaltungsvereinbarungen oder -abkommen zwischen Gebietskörperschaften der kommunalen Ebene (Gemeinden, Städte oder Kreise) zustande kommen. Das Vereinsrecht kennt über die Eintragungen in das Vereinsregister (§§ 59 ff. BGB) hinaus keine weitergehenden Publizitätspflichten wie etwa das Recht einer GmbH; die Rechenschaftsberichte erfolgen intern und sind für Dritte von Gesetzes wegen nicht einsehbar. Insofern kann man sich über die Aktivitäten, die in Formen des Vereinsrechtes erfolgen, nur schwer Einblick verschaffen.

Als gewisser Sonderfall ist – viertens – die schlichte kommunale Vereinbarung der Städte Halle, Leipzig, Chemnitz, Dresden und Zwickau (Halle-Leipzig/Sachsendreieck) zu nennen, die nur auf die Verabredung gemeinsamer künftiger Projekte und Aktivitäten zielt⁸⁵².

Die nachfolgende Übersicht 11 dokumentiert die verschiedenen Organisationsformen der Metropolregionen:

⁸⁵¹ Siehe die Zusammenstellungen von Ausgründungen und Beteiligungen bei Roth 2008, 57 f., für Frankfurt/Rhein-Main, Mandel 2008, 132, für Rhein-Neckar, Petzinger/Schulte/Scheytt/Tum 2008, 145, für Ruhr, und Ludwig/Steinacher 2008, 176, sowie Steinacher 2001, 92 ff., für Stuttgart.

⁸⁵² Schneider 2008, 158.

Übersicht 11: Metropolregionen und ihre Organisationsformen

Metropolregionen	Organisationsform
Berlin-Brandenburg	Gemeinsame Landesplanungsabteilung
Bremen-Oldenburg (Nord-West)	eingetragener Verein
Frankfurt/Rhein-Main	Planungsverband
Halle-Leipzig/Sachsendreieck	„wandernde“ Geschäftsstelle
Hamburg	Geschäftsstelle
Hannover-Göttingen-Braunschweig-Wolfsburg	GmbH
München	eingetragener Verein
Nürnberg	Geschäftsstelle
Rhein-Neckar	Regionalverband
Rhein-Ruhr	Regionalverband (nur Ruhrgebiet)
Stuttgart	Regionalverband

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Institutionen. Es kennzeichnet die theoretische Schwäche des *Regional Governance*-Ansatzes, den die Herausgeber der Metropolen-Edition vertreten, dass sie über die Frage nach den konkreten Steuerungsgegenständen und den dabei zur Verfügung stehenden Ressourcen keine einzige Zeile verlieren. Auch die Autoren, die die elf Metropolregionen vorstellen, geben in höchst unterschiedlicher, mitunter eher apokrypher Weise Auskünfte zur Beantwortung dieser Frage. Die Aussagen über Betätigungsfelder und Schwerpunktsetzungen bei Aufgabenwahrnehmung⁸⁵³ ersetzt nicht den detaillierten Nachweis über die Steuerungsleistungen, die die dafür etablierten (oder bereits bestehenden) Institutionen erbringen.

Lediglich die Feststellung, dass in allen Metropolregionen ein bestimmbarer (meist sehr kleiner) Kreis von Menschen in Geschäftsstellen oder vergleichbaren Organisationseinheiten von Länderadministrationen mit dem Arbeitsfeld betraut ist, kann in diesem Zusammenhang als verlässliche und belastbare Aussage interpretiert werden. Bei den Planungs- und Regionalverbänden ist die Zurückhaltung zunächst ihrer Institutionalisierung selber geschuldet. Landes- und organisationsrechtlich können Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse und Aufgaben rasch erschlossen werden. Siedlungs- und Freiraumplanung, Verkehrsplanung, Wirtschafts- und Strukturförderung, Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung, der Gesundheit und der Bildung, Umwelt und Klimaschutz, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen von regionaler Bedeutung decken das Spektrum ab. Bei diesen Verbänden ist allenfalls von zusätzlichem Interesse, ob sie zur Erledigung spezifischer Aufgaben weitere Institutionen ausgegründet haben (wie Regionale Entwicklungsagenturen, Standortmarketing-Organisationen oder Cluster-Vereinigungen).

Bei denjenigen Metropolregionen, die zivilrechtlichen Organisationspfaden folgen, dominieren freiwillig übernommene Entwicklungsaufgaben in – mehr oder weni-

⁸⁵³ Siehe Tabelle 6 in Kapitel 13 dieser Arbeit.

ger formalisierten – Netzwerken⁸⁵⁴. Wie wenig die Unterscheidung zwischen „harter“ und „weicher“ Institutionalisierung zur Charakterisierung zwei von einander geschiedenen Typen „metropolitaner Governance“ taugt, belegt nachdrücklich die Tatsache, dass in *allen* Metropolregionen Entwicklungsaufgaben durch Organisationen in privatrechtlicher Form angegangen werden. Über veröffentlichte Geschäftsberichte können weitere Zahlen erschlossen werden. Jedoch schweigen viele Autoren sehr beredt, insbesondere über den Aspekt „Gemeinsame Finanzierung von Projekten“, obwohl Projekte eines der „Kerngeschäfte“ bilden, das alle Metropolregionen betreiben. Die nachfolgende Übersicht dokumentiert die finanziellen Aufwendungen nach Selbstaussagen der Autoren der Metropolen-Edition.

Übersicht 12: Jährliche Aufwendungen der deutschen Metropolregionen nach Selbstaussage

Metropolregion	Ausgaben/Jahr
Berlin-Brandenburg	keine Angaben
Bremen-Oldenburg (Nord-West)	800.000 € (Jahre 1997-2005) ⁸⁵⁵
Frankfurt/Rhein-Main	keine Angaben
Halle-Leipzig/Sachsendreieck	keine Angaben
Hamburg	320.000 € ⁸⁵⁶
Hannover-Göttingen-Braunschweig-Wolfsburg	561.000 € ⁸⁵⁷
München	indirekte Angaben ⁸⁵⁸
Nürnberg	300.000 € ⁸⁵⁹
Rhein-Neckar	4.200.000 € ⁸⁶⁰
Rhein-Ruhr	keine Angaben
Stuttgart	k. A./Beteiligung ≈ 540.000 € ⁸⁶¹

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Autorenangaben in Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland. Baden-Baden 2008

Legitimation. Gleichermäßen problematisch wie defizitär muss weiterhin die *demokratische Legitimation* der Entscheidungsgremien von Metropolregionen eingeschätzt werden. Mit Ausnahme der Region Stuttgart erfolgt in keiner Region eine Urwahl aller Vertreter einer Regionalversammlung. Auch in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg beziehen sich die unmittelbaren Wahlrechte nur auf die (Teil-) Region Hannover, nicht jedoch auf den gesamten Metropolraum. Eine Sonderstellung nimmt auch die GEMEINSAME

⁸⁵⁴ Blatter/Knieling 2009, 249.

⁸⁵⁵ Baumheier 2008, 44.

⁸⁵⁶ Schwieger 2008, 72.

⁸⁵⁷ Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg 2009, 10 ff.

⁸⁵⁸ 2,5 Personalstellen im Jahr 2008 für die Geschäftsstelle. Schulz 2008, 107.

⁸⁵⁹ Standecker 2008, 121. Die Autorin führt auch das Budget des Marketingvereins *Metropolregion Nürnberg e. V.* an, das nach ihren Angaben 280.000 €/Jahr beträgt. Siehe dies., ebenda.

⁸⁶⁰ Gesamthaushalt Regionalverband. Mandel 2008, 136.

⁸⁶¹ Ludwig/Steinacher 2008, 176.

LANDESPLANUNGSABTEILUNG DER LÄNDER BERLIN UND BRANDENBURG (GL) ein, da die zuständigen Minister als Teil der jeweiligen Landesregierung über die sog. Legitimationkette an die Wahlen zum Abgeordnetenhaus (Berlin) bzw. zum Landtag (Brandenburg) zurückgebunden sind⁸⁶².

In allen anderen Metropolregionen existieren Entscheidungsgremien auf kompliziert abgeleiteten Legitimationen (Vertreter der Gemeinde-, Stadt- oder Kreisräte) oder schlicht auf Delegation von Selbstverwaltungsgremien (wie etwa den Industrie- und Handelskammern). In diesem Sinne völlig undemokratisch sind die Repräsentationen einzelner wirtschaftsmächtiger Industriefirmen oder ausgegründeter Unternehmungen (z. B. der Tourismusförderung in Form einer GmbH), die vollmundig als öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP oder PPP) verkauft werden. Besonders die Organisationsformen des Zivilrechts, namentlich die der eingetragenen Vereine und der GmbH, sind in einer Weise besetzt, die weder den Prinzipien einer – auch nur noch vermittelten – demokratischen Legitimation – noch denen nach öffentlicher Kontrolle und Transparenz entsprechen. Von „Sicherstellung einer demokratischen Legitimation, von Kompetenzen für die strategische Planung, von Kompetenzen zur Durchführung regionaler Projekte sowie der erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen“⁸⁶³ kann hier keine Rede sein.

In diesem Zusammenhang gehört auch das Verhältnis zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren einerseits und privaten bzw. zivilgesellschaftlichen Akteuren andererseits. Akteure des Wirtschaftssystems können nicht – wie in der Literatur immer wieder der Fall – umstandslos zu den privaten Akteuren geschlagen werden, sondern haben als Vertreter von partikulären Interessen zu gelten, unabhängig von der Form, in der sie beteiligt sind. In dieser Sichtweise bleiben nur wenige „echte“ zivilgesellschaftliche Interessen(-sgruppen) übrig, die in *regional governance* einbezogen sind. Mit Einschränkungen können die Sektoren Universität/Forschung und Sport/Kultur dem Bereich zivilgesellschaftlicher Aktion zugerechnet werden. Die Einschränkung ergibt sich vor allem daraus, dass auch in diesen Sektoren ein erheblicher staatlicher Einfluss vorhanden ist (in wachsendem Maße auch der Wirtschaft), der autonomes Handeln bzw. autonome Konstitution als soziales (Sub-) System beeinträchtigt. Auf jeden Fall ist die Integration der Zivilgesellschaft „eine noch weitgehend offene Frage“⁸⁶⁴.

Während Themen, Akteure, Akteurskonstellationen und Institutionen wenigstens in Umrissen erkennbar (wenn auch nicht präzise analysiert) werden, bleiben die anderen von ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST genannten Untersuchungsdimensionen bei Analysen von *Regional Governance*⁸⁶⁵ nahezu unberücksichtigt, teilweise sogar unerwähnt. Über Aktionsmodi, Steuerungsmixe und Steuerungsformen sowie über prozessendogene Faktoren und Prozessmanagement erfahren die Leser

⁸⁶² Zur Legitimation der Verfassungsorgane durch Wahlen siehe Katz, Staatsrecht, § 9 I 4 und § 14 I 2.

⁸⁶³ Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008b, 26.

⁸⁶⁴ Blatter/Knieling 2009, 255.

⁸⁶⁵ Benz/Fürst 2003.

der Metropolen-Edition kaum etwas. Auch hier besteht der missliche Umstand, die wenigen (lückenhaften) Angaben zu Akteurskonstellationen und Themen „gegen den Strich bürsten“ zu müssen, um wenigstens plausible Annahmen vortragen zu können.

Interaktionsmodi. Die in vielen Metropolregionen betriebene Zusammenarbeit staatlicher und privat(wirtschaftlich)er Akteure folgen unterschiedlichen Handlungsorientierungen. In Kapitel 9 wurde bereits darauf hingewiesen, dass marktorientierte Unternehmen ein eher instrumentelles Verhältnis zu regionalen Kooperationen unterstellt werden kann, während wählerabhängige Kommunalpolitiker eher dazu neigen, Fragen der Verteilungswirkungen in den Vordergrund zu rücken⁸⁶⁶.

Beispiele aus den Metropolregionen Nürnberg, München und Hamburg können diesen Zusammenhang etwas näher verdeutlichen. In allen drei Regionen existieren Verabredungen zur Durchführung von Projekten⁸⁶⁷, die sich im Wesentlichen auf Marketing und Tourismuswerbung und kleinvolumige Entwicklungsprojekte beziehen. Bei den erstgenannten Projekten wird das instrumentelle Interesse von Akteuren aus der Wirtschaft besonders deutlich. Internet-Auftritte und Messe-Präsentationen gehören für größere Unternehmen zur Selbstverständlichkeit. Neu ist allenfalls, dass sie diese „Eigenwerbung“ nicht mehr isoliert alleine, sondern unter dem „Firmenschild“ einer Region betreiben. Dabei ist anzunehmen, dass sie diese Kooperation nur so lange betreiben, solange sie sich „rechnet“⁸⁶⁸.

In systemtheoretischer Sichtweise stoßen mit „Politik“, „Wirtschaft“ und „Zivilgesellschaft“ drei unterschiedliche, ausdifferenzierte Sozialsysteme aufeinander, die ihren jeweils eigenen hochspezifischen Codierungen folgen. Die Codes sind untereinander nicht kompatibel⁸⁶⁹, da die einzelnen Sozialsysteme operationell geschlossen sind. Ihre zugleich existierende „kognitive Offenheit“ ermöglicht jedoch Kommunikation über Systemgrenzen hinweg. Für diesen Vorgang hat sich der Begriff „Strukturelle Koppelung“ eingebürgert⁸⁷⁰. Eher kurzschlüssig wird in Planungsdiskursen von „Verhandeln“ gesprochen. Dabei sind die Voraussetzungen für gelingendes Verhandeln außerordentlich hoch, da die einzelnen Subsysteme Impulse der anderen Subsysteme nur ihrer eigenen Struktur entsprechend verarbeiten können⁸⁷¹. Verhandlungsstrukturen sind daher immer als fragil oder als hybrid anzusehen⁸⁷².

⁸⁶⁶ Siehe Seite 80 ff. dieser Arbeit.

⁸⁶⁷ Hamburg: „Wachstumsinitiative Südelbe“ und Wachstumsinitiative Norderelbe“; siehe Schwieger 2008, 77. München: Arbeitsgruppe Wirtschaft; siehe Schulz 2008, S. 108. Nürnberg: Forum Wirtschaft und Infrastruktur; siehe Standecker 2008, 122 ff.

⁸⁶⁸ Scharf/Schubert/Hehn 2009.

⁸⁶⁹ Grundlegend Luhmann 1984, S. 92 ff.

⁸⁷⁰ Görlitz/Burth 1998, S. 223 ff.

⁸⁷¹ Görlitz/Burth 1998, S. 231 ff. und S. 241 ff.

⁸⁷² Willke 1995, S. 138 f.

Gleichgültig, ob man dieser strengen Lesart systemtheoretischer Betrachtungsweise folgt oder nicht, als aufklärbedürftig ist die Tatsache anzusehen, genaue Kenntnis darüber zu erhalten, wer mit wem „verhandelt“ und mit welchem Ergebnis. Welche Verhandlungsmassen stehen zum Tausch? Wer kann sich aufgrund besserer Argumente oder höherer „Einsätze“ durchsetzen? Wer leistet welche (finanziellen, hierarchisch-anordnende kommunikative) Beiträge, um einen Verhandlungserfolg sicherzustellen? Diese und weitere Fragen sind zu klären, wenn Interaktionen als dominierendes „Verkehrsmittel“ von Akteuren aus verschiedenen Sozialsystemen gelten sollen.

Prozessendogene Faktoren. Als weitere Schwachstelle im Konzept der Metropolregionen als *Regional Governance* ist das Fehlen jeder Benennung prozessendogener Faktoren anzusehen. ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST stellen diese Faktoren besonders dann als gewichtig heraus, wenn die Kooperation wenig förmlich institutionalisiert ist. Erklärtermaßen wollen die Metropolregionen nicht nur für die Entwicklung ihres Kerngebietes – i.d.R. die Stadtregion – sondern auch für die umlandigen Räume Sorge tragen. Unter dem missverständlichen Begriff der „Verantwortungsgemeinschaft“ – einer Rechtsfigur, die nur das eheliche Unterhaltsrecht und das Sozialrecht kennen⁸⁷³ – hat das Konstrukt Eingang in offizielle Dokumente der Raumordnung gefunden⁸⁷⁴. Mit Ausnahme der Metropolregion Nürnberg ist es jedoch in verlautbarten Beschlüssen nicht zum Tragen gekommen⁸⁷⁵.

Das Umland der metropolitanen Kernregionen wird im Wesentlichen über Projekte der Verkehrsinfrastruktur und der Energieversorgung an- bzw. eingebunden. Der Abbau infrastruktureller Defizite der ländlichen Räume im schienengebundenen Verkehr⁸⁷⁶ und die Unterstützung von Cluster-Bildung im Energiebereich⁸⁷⁷ sind hier zu nennen. Bemerkenswert ist, dass aus Sicht der metropolitanen Zentren bzw. Kernstädten deren Umland fast ausschließlich im Blickwinkel infrastruktureller Leistungsangebote liegt. Der Beitrag dieser Gebiete als eigenständige Produzenten nicht-industrieller Güter (Landwirtschaft) findet kaum Erwähnung. Entsprechend bildet sich auch auf organisatorischer Ebene keine Beteiligung von (Landes)Ämtern oder anderen staatlichen Sonderbehörden für Agrarordnung, Landwirtschaft u. Ä. ab.

Defizitär bleibt die Beteiligung kommunaler Vertreter der ländlichen Regionen sowohl in den „Steuerungs“-Gremien wie bei den Projekten. Dieser Befund kann plausibel durch die zahlreichen Förderinitiativen und Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (Leader+, ILEK, Europäischer Landwirtschaftsfonds) erklärt

⁸⁷³ Familienrecht: § 1353 I 2, 2. HS; Gernhuber/Coester-Waltfeu 2010, § 18 IV, RdNr. 38 ff., S. 143 ff; Rauscher 2008, § 14, RdNr. 240, S. 161; Weinrich/Klein 2008, Kommentar zu § 1353 BGB Teil D, S. 67 ff.; Sozialrecht: Fock 2007, Abschnitt 9.3, RdNr. 12, S. 163; Knickrehm/Spellbrink 2008, § 24, RdNr. 42, S. 1088; Valgolo 2010, Kommentar zu § 7 SGB II, RdNr. 181; § 7 IIIa SGB II.

⁸⁷⁴ BBR/BMVBS 2006, 41.

⁸⁷⁵ Europäische Metropolregion Nürnberg, *Bad Windsheimer Erklärung* 2007.

⁸⁷⁶ Metropolregion Hamburg; siehe MORO-Informationen 3/1, 9.

⁸⁷⁷ Beispiel Europäische Metropolregion Nürnberg; siehe Standecker 2008, 126.

werden. Er wird gelegentlich sogar mit dem Wesen eines mit exklusiver Souveränität konzipierten Nationsstaates erklärt, dem die Sorge um die Sicherstellung und Stabilität eines territorial definierten Raumes und damit auch seine Verortung für die ländlichen bzw. peripheren Räume zuzumuten ist⁸⁷⁸. „Die räumliche Politik des Gesamtstaates sollte sich auch in Zukunft mit den materiell ausgerichteten Instrumenten der klassischen Moderne (Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und finanzielle Förderungen) auf die ländlichen Räume konzentrieren.“⁸⁷⁹. Derartige Positionen widersprechen dem Gedanken einer systematischen Vernetzung zwischen Zentren, Umland und Peripherie sowie dem „Ausbau der Zusammenarbeit zwischen metropolitanen Kernen, weiteren Stadtregionen und ländlichen Räumen“⁸⁸⁰ jedenfalls dann, wenn sie keinen weiteren Gedanken darüber anstellen, wie die Zusammenarbeit zwischen (National-) Staat und (weitgefassten) Metropolräumen ausgestaltet werden soll. „Weiche“ Instrumente⁸⁸¹ genügen für die Abstimmung jedenfalls nicht.

Ausnahme. Dass die schillernde und widersprüchliche Verwendung des Begriffes *Regional Governance* trotzdem nicht vorschnell aufgegeben werden sollte, demonstriert ARTHUR BENZ in seiner Analyse der Regelungs- und Steuerungsstrukturen der *Region Stuttgart*⁸⁸². Für ihn stellt die Region ein besonders anschauliches Beispiel für den Typus von Regionalpolitik dar, in dem eine Selbststeuerung praktiziert wird, die im Kern auf der Kooperation zwischen Akteuren beruht, aber durch politische Führung und Management sowie durch formale Organisations- und Verfahrensregeln unterschiedlicher Art gestaltet wird⁸⁸³.

„Der spezifische Mix aus strukturellen und prozeduralen Elementen, der die Regional Governance ausmacht, ergibt sich aus formalen Organisationsreformen und Anpassungen der Kooperationsmuster an die Erfordernisse der jeweiligen regionalen Problemkonstellationen. Dieses Zusammenspiel von Reformpolitik kennzeichnet die jüngere Geschichte der Region Stuttgart. In dem polyzentrischen Raum mit seinem hohen Konfliktpotenzial entstand in mehreren Reformschritten eine Organisation, die nach ihrer Rechtsform und ihrer formalen Struktur einer Gebietskörperschaft gleicht, die aber faktisch eine interessante Mischform aus Mehrheitsdemokratie, hierarchischer Steuerungsstruktur, funktional differenzierten Netzwerken bzw. Fachorganisationen und einem kooperativen Konfliktmanagement bildet.“⁸⁸⁴

ARTHUR BENZ arbeitet zunächst die Struktur des Verbandes Region Stuttgart heraus, dem durch das Errichtungsgesetz im Jahr 1994 Pflichtaufgaben zugesprochen worden sind, die über die eines Planungsverband herkömmlicher Art weit

⁸⁷⁸ Blatter/Knieling 2009, 245, auch 261.

⁸⁷⁹ Blatter/Knieling 2009, 246.

⁸⁸⁰ BBR/BMVBS 2006, 41.

⁸⁸¹ Blatter/Knieling 2009, 261.

⁸⁸² Benz 2003.

⁸⁸³ Benz 2003, 505.

⁸⁸⁴ Benz 2003, *ibid.*

hinausreichen⁸⁸⁵. „Aus dem kommunalen Verband wurde ein regionaler Verband, der recht ähnlich wie eine Gebietskörperschaft ausgestaltet ist, dessen Aufgaben sich aber auf die regionale Entwicklungssteuerung konzentrieren.“⁸⁸⁶. Drei Elemente tragen die Struktur: die Kompetenz zur Anordnung kommunaler Planungen, die Verbindung von Planungs- und Fachzuständigkeiten und die Einrichtung eines demokratisch legitimierten Regionalparlaments. Sie bilden den institutionellen Rahmen, in dem sich die Kooperation der regionalen Akteure entfaltet.

„Regionale Kooperation“, so fasst ARTHUR BENZ zusammen, „ist in eine hierarchische Kernorganisation eingebettet. Es ist das Zusammenwirken von Hierarchie und Kooperation, einer schlanken Leitungsorganisation und regionalen Netzwerken unter der Kontrolle einer vom Volk gewählten Versammlung, in der demokratisch legitimierte Mehrheitsentscheidungen möglich sind, welches die besondere Ausprägung von Regional Governance in der Region Stuttgart ausmacht“⁸⁸⁷.

Im Folgenden zeigt ARTHUR BENZ, wie in der Region Stuttgart die strategische Steuerung vorgenommen wird und in welchen operativen Netzwerken, in denen sich öffentliche und private Akteure zusammenfinden, Umsetzung und Realisierung erfolgen⁸⁸⁸. Zur strategischen Steuerung muss geeignete Kontrolle, ggf. Sanktionsmacht hinzutreten können. Auch dies ist in der Struktur der Region Stuttgart angelegt.

Die institutionelle Lösung der Region Stuttgart beruht auf einer Kombination aus ex-post-Kontrolle durch die Regionalversammlung und einer begleitenden, auf Kommunikation und Kooperation gestützten Kontrolle („Steuerung“) durch die Regionalverwaltung, die ihrerseits der politischen Kontrolle unterliegt. Die Regionalversammlung erzeugt den bereits genannten „Schatten der Hierarchie“, indem sie einerseits den Ordnungsrahmen für regionale Kooperation festlegt und andererseits durch ihre Aufsichtsfunktion die in der operativen Regionalpolitik beteiligten Kooperationspartner zum „vorausseilenden Gehorsam“ zwingt.⁸⁸⁹

⁸⁸⁵ Steinacher 2001; Steinacher 2003.

⁸⁸⁶ Benz 2004, 506, li. Sp.

⁸⁸⁷ Benz 2003, 507, re. Sp; ähnlich Schlussbemerkung 512.

⁸⁸⁸ Benz 2003, 507-509.

⁸⁸⁹ Benz 2003, 511, li. Sp.

Zusammenfassung

15 Zur Notwendigkeit weiterer *policy*-Forschung

Die vorangegangenen Ausführungen haben aufgezeigt, dass Metropolregionen zwar als eine neue Raumfigur verstanden werden, ihre internen Verknüpfungen, ihre nach Themen(feldern) benannten Aktivitäten und vor allem ihr Prozessieren und Interagieren jedoch in keinerlei Hinsicht das Etikett eines neuen Steuerungsmodus als *Regional Governance* beanspruchen können. Vor allem in der Dimension von Steuerung zeigt sich die Untauglichkeit des Konzeptes.

Die abschließenden Bemerkungen plädieren dafür, in Bezug auf metropoletane Steuerung und Metropolregionen auf das Label *regional governance* zu verzichten. Stattdessen wird vorgeschlagen, zu den bewährten, in ihrer Forschungstiefe noch lange nicht ausgeschöpften Kategorien der *policy*-Forschung zurückzukehren. Sowohl die Netzwerkanalyse wie die Clusterforschung sind in ihrer Bedeutung für regionales Handeln bzw. Handeln in der Region noch kaum erschlossen. Ihr Instrumentarium bietet jedoch weitreichende Erkenntnismöglichkeiten, die das Verständnis vertiefen können, wer tatsächlich in einer Region „regelt“ (um das Wort „governance“ in den deutschen Bedeutungsgehalt zu ren⁸⁹⁰).

In Kapitel 12 wurde auf die Ähnlichkeit von **Städtenetzen** und Metropolregionen hingewiesen. Die Ähnlichkeiten beruhen zum einen auf den Organisationsstrukturen, die bei beiden Raumfiguren (wenn auch nicht ausschließlich) zur Anwendung gelangen: Die Zusammenschlüsse erfolgen i. d. R. entlang den Organisationsausprägungen Lenkungsgruppe, Projektgruppe, Geschäftsstelle. Diese Ausprägung findet keine Entsprechung in den üblichen kommunalen Verwaltungsstrukturen Bürgermeister, Gemeinderat, Gemeindeverwaltung.

Die zweite Ähnlichkeit beruht auf den thematischen Schwerpunktsetzungen, auch wenn bei Metropolregionen die wirtschaftsorientierte Ausrichtung noch deutlicher in den Vordergrund tritt als dieses bei Städtenetzen der Fall ist⁸⁹¹. Die Dominanz der auf Wirtschaft orientierten Aktivitäten der Metropolregionen hat zu der Feststellung geführt, sie wären nur eine Weiterentwicklung von Stadtmarketing in regionalem Kontext, die die Interessen der Wirtschaftsförderung bündelte⁸⁹².

Die dritte Ähnlichkeit besteht darin, dass sich auch Metropolregionen – mit Ausnahme der um Planungsverbände herum gruppierten Verbände – eher zögerlich der gemeinsamen Erledigung kommunaler Pflichtaufgaben annehmen, seien es

⁸⁹⁰ Siehe die Ausführungen in Kapitel 9 dieser Arbeit.

⁸⁹¹ Zur Schwerpunktsetzung von Städtenetzen siehe die Zusammenstellung bei Gawron/Jähne 2001, 27; zu den Schwerpunkten von Aktivitäten der Metropolregionen siehe die Ausführungen in Kapitel 13 dieser Arbeit.

⁸⁹² Ludwig/Mandel/Schwieger/Terizakis 2008b, 25.

Planungsaufgaben, Aufgaben der Ver- und Entsorgung, insbesondere von Wasser und Abfall⁸⁹³, der Verkehrsplanung (soweit nicht in Verantwortung des Bundes oder der Länder), der Schulträgerschaft, der Jugend- und Sozialhilfe, der Kulturförderung i. w. S. sowie der Arbeitsverwaltung (soweit letztere nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen). Die relative Abstinenz gegenüber der Erledigung von Pflichtaufgaben kann dabei in den räumlich zusammenhängenden Gebieten der Metropolregionen nicht mit dem dominierenden Charakter von Städtenetzen erklärt werden, deren Mitglieder in ihren Gebieten häufig nicht aneinander grenzen.

Die vierte Ähnlichkeit liegt in der gemeinsamen Grundstruktur von Städtenetzen und Metropolregionen. Beide Raumfiguren beruhen auf demselben Konstruktions- bzw. Konstitutionsprinzip: dem Netzwerk. Die Netze sind zwar unterschiedlich gestrickt. Städtenetze enthalten wenige Knoten und viele Maschen; während Metropolregionen sehr viel engmaschiger miteinander verwoben sind. Aber bei den Raumfiguren ist die Relation ihrer Beziehungen, nämlich im Bezug aufeinander, gemeinsam.

Allerdings erzeugen der Grad und die Intensität der Vernetzung bei Metropolregionen eine andere Qualität als dieses bei Städtenetzen der Fall ist. Bei Städtenetzen besteht das Netz – vereinfacht gesprochen – aus der Übereinkunft der Bürgermeister und der Verabredung einiger Projekte. Ihr Netz lässt sich als eine besondere Form interkommunaler Zusammenarbeit auf eher niedrigem Niveau charakterisieren. Bei Metropolregionen sind die Kreise der Akteure deutlich heterogener und vielfältiger zusammengespannt als bei Städtenetzen. Auch die gemeinsam bearbeiteten Themen sind komplexer und anspruchsvoller. Die (bisher dominierende) Strukturähnlichkeit entlang den Organisationsausprägungen darf über diesen Unterschied nicht hinwegtäuschen.

Das Vernetzungspotenzial ist in den „hart“ institutionalisierten Metropolregionen besonders hoch. Die Regionen Stuttgart, Hannover und Ruhr sind hier wohl als „Spitzenreiter“ anzusehen, da sie einige Merkmale ausgeprägt haben, die insgesamt in einer *regional governance*-Struktur als deutlich defizitär angesehen werden müssen⁸⁹⁴. Dies gilt besonders für Aspekte der demokratischen Legitimation und einer tatsächlichen politischen Steuerung durch mit entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten Gremien⁸⁹⁵. Diese Regionen können durch die Vielzahl mitarbeitender Kommunen und durch den erreichten Grad ihrer internen Verflechtungen als echte Städtenetze verstanden werden.

Das Phänomen der **Vernetzung** beschäftigt Politikwissenschaft und ökonomische Theorie seit geraumer Zeit und hat in beiden Disziplinen zu weiterführenden Erkenntnissen geführt. Politikwissenschaftler „entdecken“ in Netzwerken neue For-

⁸⁹³ Beispiel Abfallentsorgung: Thema nur in Berlin-Brandenburg, Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg (bedingt), RVR (Ruhr) und Stuttgart (teilweise).

⁸⁹⁴ Siehe Ausführungen im voranstehenden Kapitel 14.

⁸⁹⁵ Für die Region Hannover ist wieder die Einschränkung anzubringen, dass diese Region nur eine Teilregion der gebietsmäßig sehr viel weiter gefassten Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg ist.

men der Beziehungen zwischen politischen Akteuren und zwischen Akteuren aus den Bereichen Politik und Wirtschaft, neuerdings auch der Zivilgesellschaft. In diesen Formen, auch als Verflechtung bezeichnet, gewinnen *interorganisatorische* Beziehungen einen spezifischen Stellenwert. Jenseits der Modi ökonomischer Wettbewerbskommunikation und hierarchischer Unter- und Überordnung in Bürokratien setzt sich ein neuer „Stil“ von „bargaining“ und „generalisiertem politischen Austausch“ als Kommunikationsmuster durch⁸⁹⁶. Wenn diese Verhandlungssysteme auf größere Dauer hin angelegt sind und die in ihm beteiligten Gruppen in und über dieses Netz hinaus ihre Interessen und Ziele verfolgen, können sie als Netzwerke charakterisiert werden⁸⁹⁷. Sowohl die seit längerem existierenden Städtenetze wie die noch jungen Metropolregionen können als Netzwerke im vorgenannten Sinn angesehen werden.

Während die Bestimmung eines Netzwerkes – unter der Annahme seines dauerhaften Bestehens – durch Identifizierung seiner Einheiten relativ einfach zu bewerkstelligen ist, gestaltet sich das Unterfangen einer Netzwerkanalyse ungleich schwerer. Hier ist nämlich die Messung der Beziehungen *zwischen* den *Einheiten* von zentraler Bedeutung. Erfassung von Häufigkeiten, Sortierung nach Qualitäten, Bestimmungen der Arten von Kommunikation und Ermittlung der Inhalte erfordern ein hohes Maß an Zeit und auch methodischer Phantasie. Nicht alle Kontakte erschließen sich aus der Analyse von Protokollen oder Geschäftsberichten (sofern überhaupt vorhanden und/oder zugänglich); nicht alle Gespräche sind im Nachhinein rekonstruierbar; die Qualität von Beziehungen ist mitunter schwer zu bestimmen. Netzwerkanalysen in dieser methodischen Tiefe sind deshalb immer noch selten. Das gilt bereits für Städtenetze⁸⁹⁸; für Metropolregionen ist diese Arbeit bisher überhaupt nicht geleistet worden.

Die Analyse von Netzwerk*beziehungen* in Metropolregionen bleibt damit selbst im Rahmen einer (reinen) *policy*-Forschung eine noch einzulösende Aufgabe. Bereits im vorangegangenen Kapitel ist darauf hingewiesen worden, dass der im *governance*-Konzept enthaltende auf dieser Analyse aufbauende nächste Schritt, nämlich die Verdichtung der registrierten Beziehungskontakte zu einem oder mehreren *Interaktions*-Modi, im bislang veröffentlichten Duktus eines *Regional Governance*-Ansatzes vollständig fehlt. Die entsprechenden Ausführungen von DIETRICH FÜRST und ARTHUR BENZ⁸⁹⁹ sind in der Folgezeit nicht aufgegriffen, geschweige denn vertieft worden. Dabei ist gerade diese Analyse von entscheidender Bedeutung für die Bestimmung der Leistungsfähigkeit regionaler Regulationssysteme.

In systemtheoretischer Sicht stoßen mit Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gleich drei (ausdifferenzierte) Sozialsysteme aufeinander, die eigentlich gar nicht „miteinander können“. Ihre Systemgrenzen können nur durch Bildung fragiler,

⁸⁹⁶ Siehe im Einzelnen die Ausführungen in Kapitel 5 dieser Arbeit.

⁸⁹⁷ Siehe Schubert 1995, 232.

⁸⁹⁸ Selbst für die *Aufbauphase* von Städtenetzen liegen nach Wissen des Autors nur die Veröffentlichungen von Arndt et al. 1997 und von Jurcek et al. 1999 vor.

⁸⁹⁹ Fürst 2004; Fürst 2005; Benz/Fürst 2003.

hybrider Strukturen „überwunden“ werden, eben durch Verhandlungssysteme. Aber auch in dieser Struktur bleiben die ursprünglichen Systeme erhalten. Deshalb ist es für die Analyse der Verhandlungs- oder Aushandlungssysteme von zentraler Bedeutung, die (strukturellen) Koppelungen aufzuspüren, die Verständigung und Ergebnisfindung überhaupt ermöglichen.

Die politikwissenschaftliche „Entdeckung“ der besonderen Formen politischer Kommunikation in Netzwerken ist gut kombinierbar mit dem in der ökonomischen Theorie entwickelten Konzept von Produktionsketten bzw. **Produktions-Clustern**. Besonders in wirtschaftswissenschaftlich angeleiteten Regionaluntersuchungen wird darauf hingewiesen, dass entstehende Netze durch eine erhöhte Zahl von Produktionskontakten in Folge räumlicher Nähe gekennzeichnet werden können⁹⁰⁰. Wenn die aufwändige empirische Arbeit gelingt, die Produktionsverflechtungen *regional* zu rekonstruieren, dann können diese Arbeiten in bemerkenswerter Weise die Forderung der Netzwerkanalyse einlösen, die genaue Qualität der Beziehungen zu bestimmen, die in der Verbindung zwischen den Einheiten bestehen⁹⁰¹.

Nicht jede Etablierung oder Pflege eines Branchen-Clusters garantiert eine erfolgreiche Regionalentwicklung. Vielmehr ist eine Differenzierung nach Wirtschaftsbranchen und Standorten erforderlich⁹⁰². Erfolgreiche regionale Verbundprojekte lassen sich – auch in international vergleichenden Untersuchungen – primär in wissensbasierten Wirtschaftsbranchen nachweisen; in diesem Zusammenhang spielen Hochschulen und Forschungseinrichtungen eine zentrale Rolle⁹⁰³. Innovative und wachstumsstarke Standorte zeichnen sich durch ein enges Zusammenspiel von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik sowie die Konzentration auf eigene regionale Kompetenzen aus⁹⁰⁴.

Nicht jedes Branchen-Netzwerk ist bereits ein Cluster. Erste Bezeichnung sagt nur etwas über die Tatsache einer existierenden Kommunikation zwischen den Unternehmen einer Branche in der Region, nichts jedoch über die *Qualität* dieser Beziehungen aus. Von Clustern kann erst dann gesprochen werden, wenn sich Produktionseinheiten einer Region *systematisch* aufeinander beziehen, in der Regel durch Austausch von Informationen (Wissen und Gütern = Produkte).

Clusterbildung gibt per se keine Erfolgsgarantie für prosperierende Regionen. Die Verknüpfung von Wissenschaft, Politik und Wirtschaft scheint in Regionen besonders gut zu funktionieren, in denen Hochschulen mit Exzellenzstatus beheimatet sind⁹⁰⁵. Pikanterweise liegen diese Standorte häufig *außerhalb* Metropolregionen (beispielsweise Karlsruhe oder Aachen). Und auch in diesen Regionen lässt sich beobachten, dass bei vergleichbarer Schwerpunktsetzung zusätzliche Bedingun-

⁹⁰⁰ Siehe im Einzelnen die Ausführungen in Kapitel 5 dieser Arbeit

⁹⁰¹ Pappi 1993: „Im Mittelpunkt steht nicht die Einheit, sondern die Beziehung zwischen den Einheiten.“

⁹⁰² Kiese 2008; Dörre/Röttger 2006; Voelzkow et. al. 2007.

⁹⁰³ Heinze 2009, 155.

⁹⁰⁴ Heinze 2009, 157.

⁹⁰⁵ Bund-Länder-Vereinbarung über die Exzellenzinitiative vom 18.07.2005, Verlängerung am 04.06.2009.

gen wie Existenz eines wettbewerbsstarken Großunternehmens für Transfermärkte, abgestimmte (meist landespolitisch initiierte) Förderprogramme und das „Image“ der betreffenden Region als Gründe für den wirtschaftlichen Aufschwung des entsprechenden Wirtschaftszweiges angeführt werden müssen⁹⁰⁶.

Die wenigen empirisch fundierten Untersuchungen zu Wirtschafts-Clustern lassen es fraglich erscheinen, ob die Forcierung entsprechender (meist finanzieller) Unterstützung durch Landes- und Bundesregierung bzw. durch die EU, allesamt also metropol-externe Akteure, als „Königsweg“ der Regionalentwicklung von Metropolregionen angesehen werden kann. Allerdings soll aus der Frage nicht auf die Aussichtslosigkeit entsprechender *policies* geschlossen werden. Vielmehr ist sie – wie die Forderung nach weiterführenden Netzwerkanalysen – als Plädoyer für die Verbreiterung der Wissensbasis zu verstehen. Erst durch dieses Mehr-Wissen ist es möglich, zu einer empirisch abgesicherten Aussage darüber zu gelangen, ob Wirtschafts-Cluster eine *konstitutionelle* Eigenschaft von Metropolregionen darstellen.

Als Resümee bleibt festzuhalten, dass das Cluster-Konzept für die Analyse neuer Verflechtungsstrukturen (in) der Wirtschaft und zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik sehr gut geeignet ist. Da jedoch die Einbindung der Cluster in eine – wie auch immer geartete – Regional- bzw. regional ausgerichtete Entwicklungspolitik bislang nur im Ansatz und nur anhand weniger Regionen untersucht worden ist, verbietet sich die schnelle Einordnung dieser Struktur in ein *Regional Governance*. Dasselbe trifft für die Netzwerkanalyse zu. Nicht nur die Ermittlung des bloßen „Wer mit wem?“, sondern die detaillierte Ermittlung der Kontakthäufigkeiten, ihren Inhalten, Arten und Modi, die genaue Bestimmung der „Tausch“-Qualitäten von Verhandlungs- und Aushandlungssystemen sowie die Analyse der spezifischen Steuerungsbeiträge beteiligter Akteure im regionalen Regelungsprozess sind erforderlich, um überhaupt von *Regional Governance* zu reden. Beide Forschungsdimensionen sind bislang nicht genügend ausgeleuchtet worden. Deshalb wird an dieser Stelle vorgeschlagen, sich weiterhin, allerdings genauer und intensiver mit regionalen Strukturen im Sinne der *policy*-Forschung zu beschäftigen.

⁹⁰⁶ Siehe am Beispiel der Wachstumsbranche Gesundheitswirtschaft die unterschiedlichen Entwicklungen im Ruhrgebiet und in Nürnberg-Erlangen bei Hilbert/Evans/Kremer 2005 und Fox 2007.

Literaturverzeichnis

Adam, Brigitte (1998): Der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“, Regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung; in: UVP-Report, S. 172-175.

Adam, Brigitte (1999): Der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ – Konzeption, Teilnehmer und Ablauf; in: Adam, Brigitte/Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): Neue Formen regionaler Kooperation für eine nachhaltige Entwicklung, Texte des Instituts für ökologische Raumentwicklung Nr. 121, Dresden, S. 5-17.

Adam, Brigitte/Blach, Antonia (1997): Strategieempfehlungen für ein raumordnerisches Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 201-216.

Adam, Brigitte/Wiechmann, Thorsten (1999): Die Rolle der Raumplanung in regionalen Agenda-Prozessen; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 661-673.

Adam, Brigitte/Göddecke-Stellmann, Jürgen/Heidbring, Ingo (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 417-430.

Adamaschek, Bernd/Pröhl, Marga (Hrsg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh.

Aigner, Birgit/Miosga, Manfred (1984): Stadtregionale Kooperationsstrategien, Kallmünz/Regensburg.

[ARL] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch der Raumordnung, dritte Auflage, Hannover.

[ARL] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, vierte Auflage, Hannover.

[ARL] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit; Positionspapier Nr. 71 aus der ARL, Hannover.

[ARL] Akademie für Raumforschung und Landesplanung/DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.) (2004): Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert, Berlin/Hannover.

Albert, Hans (1976): Aufklärung und Steuerung, Hamburg.

Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hrsg.) (2007): Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden.

Anheier, Helmut K./Priller, Eckard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.) (1997): Der Dritte Sektor in Deutschland, Organisationen zwischen Staat und Markt in gesellschaftlichem Wandel; Berlin.

Arbeit, Ute/Röber, Manfred (2006): Public Governance als neues Steuerungsparadigma für Großstadtverwaltungen? Moderne Steuerung von Metropolen: Eine Analyse am Beispiel von Berlin und London; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 277-279.

Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen/Regionalverband Ruhr

(Hrsg.) (2006): Regionalverbände – Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen, Essen.

Aring, Jürgen/Sinz, Manfred (2006): Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland; in: disp Heft 165, S. 43-60.

Aring, Jürgen (2009): Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Metropolregionen, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 231, Hannover, S. 10-21.

Arndt, Michael/Jähnke, Petra/Triller, Martina (1996): Städteforum, Abschlussbericht Forschungsprojekt, Erkner vor Berlin.

Arndt, Michael/Gawron, Thomas/Jähnke, Petra/Triller, Martina (1998): Neue Steuerungsformen durch Städtekooperationen; in: Hilpert, Ulrich/Everhard Holtmann (Hrsg.): Regierung und intergouvermentale Beziehungen, Opladen, S. 277-300.

Axelrod, Robert (1991): Die Evolution der Kooperation (englische Erstausgabe New York 1984), München.

Bachmann, Bernd (1993): Verhandlungen mit der Bauverwaltung. Opladen.

Bachmann, Reinhard (1999a): Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations, Cambridge.

Bachmann, Reinhard (1999b): Global Players in lokalen Bindungen. Unternehmensglobalisierung in soziologischer Perspektive; in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) (Vol. 53), S. 799-801.

Bachmann, Reinhard (2000): Die Koordination und Steuerung interorganisationaler Netzwerkbeziehungen über Vertrauen und Macht; in: Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken – Konzepte und Praktiken, Opladen, S. 107-125.

Bachmann, Reinhard/Lane, Charles (1997): Vertrauen und Markt in zwischenbetrieblichen Kooperationen – zur Rolle von Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsverbänden in Deutschland und Großbritannien; in: Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg (Hrsg.): Managementforschung, Berlin, S. 78-110.

Bachmann, Reinhard/Lane, Christel (2001): Vertrauen und Macht in zwischenbetrieblichen Kooperationen – zur Rolle von Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsverbänden in Deutschland und Großbritannien; in: Sydow, Jörg (Hrsg.): Managementforschung, Berlin und New York, S. 79-110.

Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. (1977): Macht und Armut, Frankfurt am Main.

Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulf/Weiber, Ralf (2000): Multivariate Analysemethoden, neunte Auflage, Berlin.

Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas (1994): Von Subsidiarität zu „outcontracting“- zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik; in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen, S. 100-135.

Baecker, Dirk (1991): Womit handeln Banken? Frankfurt am Main.

- Baestlein, Angelika/Wollmann, Helmut (1980): „Parlamentarisierung der Regionalplanung – Königsweg oder Sackgasse?; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 679-697.
- Bandelow, Nils C. (1998): Gesundheitspolitik, Opladen.
- Bandelow, Nils C. (2006): Gesundheitspolitik: Zielkonflikte und Politikwechsel trotz Blockaden; in: Schmidt, Manfred/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 159-176.
- Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus (2003) (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München.
- Bardach, Eugene (1977): The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law, Cambridge/Mass.
- Baumheier, Ralph (2008): Auffrischender Wind im Nordwesten – die Metropolregion Bremen-Oldenburg startet durch; in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georges (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 43-53.
- Becatini, G. (1990): The Marshallian Industrial Districts as a Sozio-economic Notion; in: F. Pyke et al. (Hrsg.): Industrial Districts and Interfirm Co-Operation in Italy, Genf.
- Becker, Heidede/Jessen, Johann/Sander, Robert (Hrsg.) (1998): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart.
- Becker, Julia (2006): Regional Governance in den Metropolregionen Stuttgart und Hannover; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 155-167.
- Behrens, Maria (2004): Global Governance; in: Arthur Benz (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 103-124.
- Behrens, Maria/Reichwein, Alexander (2007): Global Governance; in: Arthur Benz/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 311-324.
- Benz, Arthur (1982): Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Münster.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung, Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- Benz, Arthur (1995): Politiknetzwerke in der horizontalen Politikverflechtung, Marburg.
- Benz, Arthur (1995a): Verhandlungssysteme und Mehrebenenverflechtung im kooperativen Staat; in: Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur (Hrsg.): Regierungssystem und Verwaltungspolitik, Opladen.
- Benz, Arthur (1995b): Der Beitrag der Spieltheorie zur Analyse des kooperativen Verwaltungshandelns; in: Dose, Nicolai/Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Kooperatives Recht, Baden-Baden, S. 297-328.
- Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat; in: Greven, Michael T. (Hrsg.): Demokratie – Eine Kultur des Westens? Opladen, S. 201-222.

- Benz, Arthur (2003a): Regional Governance mit organisatorischem Kern, Das Beispiel der Region Stuttgart; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 505-512.
- Benz, Arthur (2003b): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konstrukt; in: ders. et al. (Hrsg.): Governance – Eine Einführung, Dreifach – Kurseinheit der Fern Universität Hagen, Hagen, S. 13-31.
- Benz, Arthur (2003c): Regional Governance mit organisatorischem Kern, Das Beispiel der Region Stuttgart; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 505-512.
- Benz, Arthur (2004a) (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.
- Benz, Arthur (2004b): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept; in: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Eine Einführung, Wiesbaden, S. 11-28.
- Benz, Arthur (2004c): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen; in: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 125-146.
- Benz, Arthur (2005): Governance in Mehrebenensystemen; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 95-120.
- Benz, Arthur (2007a): Multilevel Governance; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 297-310.
- Benz, Arthur (2007b): Nationalstaat; in: Arthur Benz/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 339-352.
- Benz, Arthur/Wolfgang Seibel (Hrsg.): (1992): Zwischen Kooperation und Korruption, Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich (2003a): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung; in: Adamaschek, B./Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh, S. 11-66.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich (2003b): Erfolgsbedingungen für „Regional Governance“ – Resümee; in: Adamaschek, B./Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh, S. 189-211.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose/Rehfeldt, Dieter (1999): Regionalisierung, Theorie – Praxis – Perspektiven, Opladen.
- Benz, Arthur/Holtmann, Everhard (Hrsg.) (1998): Gestaltung regionaler Politik, Opladen.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): (2007): Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.
- Berg, Frank/Möller, Bärbel/Reißig, Rudolf (1998): Regionale Akteursnetze, Baden-Baden.
- Bergmann, E. M./Feser E. J. (1999): Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Application, West Virginia.
- Beyme, Klaus von (1991): Theorie der Politik im 20. Jahrhundert, Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt am Main.

- Beyme, Klaus von (1996): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach seiner Vereinigung, Neuausgabe, München.
- Biermann, Brigitte (2007): Umwelt; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 424-436.
- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendieck, Hans (1975): Kritik der politischen Wissenschaft, 2 Bände, Frankfurt am Main.
- Blankenburg, Erhard/Krautkrämer, Ute (1980): Ein Verwaltungsprogramm als Kaskade von Rechtsvorschriften: Das Arbeitsförderungsgesetz; in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme, Königstein/Taunus, S. 138-153.
- Blankenburg, Erhard/Lenk, Klaus; Mitarbeit: Rogowski, Ralf (Hrsg.) (1980): Organisation und Recht, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 7, Opladen.
- Blatter, Joachim K. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland; in: Swiss Political Science Review (Vol. 11), S. 121-157.
- Blatter, Joachim K. (2006): Geographie scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany; in: Journal of Urban Affairs (Vol. 28), S. 121-150.
- Blatter, Joachim K. (2007): Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen, Baden-Baden.
- Blatter, Joachim K. (2007): Demokratie und Legitimation; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 271-284.
- Blatter, Joachim K./Knieling, Jörg (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Metropolregionen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 231, Hannover, S. 224-269.
- Bleek, Wilhelm (2001): Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland, München.
- Bleses, Peter (2007): Input-Output-Rechnung; in: Wirtschaft und Statistik, S. 86-96.
- Blotevogel, Hans-Heinrich (1994): Neue Ansätze regionaler Entwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Aktuelle Fragen der Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen, Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 184, Hannover, S. 15-40.
- Blotevogel, Hans-Heinrich (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr, Theoretische, empirische und praktische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts, Schrift Nr. 135 des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Dortmund.
- Blotevogel, Hans-Heinrich (2000): Gibt es in Deutschland Metropolen? Die Entwicklung des deutschen Städtesystems und das Raumordnungskonzept der „Europäischen Metropolregionen“; in: Matejovski, Dirk (Hrsg.): Metropolen, Laboratorien der Moderne, Schriften des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen Nr. 6, Frankfurt am Main, S. 139-167.
- Blotevogel, Hans-Heinrich (2005): Stichwort Metropolregionen; in: Akademie für Raum-

- forschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 642-647.
- Blotevogel, Hans-Heinrich/Schulze, Kati (2009): Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Metropolregionen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 231, Hannover, S. 30-58.
- Bock, Stefanie (2006): Mit regionaler Governance auf dem Weg zur „Stadt 2030“, Ausgewählte Ergebnisse eines BMBF-Forschungsverbundes; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 2, Göttingen/Osnabrück, S. 317-328.
- Bode, Ingo (2007): Wohlfahrt; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 401-412.
- Börzel, Tanja (A. (1998): Organising Babylon, On the different Conceptions of Policy Networks; in: Public Administration (vol. 76), S. 253-273.
- Börzel, Tanja A. (2005): European Governance – nicht neu, aber anders; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 72-94.
- Bogumil, Jörg (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung; in: Verwaltungsarchiv (Vol. 93), S. 129-148.
- Bogumil, Jörg (2003): Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland, Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung, Opladen.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, Ansätze einer Wirkungsanalyse; in: Jann, Werner et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform, Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin, S. 51-63.
- Bortz, Jürgen/Döring, Nicola (1995): Forschungsmethoden und Evaluation für Sozialwissenschaftler, Zweite Auflage, Berlin et al.
- Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette (2009): Dynamiken transnationaler Governance – Grenzübergreifende Normsetzung zwischen privater Selbstregulierung und öffentlicher Hierarchie; in: Botzem, Sebastian/Hoffmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folge/Straßheim, Holger (2009): Governance als Prozess, Baden-Baden, S. 225-249.
- Brand, Karl-Werner (1999): Politische Steuerung, Akteursnetzwerke und Diskurskoalitionen; in: Hof, Hagen/Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden, S. 121-137.
- Branden, Tarco (2004): Quasi-Market Governance: An Anatomy of Innovations, Lemma.
- Branden, Tarco (2006): Regional Governance und hybride Organisationen; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 2, Osnabrück, S. 99-108.
- Brandt, Edmund (1999): Vergleich zwischen den Zielsetzungen des Gesetzgebers und den tatsächlichen Wirkungen des Gesetzes; in: Hof, Hagen/Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden, S. 23-34.
- Brenner, Thomas (2004): Local Industrial Clusters: Existence, Emergence and Evolution, Studies in Global Competition, Vol. 20, Routledge.

- Brenner, Thomas (2006): Identification of Local Industrial Clusters in Germany; in: Regional Studies (Vol. 40), S. 991-1004.
- Breunung, Leonie (1999): Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzuges am Beispiel von „vereinfachten Genehmigungsverfahren“ nach dem BImSchHrsg; in: Hof, Hagen/Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden, S. 535-549.
- Breunung, Leonie (2000): Die Vollzugsorganisation als Entscheidungsfaktor des Verwaltungshandelns, Baden-Baden.
- Bröchler, Stephan (2007): Technik; in: Arthur Benz/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 413-423.
- Bruder, Wolfgang (1984): Forschungsanalytische Defizite der Implementationsforschung; in: Verwaltungs-Archiv (Vol. 75), S. 129-142.
- Bültmann, Alexandra/Wätzold, Frank (2002): Der Vollzug von Umweltrecht in Deutschland, Marburg.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1998): Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung, Wettbewerbszeitung Nr. 1, Werkstatt: Praxis, Heft 7/1998, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999a): Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung, Wettbewerbszeitung Nr. 2, Werkstatt: Praxis, Heft 5/1999, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999b): Modellvorhaben Städtenetze, Werkstatt: Praxis, Heft 3/99, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2000): Raumordnungsbericht 2000, Berichte, Band 7, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Berichte, Band 21, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Auslobung des Forschungsprojektes Überregionale Partnerschaften, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008a): Informationsbrief Nr. 3/1 des MORO-Forschungsprojektes Überregionale Partnerschaften, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008b): Informationsbrief Nr. 3/2 des MORO-Forschungsprojektes Überregionale Partnerschaften, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009): BBSR-Berichte KOMPAKT 3/2009 - Positionierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland, Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung/Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (2008): Regionales Monitoring 2008, Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland, Stuttgart/Bonn.
- [BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)/Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland, Bonn/Berlin.

[BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007): Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, Werkstatt: Praxis, Heft 52, Bonn.

[BBR] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)/BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung/BFAG – Büro für angewandte Geographie (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Bonn/Berlin/Kassel.

[BBSR] Bundesamt für Bau-, Stadt- und Regionalforschung (BBSR) (2010): Informationsbrief Nr. 3/3 des MORO-Forschungsprojektes Überregionale Partnerschaften, Bonn.

Cholewa, Werner/Dahlhammer, Wolf-Dieter/Dyong, Hartmut/Heide, Hans-Jürgen von der/Arenz, Willi (2001 ff.): Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar, Loseblatt, Stuttgart et al.

Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm; in: Putterman, Louis (Hrsg.): The Economic Nature of the Firm, Cambridge, S. 72-85.

Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Coast; in: Journal of Law and Economics (Vol. 3), S. 1-44.

Coase, Ronald (1991): The Nature of the Firm; in: Williamson, Oliver E./Winter, Sidney G. (Ed.): The Nature of the Firm, Origins, Evolution and Development, New York et al., S. 18-33.

Coleman, James (1974): Power and the Structure of Society, New York.

Colletis, Gabriel/Pequeur, Bernhard (1994): Die französische Debatte über die Industriedistrikte; in: Krumbain (Hrsg.): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region, Münster.

Czada, Roland (1987): Unternehmensverbände zwischen Staat und Markt; in: Journal für Sozialforschung (Vol. 26), S. 107-113.

Czada, Roland (1994): Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung; in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen, S. 37-64.

Daase, Christopher/Engert, Stefan (2008): Global Security Governance: Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik; in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 475-498.

Dahme, Jürgen/Grunow, Dieter (1983): Implementation persuasiver Programme, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme II, Opladen, S. 117-141.

Dahme, Jürgen/Grunow, Dieter/Hegner, Friedhart (1980): Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme: Zur Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderprogramme für Sozialstationen; in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme, Königstein/Taunus, S. 154-175.

Danielzyk, Rainer (1998): Zur Neuorientierung der Regionalforschung, Oldenburg.

Danielzyk, Rainer/Rietzel, Rüdiger (2003): Regionalplanung als Motor regionaler Koope-

ration; in: Themenheft Aktionsraum Region – Regional Governance der Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 513-521.

Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt, Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030, Wuppertal.

Deuerlein, Fritz (1972): Föderalismus, Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderalen Prinzips, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution, Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland, Opladen.

Diller, Christian (2006): „Governance by Government“, Welchen Einfluss haben staatliche Anreizmodelle auf die Ergebnisse von Regional Governance? in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 2, Göttingen/Osnabrück, S. 273-288.

Dingeldey, Irene (2006): „Holistic Governance“: Zur Notwendigkeit reflexiver Gestaltung von Arbeitsmarkt und Familienpolitik, Diskutiert am Beispiel familiärer Erwerbsmuster in Dänemark, Großbritannien und der Bundesrepublik; in: Bertram, Hans/Krüger, Helga/Spieß, Katharina (Hrsg.): Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum Siebenten Familienbericht der Bundesregierung, Opladen, S. 359-383.

Dingeldey, Irene (2008): Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat; in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 313-329.

Dörre, Klaus/Röttger, Bernd. (2006): Im Schatten der Globalisierung, Strukturpolitik, Netzwerke und Gewerkschaften in altindustriellen Regionen, Wiesbaden.

Dose, Nicolai (1997): Die verhandelnde Verwaltung, Baden-Baden.

Dose, Nicolai (2007): New Governance, Staatliche Steuerung im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren, München.

Dose, Nicolai (2008): Governance als problemorientierte Steuerung, Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen; in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 77-94.

Dybe, Georg/Kujath, Hans-Joachim (2000): Hoffnungsträger Wirtschaftscluster, Unternehmensnetzwerke und regionale Innovationssysteme: Das Beispiel der deutschen Schienenfahrzeugindustrie, Berlin.

Eberle, Dagmar (2007): Corporate Governance; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 378-389.

Edelmann, M. (1976): Politik und Ritual, Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt am Main/New York.

Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut (1991): Umweltinteressen in der verbandlichen Techniksteuerung, Taschenbuch des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Dortmund.

Eising, Rainer (2007): Politische Interessenvermittlung; in: Arthur Benz/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 285-296.

Eising, Rainer/Lenschow, Andrea (2007): Europäische Union; in: Arthur Benz/Lütz, Su-

- sanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 325-338.
- Elbing, Sabine/Voelzkow, Helmut (2006): Good Regional Governance der Film- und Fernsehproduktion in London und Köln, Überraschende Gemeinsamkeiten in unterschiedlichen nationalen Umwelten; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 2, Göttingen/Osnabrück, S. 343-357.
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf (1982): Wertheim II, Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt, München.
- Emenlauer, Rainer/Kujath, Hans-Joachim (1974): Die Kommune in der Staatsorganisation, Frankfurt am Main.
- Emenlauer, Rainer/Lang, Georg W. (1980): Regionalplanung in Ost-Württemberg, Scheitert die Landsplanung an der kommunalen Interessenstruktur eines ländlich geprägten Raumes?; in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie, Opladen, S. 153-180.
- Engisch, Karl (1977): Einführung in das juristische Denken, Siebente neubearbeitete Auflage, Stuttgart.
- Erlenkämper, Arnold/Fichte, Wolfgang; Mitarbeit: Fock, Michael/Fischer, Claudius (2007): Grundsicherung für Arbeitssuchende – SGB II, Köln, sechste Auflage.
- Eschenburg, Thomas (1957): Herrschaft der Verbände? Stuttgart.
- Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Väth, Werner (1983): Krisenregulierung, Frankfurt am Main.
- Etzioni, Amitai (1975): Die aktive Gesellschaft, Opladen.
- Fox, Katja (2007): Innovative Märkte zur Stärkung des Standortes Deutschland: die Medizintechnikbranche in Nürnberg und dem Ruhrgebiet, Dissertation, Bochum.
- Fraenkel, Ernst (1963): Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft; in: Stammer, Otto (Hrsg.): Politische Forschung, Beiträge zum zehnjährigen Bestehen des Instituts für politische Wissenschaft, Wiesbaden, S. 273-285.
- Franzius, Claudio (2006): Governance und Regelungsstrukturen; in: Verwaltungsarchiv, S. 186-219.
- Franzius, Claudio (2007): Gewährleistung im Recht, Habilitationsschrift, Berlin.
- Friedmann, John (1986): The word city Hypothesis; in: Development and Change (Vol. 17), S. 69-83.
- Friedmann, John (1987): Planning in the Public Domain: From knowledge to action, Princeton.
- Füchtner, Natascha (1997): Netzwerke europäischer Räume, Bochum.
- Fürst, Dietrich (1975): Kommunale Entscheidungsprozesse, Baden-Baden.
- Fürst, Dietrich (1993a): Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung; in: Raumforschung und Raumordnung, S. 184-192.
- Fürst, Dietrich (1993b): Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement? in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 552-559.

- Fürst, Dietrich (1997): „Weiche“ versus „harte“ Kommunalverbände, Gibt es Gründe für eine härtere Institutionalisierung der regionalen Kooperation? in: Seiter, G. (Hrsg.): Gelebte Demokratie, Festschrift für Ernst Rommel, Stuttgart, S. 131-157.
- Fürst, Dietrich (1998): Projekt- und Regionalmanagement; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover, S. 237-253.
- Fürst, Dietrich (1999a): Paradigmatische Ansätze zur regionalen Entwicklungssteuerung; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Die Region ist die Stadt, Hannover, S. 77-85.
- Fürst, Dietrich (1999b): Regionalentwicklung: von staatlicher Intervention zu regionaler Selbststeuerung; in: Selle, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation, Wiesbaden/Berlin, S. 91-99.
- Fürst, Dietrich (1999c): Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung, Hannover, S. 157-172.
- Fürst, Dietrich (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? in: Raumforschung und Raumordnung (RuR) (Vol. 59), S. 370-380.
- Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Themenheft Aktionsraum Region – Regional Governance, S. 441-450.
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 45-64.
- Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung in Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung; in: disp Heft 163, S. 16-27.
- Fürst, Dietrich (2006): Regional Governance – ein Überblick; in: Kleinfeld et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 37-59.
- Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance; in: Arthur Benz/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 353-365.
- Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer/Knieling, Jörg (1997): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung, Unveröffentlichtes Manuskript, Dresden/Hannover.
- Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer/Knieling, Jörg (1999): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung, Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse der Planungspraxis; in: Raumforschung und Raumordnung, S. 195-201.
- Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer/Knieling, Jörg (2000): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung, Projektergebnisse und Bericht eines Expertenworkshops am 26. Mai 2000, Manuskript, Hannover.
- Fürst, Dietrich/Gailing, Ludger/Pollermann, Kim/Röhring, Andreas (Hrsg.) (2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum, Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft, Dortmund.
- Fürst, Dietrich/Gailing, Ludger/Lahner, Marion/Pollermann, Kim/Röhring, Andreas (2008a): Konstruierung von Kulturlandschaften als Handlungsräume; in: Fürst, Dietrich

et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 89-102.

Fürst, Dietrich/Gailing, Ludger/Lahner, Marion/Pollermann, Kim/Röhring, Andreas (2008b): Die Konstruierung und Entwicklung von Kulturlandschaftlichen Handlungsräumen – zusammenfassende Empfehlungen; in: Fürst, Dietrich et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 315-324.

Fürst, Dietrich/Klinger, Werner/Knieling, Jörg/Mönnecke, Margit/Zweck, Hildegard (1990): Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, Baden-Baden.

Fürst, Dietrich/Lahner, Marion/Pollermann, Kim (2008a): Regional Governance und Place-making in Kulturlandschaften; in: Fürst, Dietrich et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 71-88.

Fürst, Dietrich/Lahner, Marion/Pollermann, Kim (2008b): Regionale Fallstudien zur Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance in Biosphärenreservaten – Methodik und Operationalisierung; in: Fürst, Dietrich et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 201-208.

Fürst, Dietrich/Lahner, Marion/Pollermann, Kim (2008c): Regionale Fallstudien zur Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance in Biosphärenreservaten – Vergleich der Fallstudien zu Biosphärenreservaten; in: Fürst, Dietrich et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 287-311.

Fürst, Dietrich/Müller, Bernhard/Schefold, Dian (1994): Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, Baden-Baden.

Fürst, Dietrich/Ritter, Ernst-Hasso (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, Zweite neubearbeitete Auflage, Düsseldorf.

Fürst, Dietrich/Rudolph, Ansgar/Zimmermann, Karsten (2000): Steuerung durch Koordination in der Regionalplanung, unveröffentlichtes Manuskript, Hannover.

Gabbe, Jens (2006): Regional Governance in Metropolen und grenzübergreifenden Regionen, Euregios und grenzüberschreitende Zusammenarbeit; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Osnabrück, S. 365-374.

Gaefgen, Gérard (Hrsg.) (1988): Neo-Korporalismus und Gesundheitswesen, Baden-Baden.

Gailing, Ludger (2008): Kulturlandschaft Barnim – Naturpark und Regionalpark als kulturlandschaftliche Handlungsräume in der Zwischenlandschaft; in: Fürst, Dietrich et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 153-172.

Gailing, Ludger/Röhring, Andreas (2008a): Regionale Fallstudien zu institutionellen Dimensionen und Pfadabhängigkeiten in der Kulturlandschaftsentwicklung; in: Fürst, Dietrich et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 105-113.

Gailing, Ludger/Röhring, Andreas (2008b): Vergleich der Fallstudien zu institutionellen Dimensionen und Pfadabhängigkeiten in der Kulturlandschaftsentwicklung; in: Fürst, Dietrich et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 187-197.

Gawron, Thomas (1996): Steuerung räumlicher Politik durch Recht: Der Programmtyp, unveröffentlichtes Manuskript, Erkner vor Berlin.

- Gawron, Thomas (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? Bericht 25/2004 des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht, Leipzig.
- Gawron, Thomas (2008): Zentrale Orte und Schrumpfung, Bericht 02/2008 des Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig.
- Gawron, Thomas/Jähnke, Petra (2001): Kooperation in der Region – Thematische Einleitung; in: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner vor Berlin, S. 11-34.
- Gawron, Thomas/Rogowski, Ralf (1996): Effektivität, Implementation, Evaluation, Wirkungsanalyse am Beispiel von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; in: Zeitschrift für Rechtssoziologie (Vol. 17), S. 117-220.
- Gawron, Thomas/Schäfer, Rudolf (1976): Der Einfluss organisierter Interessen auf die Justiz in der BR Deutschland; in: Graf Kielmannsegg, Peter (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, Opladen, S. 217-269.
- Gernhuber, Joachim/Coester-Waltjen, Dagmar (2010): Familienrecht, sechste Auflage, München.
- Gläser, Jochen/Lange, Stefan (2007): Wissenschaft; in: Arthur Benz/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 437-451.
- Görlitz, Axel (Hrsg.) (1994): Umweltpolitische Steuerung, Baden-Baden.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung, Opladen.
- Gorsler, Daniela (2002): Informelle räumliche Planung, Hannover.
- Greven, Michael T. (1991): Macht in der Demokratie, Baden-Baden.
- Greven, Michael T. (2007): Politisches Denken in Deutschland nach 1945, Opladen.
- Grimme, Wolfgang (2006): Hamburg: Eine Metropolregion macht sich fit für den internationalen Wettbewerb; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 145-154.
- Grochla, Erwin (1972): Unternehmensorganisation, Erste Auflage, Hamburg.
- Gruber, Meinhard (1994): Die kommunalisierte Regionalplanung, Arbeitsmaterial Nr. 208 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover.
- Gualini, Enrico (2006): Mehrebenen-Governance und neue Formen von Territorialität; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 61-82.
- Guth, Michael (2006): Kooperation mit staatlichen Organisationen, freien Trägern und privaten Initiativen, Frühkindliche Bildung auf kommunaler Ebene; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 2, Göttingen/Osnabrück, S. 167-179.
- Habermas, Jürgen (1968a): Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1968b): Erkenntnis und Interesse, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1982): Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bände, Frankfurt

am Main.

Habermas, Jürgen (1994): Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main.

Hager, Gerd (2006): Regionale Zusammenarbeit in der Wachstumsregion Karlsruhe - das Beispiel der Technologieregion Karlsruhe; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 195-206.

v. Hajek, Friedrich A. (1945): The Use of Knowledge in Society; in: American Economic Review (Vol. 35), S. 519-530.

Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg (2009): Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg GmbH, Hannover.

Hansen, Carsten (2006): Regional Governance außerhalb von Verdichtungsräumen; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 225-235.

Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.) (1985): Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Hartwig, Oskar (1975): Rechtstatsachenforschung im Übergang, Bestandsaufnahme zur empirischen Rechtssoziologie in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.

Hegele, Dorothea/Ewert, Klaus-Peter (1997): Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, Zweite Auflage, Stuttgart et al.

Hein, Wolfgang (2007): Entwicklung; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 462-475.

Heine, Wolfgang (1980): Methodischer Individualismus, Frankfurt am Main.

Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene; in: Arthur Benz (Hrsg.): Governance -Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 29-44.

Heinz, Wolfgang (Hrsg.) (1986): Rechtstatsachenforschung heute: Konstanzer Schriften zur Rechtstatsachenforschung Band 1, Konstanz.

Heinz, Werner (2003): Public-Private-Partnerships, Bonn.

Heinz, Werner (2000) (Hrsg.): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Stuttgart et al.

Heinze, Rolf G. (2009): Rückkehr des Staates? Wiesbaden.

Heinze, Rolf G./Schmid, Josef (1994): Mesokorporatistische Strategien im Vergleich, Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern; in: Streek, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen S. 65-99.

Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1997): Regionalisierung der Strukturpolitik in NRW, Opladen.

Held, Martin (2005): Territorium und Großstadt, Die räumliche Differenzierung der Moderne, Wiesbaden.

Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (1976): Wirkungsanalysen, Eine neue Variante wissenschaftlicher Politikberatung; in: transfer 4, Opladen, S. 157 ff.

Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (1983): Evaluierungsforschung, Ansätze und Methoden – dargestellt am Beispiel des Städtebaurechts, Basel et al.

Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (1984): Handbuch der Evaluierungsforschung, Band 1, Opladen.

Helsper, Helmut (2000): Wie wirken Novellen und Kasuistik bei konditionalen Normen in der Steuerverwaltung? in: Hill, Hermann/Hof, Hagen (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht II, Baden-Baden, S. 41-52.

Hennis, Wilhelm (1963): Politik und praktische Philosophie, Neuwied.

Hennis, Wilhelm/ Graf Kielmannsegg, Peter/Matz, Ulrich (Hrsg.) (1977): Regierbarkeit, Band 1, Stuttgart.

Hennis, Wilhelm/Graf Kielmannsegg, Peter/Matz, Ulrich (Hrsg.) (1979): Regierbarkeit, Band 2, Stuttgart.

Héritier, Adrienne (1993): Policy-Analyse, Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.) Policy Analyse, Sonderband 24 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen, S. 9-36.

Heritier, Adrienne (2002): Introduction; in: dies. (Hrsg.): Common Goods, Reinventing European and International Governance, Lanham, S. 1-12.

Hermes, Georg (1998): Staatliche Infrastrukturverantwortung, Tübingen.

Herrschel, Tassilo/Neumann, Peter (2003): Governance europäischer Stadtregionen; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 543-555.

Hesse, Joachim-Jens/Benz, Angelika/Benz, Arthur/Backhaus-Maul, Holger (1991): Regionalisierte Wirtschaftspolitik: Das Beispiel „Zukunftsinitiative Montanregionen“, Baden-Baden.

Hilbert, Josef/Fretschner, Rainer/Dülberg, Alexandra (2002): Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Gesundheitswirtschaft, Institut für Arbeit und Technik (IAT), Manuskript, Gelsenkirchen.

Hilbert, Josef/Evans, Michaela/Kremer, Uwe (2005): Gesundheitsmetropole Ruhr, Wachstumschancen und Entwicklungsperspektiven der Gesundheitswirtschaft, Bochum.

Hill, Hermann (2005): Good Governance – Konzepte und Kontexte; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 220-250.

Hoberg, Rolf (1980): Regionalplanung als Koordinierungs- und Abstimmungsinstrument muss gestärkt werden; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 635-645.

Hoebel, Thomas (2006): Regionale 2010 als Initiator und Manager von Regional Governance; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 2, Göttingen/Osnabrück, S. 343-357.

Hohn, Hans-Willy/Schimank, Uwe (1990): Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem, Frankfurt am Main/New York.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001): Modernisierung von Recht und Justiz, Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Frankfurt am Main.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2005): Governance im Gewährleistungsstaat – vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 195-217.
- Hofmann, Jeanette (2005): Internet Governance; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 277-301.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 366-377.
- Holtkamp, Lars (2010): Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft; in: Die Verwaltung, S. 167-194.
- Hübler, Karl-Hermann (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind; in: Keim, Karl-Dieter/Kühn, Manfred (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte, Arbeitsmaterial Nr. 287 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover, S. 10-23.
- Huebner, Michael (1997): Moderation als Instrument der Kontextsteuerung im Prozess einer kooperativen Regionalplanung; in: Raumforschung und Raumordnung (RuR), S. 279-287.
- Hucke, Jochen/Bohne, Eberhard (1980): Bürokratisches Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen; in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie, Opladen, S. 180-197.
- Hucke, Jochen/Müller, Axel/Wassen, Peter (1980): Implementation kommunaler Umweltpolitik, Frankfurt am Main.
- Informationen zur Raumentwicklung (IzR) (2003): Themenheft 8/9 2003 Regional Governance, Bonn.
- Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (2006): Europäische Metropolregionen in Deutschland, Ansatz – Akteure – Aktivitäten, Stuttgart.
- Initiativkreis Metropolregionen (IKM) (2003): Strategiepapier des Initiativkreises Europäischer Metropolregionen in Deutschland, Stuttgart et al.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.) (1992): Regionale Politik und regionales Handeln, Dortmund.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2004): Governance in der Europäischen Union; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 77-101.
- Jähnke, Petra (1998): Kooperation im Städtenetz – Regionale Entwicklungszentren in Brandenburg; in: Kühn, Manfred/Moss, Timothy (Hrsg.): Planungskultur und Nachhaltigkeit, Berlin, S. 185-211.
- Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.) (2001): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, GRAUE REIHE Nr. 21 des Leibniz-Instituts für Regionentwicklung und Strukturplanung (IRS), zweite Auflage, Erkner vor Berlin.
- Jann, Werner (1981): Kategorien der Policy-Forschung, Speyerer Arbeitshefte Nr. 37, Speyer.

- Jann, Werner et al. (2004): Status-Report Verwaltungsreform, Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin.
- Jann, Werner (2005): Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 21-43.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 193-214.
- Janoska-Bendle, Judith (1965): Methodologische Aspekte des Idealtypus, Berlin.
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.) (1995): Netzwerke und Politikproduktion, Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg.
- Jansen, Dorothea/Wald, Andreas (2007): Netzwerktheorien; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 188-199.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2007): Massenmedien; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 452-461.
- Jürgens, Ulrich (2005): Corporate Governance – Anwendungsfelder und Entwicklungen; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 47-71.
- Jurczek, Peter et al. (1999) : Sächsisch-Bayerisches Städtenetz, München/Kronach/Bonn.
- Kappelhoff, Peter (1998): Von der „rationalen“ Wahl zur Koevolution von Strategien in einem Mehrebenenmodell, Vortragsmanuskript, Freiburg.
- Kappelhoff, Peter (2000a): Die Netzwerkanalyse als konzeptueller Rahmen für eine Theorie interorganisationaler Netzwerke; in: Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken, Wiesbaden, S. 25-57.
- Kappelhoff, Peter (2000b): Komplexitätstheorie und Steuerung von Netzwerken; in: Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken, Wiesbaden, S. 347-389.
- Kastenbutt, Burkhard (2006): Regional Governance im kommunalen und regionalen Gesundheitswesen, Intermediäre Engagements und Kooperationsstrukturen im Spiegel einer innovativen Gesundheitssystemgestaltung; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 2, Göttingen/Osnabrück, S. 109-122.
- Kastendiek, Hans (1977): Die Entwicklung der westdeutschen Politikwissenschaft, Frankfurt am Main/New York.
- Katz, Alfred (2009): Staatsrecht, Achtzehnte Auflage, Heidelberg.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Krüsselberg, Hans-Günther (1984): Solidarität als Steuerungsform – Erklärungsansätze bei Adam Smith; in: dies. (Hrsg.): Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith, Frankfurt am Main.
- Kaufmann, Franz-Xavier/Rosewitz, Bernd (1983): Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen; in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme II, Opladen, S. 25-49.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Studinizing a New Analytical Toolbnox; in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks, Frankfurt am Main/New York und Bouldner, Colorado, S. 25-59.

- Kiese, Matthias (2008): Stand und Perspektiven der regionalen Clusterforschung; in: Kiese, Matthias/Schätzl, Ludwig (Hrsg.): Cluster und Regionalentwicklung, Dortmund/Detmold, S. 9-50.
- Kindermann, Harald (1988): Symbolische Gesetzgebung; in: Grimm, Dieter/Maihofer, Werner (Hrsg.): Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13, Opladen, S. 222-245.
- Kippes, Stephan (1996): Bargaining, Informales Verwaltungshandeln und Kooperation zwischen Verwaltung, Bürgern und Unternehmen, Köln/Berlin.
- Kisker, Günter (1971): Kooperativer Föderalismus, Tübingen.
- Kittelmann, E./Hübler, Karl-Heinz (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung, Hannover.
- Kleinfeld, Ralf (2006): Regional Governance in Theorie und Praxis – eine vergleichende Zwischenbilanz; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 2, Göttingen/Osnabrück, S. 385-423.
- Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.) (2006): Regional Governance, Zwei Bände, Göttingen/Osnabrück.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2003): Public Governance als Reformstrategie, edition 97 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Knapp, Werner (1999): Prozesse der Re-Territorialisierung im Rahmen der Globalisierung, „Europäische Metropolregionen“ als neue Raumordnungskategorie; in: Planer/In (Heft 4), S. 50-53.
- Knapp, Werner/Kunzmann, Klaus R./Schmitt, Peter (2004): A co-operative Spatial Future for Rhein-Ruhr; in: European Planning Studies (Vol. 12), S. 323-349.
- Knieling, Jörg (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement, Frankfurt am Main.
- Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 463-478.
- Knieling, Jörg (2009): Metropolregionen, Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit! in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 231, Hannover.
- Knieling, Jörg/Blatter, Joachim K. (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen; in: Knieling, Jörg (Hrsg.): Metropolregionen, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 231, Hannover, S. 224-268.
- Knöpfel, Peter/Weidner, Helmut (1980): Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken; in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Königstein/Taunus, S. 82-104.
- Koch, Hans-Joachim (1979): Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensermächtigung im Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main.

- Koch, Hans-Joachim, (Hrsg.) (1977): Seminar: Die juristische Methode im Staatsrecht, Frankfurt am Main.
- Koch, Hans-Joachim/Rüßmann, Helmut (1982): Juristische Begründungslehre, München.
- Köck, Wolfgang (2005): Governance in der Umweltpolitik; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 322-345.
- Kohler-Koch, Beate (1999): The Evolution and Transformation of European Governance; in: dies./Eising, Rainer (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union, London, S. 14-35.
- Kooimann, Jan (Hrsg.) (1993): Modern Governance: New Government – Society Interactions, London.
- Kooimann, Jan (1999): Social-Political Governance: Overview, Reflections and Design; in: Public Management (Vol 1), S. 67-92.
- Kooimann, Jan (2002): Governance, A Social-Political Perspective; in: Jürgen R. Grote/Bernhard Gbikpi (Hrsg.): Participatory Governance, Political and Social Implications, Opladen, S. 71-96.
- Kooimann, Jan (2003): Governing as Governance, London.
- Kooimann, Jan (2005): Governing as Governance; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance Forschung, Baden-Baden, S. 149-172.
- Konukiewitz, Manfred (1985): Die Implementation räumlicher Politik, Eine Untersuchung zur Koordination des Vollzugs raumwirksamer Maßnahmeprogramme, Opladen.
- Konze, Heinz (1986): Regionale Zukunftsfähigkeit durch regionale Politik; in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.): Regionale Zukunftsfähigkeit durch regionale Politik, Schriften Nr. 114, Dortmund, S. 33-35.
- KORIS/IHW/IÖR – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung/Institut für Wirtschaftsforschung Halle/Institut für ökologische Raumentwicklung (2006): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation, Endbericht, Hannover/Erfurt/Halle/Dresden.
- Koschatzky, Knut/Lo, Vivien (2007): Methodological Framework for Cluster Analyses, Working Papers, Firms and Region R1/2007 des Fraunhofer Instituts für System- und Innovationsforschung, Karlsruhe.
- Krätke, Stefan/Scheuplein, Christoph (2001): Produktionscluster in Ostdeutschland, Methoden der Identifikation und Analyse, Hamburg.
- Knickrehm, Sabine/Spellbrink, Wolfgang (2008): Grundsicherung für Arbeitssuchende; in: von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch, Baden-Baden, Vierte Auflage, S. 1069-1108.
- Krugmann, Paul (1991): Geography and Trade, Cambridge.
- Krumbein, Wolfgang (Hrsg.) (1994a): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region, Münster.
- Krumbein, Wolfgang (1994b): Industrie- und Regionalisierungspolitik in Niedersachsen;

in: Bullmann, Udo (Hrsg.): Die Politik der Dritten Ebene, Baden-Baden.

Kubis, Alexander/Titze, Mirko/Brachert, Matthias/Lehmann, H./Bergner, U. (2009): Regionale Entwicklungsmuster und ihrer Konsequenzen für die Raumordnungspolitik, Sonderheft 3/2009 des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale).

Kuhn, Thomas S. (1967): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt am Main.

Kujath, Hans-Joachim (Hrsg.) (1998): Strategien der regionalen Entwicklung, Berlin.

Kunzmann, Klaus R. (2008): Metropole, Buchbesprechung von: Internationale Bauausstellung Hamburg (Hrsg.): Metropole. Reflexionen; in: disp Heft 175, S. 93-94.

Läpple, Dieter (1991): Thesen zum Strukturwandel von ökonomisch-technologischem Strukturwandel und regionaler Entwicklung; in: Bukold, Steffen/Thinnes, Petra (Hrsg.): Boomtown oder Gloomtown? Strukturwandel einer deutschen Metropole, Berlin, S. 15-17.

Läpple, Dieter (1994): Zwischen Gestern und Übermorgen – eine Industrieregion im Umbruch; in: Kreibich, Rolf/Schmid, Arno S./Siebel, Walter/Sieverts, Thomas/Zlonicky, Peter (Hrsg.): Bauplatz Zukunft, Essen, S. 37-51.

Läpple, Dieter (1998): Globalisierung – Regionalisierung: Widerspruch oder Komplementarität; in: Kujath, Hans-Joachim (Hrsg.): Strategien der regionalen Stabilisierung, Berlin, S. 61-81.

Läpple, Dieter (2007): Das deutsche Metropolensystem – eine Alternative zur Global City? in: Internationale Bauausstellung Hamburg (Hrsg.): Metropole 1: Reflexionen, Berlin, S. 162-171.

Läpple, Dieter/H. Deecke/T. Krüger (1994): Strukturentwicklung und Zukunftsperspektive der Hamburger Wirtschaft unter räumlichen Gesichtspunkten, Gutachten für die Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg.

Lahner, Marion/Pollermann, Kim (2008): Biosphärenreservat Rhön; in: Fürst, Dietrich et al.: Kulturlandschaft als Handlungsraum, Dortmund, S. 209-252.

Lane, Charles/Bachmann, Reinhardt (ed.) (1988): Trust Within and Between Organizations, Conceptual Issues and Empirical Applications, Oxford.

Lange, Stefan (2007): Kybernetik und Systemtheorie; in: Arthur Benz/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 176-187.

Larenz, Karl-Heinz (1979): Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Vierte ergänzte Auflage, Berlin/Heidelberg/New York.

Laufer, Heinz (1972): Der Bundesrat, München.

Le Galès, Patrick (1998): Regulation and Governance in European Cities; in: International Journal of Urban and Regional Research (Vol. 22), S. 482-506.

Le Galès, Patrick (2001): Urban Governance and Policy Networks, The Governance of Local Economies; in: Crouch, Colin/Le Galès, Patrick/Trigilia, Carlo/Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Local Production Systems in Europe, Rise or Demise? Oxford, S. 1-25.

Le Galès, Patrick (2002): European Cities, Social Conflicts and Governance, Oxford.

Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (1983): Die Verwaltung der Verdichtungsräume, Baden-Baden.

Lehmbruch, Gerhard (1976): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Kohlhammer.

Lehmbruch, Gerhard (1984): Interorganisatorische Verflechtungen im Neokorporatismus; in: Falter, Jürgen/Fenner, Christian/Greven, Michael T. (Hrsg.): Politische Willensbildung und Interessensvermittlung, Opladen, S. 467-482.

Lenk, Klaus (1980): Steuerung des Handelns von Verwaltern, in: Blankenburg, Erhard/Lenk, Klaus; Mitarbeit: Rogowski, Ralf (Hrsg.) Organisation und Recht, Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzuges, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 7. Opladen, S. 254-263.

List, Martin (2007): Regimetheorie; in: Arthur Benz/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 226-239.

Löhr, Hans-Peter et al. 1996: Untersuchung zum Flächennutzungsplan, DIfU, Stuttgart.

Lowi, Theodore J. (1972): Four Systems of Policy; in: Public Administration Review (Vol. 32), S. 298 ff.

Ludwig, Jürgen/Steinacher, Bernd (2008): Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart; in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 168-182.

Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.) (2008a): Metropolregionen in Deutschland, Elf Beispiele für Regional Governance, Baden-Baden.

Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.) (2008b): Die elf europäischen Metropolregionen in Deutschland als Praxisbeispiele für neue Kooperationsformen in der Regionalpolitik; in: dies. (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 15-29.

Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.) (2008c): Abschließende Betrachtung; in: dies. (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 183-186.

Lütz, Susanne (1993): Die staatliche Steuerung von Kooperationen in der Industrieforschung, Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des Förderinstruments Verbundforschung, Frankfurt am Main/New York.

Lütz, Susanne (1995): Politische Steuerung und die Selbstregulierung korporativer Akteure; in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/New York, S. 169-196.

Lütz, Susanne (2004): Governance in der politischen Ökonomie; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 147-172.

Lütz, Susanne (2007): Wirtschaft; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 390-400.

Lübbe-Wolff, Gertrude (1993): Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung; in: Natur und Recht (Vol. 15), S. 217-229.

- Luhmann, Niklas (1967): Formale Organisationen, Berlin.
- Luhmann, Niklas (1968): Zweckbegriff und Systemrationalität, Taschenbuchausgabe 1973, Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1969): Legitimation durch Verfahren, Zweite Auflage 1975, Neuwied.
- Luhmann, Niklas (1974): Rechtssystem und Rechtsdogmatik, Stuttgart et al.
- Luhmann, Niklas (1983): Rechtssoziologie, Zweite erweiterte Auflage, Hamburg.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1988a): Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1988b): Organisation; in: Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.): Mikropolitik – Macht und Spiele in Organisationen, Opladen, S. 165-185.
- Luhmann, Niklas (1989): Vertrauen, Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Dritte Auflage, Stuttgart.
- Luhmann, Niklas (1993): Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1998): Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (2000a): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (2000b): Die Religion der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
- Mandel, Klaus (2006): Die Metropolregion Rhein-Neckar: Modellregion für kooperativen Föderalismus? in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 169-180.
- Mandel, Klaus (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region; in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 130-142.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.) (1991): Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt am Main/New York und Boulder, Colorado.
- Marks, Gary (1996): Politikmuster und Einflusslogik in der Strukturpolitik; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 313-344.
- Marshall, A. (1920): Principles of Economics, London.
- Martinsen, Reinhard (2008): Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen: Governance-Ansätze in einer polyzentrischen Metropolregion; in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Tenzakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 82-96
- Martinson, Renate (1992): Theorien politischer Steuerung, Auf der Suche nach dem dritten Weg; in: Grimmer, Klaus (Hrsg.): Politische Techniksteuerung, Opladen, S. 51-73.
- Massing, Peter (1989): Stichwort Konsensus; in: Piepers Wörterbuch zur Politik, herausgegeben von Dieter Nohlen, München, Band 1, S. 456-459.

- Mayer, Margit (1991): „Postfordismus“ und „Lokaler Staat“; in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Basel et al., S. 31-51.
- Mayer, Margit (1996): „Postfordistische Stadtpolitik“; in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie (Vol. 40), S. 20-27.
- Mayntz, Renate (1977): Die Implementation politischer Programme, Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet; in: Die Verwaltung (Vol. 10), S. 51-66.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980a): Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Königstein/Taunus.
- Mayntz, Renate (1980b): Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung; in: dies. (Hrsg.): Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Königstein/Taunus, S. 1-19.
- Mayntz, Renate (1980c): Die Implementation politischer Programme. Überlegungen zu einem neuen Forschungsfeld; in: dies. (Hrsg.): Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Königstein/Taunus, S. 236-249.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung, Opladen.
- Mayntz, Renate (1986): Berücksichtigung von Implementationsproblemen bei der Gesetzesentwicklung. Zum Beitrag der Implementationsforschung zur Gesetzgebungstheorie, Discussionpaper des Forschungsschwerpunktes der Universität GH Siegen, Historische Mobilität und Normenwandel (HIMON), Siegen.
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft (Vol. 1), Baden-Baden, S. 89-110.
- Mayntz, Renate (1992): Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken; in: Journal für Sozialforschung (Vol. 32), 19-32.
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen; in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Sonderheft 24 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen, S. 39-56.
- Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie; in: Beyme, Klaus v./Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen, S. 148-168.
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung, Theoretische und methodische Überlegungen, Frankfurt am Main/New York.
- Mayntz, Renate (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, working paper 01/2002, www.mpifd.de/pu/workpap/wp01-2htm.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance -Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65-76.
- Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 11-20.

- Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance; in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 43-60.
- Mayntz, Renate/Neidhardt, Friedhelm (1989): Parlamentskultur, Politische Vierteljahresschrift (PVS), S. 370-387.
- Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd (1988): Gesundheitssystem; in: Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (Hrsg.): Differenzierung und Verselbständigung. Frankfurt am Main, S. 11-44.
- Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (1988): Differenzierung und Verselbständigung, Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt am Main/New York.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1973): Planungsorganisation, Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995a): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/New York.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995b): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus; in: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/New York, S. 39-72.
- [MKRO] Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1968): Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche, EntschlieÙung vom 08. Februar.
- [MKRO] Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1992): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen, EntschlieÙung vom 27. November.
- [MKRO] Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen, Mittelfristiges Arbeits- und Aktionsprogramm, EntschlieÙung vom 08. März.
- [MKRO] Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1997): Bedeutung der großen Metropolregionen für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa, EntschlieÙung vom 03. Juni.
- [MKRO] Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, EntschlieÙung vom 30. Juni.
- Moore, Sally Falk (1973): Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Fields as an Appropriate Object of Study; in: Law and Society Review (Vol. 7), S. 719-746.
- Münch, Richard (1982): Theorie des Handelns, Zweite Auflage 1988, Frankfurt am Main.
- Münch, Richard (1996): Risikopolitik, Frankfurt am Main.
- Münch, Richard (2000): Politische Steuerung im Kontext von Netzwerken, Institutionen, Professionen und Kulturen, Manuskript für das Symposium „Theorie politischer Steuerung“, Stuttgart/Bamberg.
- Münkler, Herfried/Fischer, Karsten (1997): Politisches Denken im 20. Jahrhundert, München.
- Münkler, Herfried/Fischer, Karsten (1999): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, Ber-

lin.

Narr, Wolf-Dieter (1969): Einführung in die moderne Theorie, Stuttgart.

Neukirch, Thomas (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in der Praxis; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 217-223.

Nußbaum, Arthur (1968): Die Rechtstatsachenforschung, Reprint der Erstausgabe von 1914, Berlin.

Oberndörfer, Dieter (Hrsg.) (1962): Wissenschaftliche Politik, Eine Einführung in die Grundfragen ihrer Tradition und Theorie, Freiburg.

Offe, Claus (1975): Berufsausbildungsreform, Eine Fallstudie, Frankfurt am Main.

Offe, Claus (1986): Die Utopie der Null-Option; in: Berger, Johannes (Hrsg.): Die Moderne – Kontinuitäten und Zäsuren, Göttingen, S. 97-117.

Offe, Claus/Helmut Wiesensthal (1980): Two Logics of the Collective Action, Political Power and Social Theory, S. 67-116.

Oppen, Maria (2009): Wissen und Vertrauen in transsektoralen Governance-Arrangements; in: Botzem, Sebastian/Hoffmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger (2009): Governance als Prozess, Baden-Baden, S. 503-525.

Oppen, Maria/Sack, Detlef (2008): Governance and Performance, Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships; in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 259-281.

Papadopoulos, Yannis (2004): Governance und Demokratie; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 215-237.

Pappi, Franz Urban (Hrsg.) (1987): Methoden der Netzwerkanalyse, München.

Pappi, Franz Urban (1993): Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Sonderheft 24 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen, S. 84-94.

Pappi, Franz Urban/Kappelhoff, Peter (1984): Abhängigkeit, Tausch und kollektive Entscheidung in einer Gemeindeelite; in: Zeitschrift für Soziologie (Vol. 13), S. 87-117.

Pappi, Franz Urban/Thomas König (1995): Informationsaustausch in politischen Netzwerken; in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion, Marburg, S. 111-131.

Pappi, Franz Urban/König, Thomas/Knoke, David (1995): Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik: Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze, Frankfurt am Main.

Petzinger, Tana/Schulte, Stephan/Scheytt, Oliver/Tum, Carsten (2008): Regional Governance in der Metropole Ruhr; in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 143-156.

Piere, Jon (Hrsg.) (2000): Debating Governance, Authority, Steering and Democracy, Oxford.

- Piere, Jon/Peters, B. Guy (2000): *Governance, Politics and the State*, London.
- Piore, Michael/Sabel, Charles F. (1984): *Das Ende der Massenproduktion*, Berlin.
- Plamper, Harald (2006): *Regional Governance: eine Managementaufgabe!* in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): *Regional Governance, Band 2*, Osnabrück, S. 361-383.
- Pollermann, Kim (2008a): *Biosphärenreservat Südost-Rügen*; in: Fürst, Dietrich et al.: *Kulturlandschaft als Handlungsraum*, Dortmund, S. 233-252.
- Pollermann, Kim (2008b): *Biosphärenreservat Branton-Burrows*; in: Fürst, Dietrich et al.: *Kulturlandschaft als Handlungsraum*, Dortmund, S. 253-269.
- Pollermann, Kim (2008c): *Biosphärenreservat Dyfi*; in: Fürst, Dietrich et al.: *Kulturlandschaft als Handlungsraum*, Dortmund, S. 271-286.
- Porter, M. E. (2003): *The Economic Performance of Region*; in: *Regional Studies (Vol. 37)*, S. 15-34.
- Powell, Walter W. (1996): *Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen*; in: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.): *Organisation und Netzwerk, Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt am Main/New York, S. 213-271.
- Pressmann, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation*, Los Angeles et al.
- Priddat, Birger P. (2005): *Economic Governance*; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-Forschung*, Baden-Baden, S. 173-194.
- Priddat, Birger P. (2006): *Netzwerk, Cluster und Fusion als drei Modelle von Regional Governance*; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) *Regional Governance, Band 2*, Göttingen/Osnabrück, S. 249-259.
- Priebs, Axel (2004): *Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion*; in: *Neues Archiv für Niedersachsen*, S. 101-112.
- Prigge, Rolf (2006): *Regionale Kooperation aus der Sicht der größten deutschen Städte*; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): *Regional Governance, Band 1*, Göttingen/Osnabrück, S. 133-144.
- Pütz, Marco (2004): *Regional Governance, Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*, München.
- Pütz, Marco (2006): *Regional Governance in der räumlichen Planung*; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): *Regional Governance, Band 2*, Göttingen/Osnabrück, S. 39-52.
- Rauscher, Thomas (2008): *Familienrecht*, zweite Auflage, Heidelberg.
- Rehbinder, Manfred/Schelsky, Helmut (Hrsg.) (1972): *Zur Effektivität des Rechts*, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 3, Opladen.
- Rehfeldt, Dieter (1994): *Produktionscluster und räumliche Entwicklung*; in: Krumbein, Wolfgang (Hrsg.): *Ökonomische und politische Netzwerke in der Region*, Münster, S. 187-205.
- Rehfeldt, Dieter (1999): *Produktionscluster*, München und Mering.
- Reitzig, Frank (2004): *Interkommunale Bauleitplanung*, Vortrag auf der Fachtagung des

Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ) Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung, Leipzig, 25. Oktober.

Reitzig, Frank (2004): Interkommunale Flächennutzungsplanung – Möglichkeiten, Ziele, Rechtstatsachen, Begleitendes Papier zum Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ) Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung, Leipzig, 25. Oktober.

Rhodes, Roderick A. W. (1997): *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham/Philadelphia.

Ritter, Ernst-Hasso (1979): Der Kooperative Staat, Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft; in: *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)* (Vol. 104), S. 389 ff.

Ritter, Ernst-Hasso (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im Kooperativen Staat; in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* (Vol. 1), S. 50-88.

Ritter, Ernst-Hasso (1997): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr – oder: Kann aus einer Städte-Agglomeration eine Metropolregion werden? in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)* (Hrsg.): *Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderung in Europa*, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 202, Hannover, S. 156-170.

Ritter, Ernst-Hasso (1998): Metropolen im supranationalen Wettbewerb; in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)* (Hrsg.): *Deutschland in der Welt von morgen*, Wissenschaftliche Plenarsitzung 1997, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 203, Hannover, S. 51-54.

Ronge, Volker (1994): Politische Steuerung; in: Damann, Ernst et al. (Hrsg.): *Die Verwaltung des politischen Systems*, Opladen, S. 53-64.

Ronge, Volker/Schmiege, Günter (1971): *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München.

Rosenau, James/Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge.

Rosenfeld, Martin T./Franz, Peter/Günther, Jutta/Heimpold, Gerhard/Kronthaler, Franz (2006): *Ökonomische Entwicklungskerne in ostdeutschen Regionen: Branchenschwerpunkte, Unternehmensnetzwerke und innovative Kompetenzfelder der Wirtschaft*, Sonderheft 5/2006 des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).

Rosewitz, Bernd/Webber, Douglas (1990): *Reformsuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen*, Frankfurt am Main/New York.

Roth, Roland/Rucht, Dieter (2008): Global Governance – eine kritische Perspektive auf internationale Institutionen am Beispiel von Weltbank, IWF und WTO; in: Botzem, Sebastian/Hoffmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger (2009): *Governance als Prozess*, Baden-Baden, S. 251-282.

Ruffert, Matthias (2009): Was ist „Democratic Governance“? in: Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger (Hrsg.): *Governance als Prozess*, Baden-Baden, S. 55-74.

Sabel, Charles F. (1989): Flexible specialisation and the re-emergence of regional economics; in: Hirst, Paul/Zeitlin, Jonathan (Hrsg.): *Reversing industrial decline? Industrial structure and policies in Britain and her competitors*, Oxford, S. 17-70.

- Sabel, Charles F. (1992): Studied trust: Building new forms of co-operation in a volatile economy; in: Pyke, Frank/Sengenberger, Werner (Hrsg.): Industrial districts and local economic regeneration, Genf.
- Sabel, Charles F. (1996): Regionale Basis globaler Wettbewerbsfähigkeit; in: Lehner, Franz/Schmidt-Bleek, Friedrich/Kilper, Heiderose (Hrsg.): Regiovision – Neue Strategien für alte Industrieregionen, München, S. 21-33.
- Sassen, Saskia (1991): The Global City, New York/London/Tokio.
- Sassen, Saskia (1994): Cities in a World Economy, Thousand Oaks/London/New Dehli.
- Schabert, Thilo (1991): Die Welt der Stadt, München.
- Schäfer, Rudolf/Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1984): Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, Melle.
- Scharf, Andrea/Schubert, Bernd/Helm, Patrick (2009): Marketing, vierte Auflage, Stuttgart.
- Scharmer, Eckardt/Wollmann, Hellmut (1985): Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis, Bonn.
- Scharpf, Fritz W. (1970): Die politischen Kosten des Rechtsstaats, Tübingen.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity; in: Journal of Politics (Vol. 3), S. 277-304.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme, Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen; in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung, Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main, S. 51-96.
- Scharpf, Fritz W. (1993a): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse, Sonderheft 24 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1993b): Games in Hierarchies and Network, Frankfurt am Main/New York and Boulder/Colorado.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen, Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1975): Politikverflechtung, Königstein/Taunus.
- Scharpf, Fritz W./Schnabel, Fritz (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung, Hannover.
- Schedler, Kuno (2007): Public Management und Public Governance; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 253-268.
- Scherzer, Landolf (1988): Der Erste, Gräfenhain.
- Scherzer, Landolf (1997): Der Zweite, München.
- Schimank, Uwe (2007a): Neoinstitutionalismus; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/

- Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 161-175.
- Schimank, Uwe (2007b): Organisationstheorien; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 200-211.
- Schimanke, Dieter (1983): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen in der Bundesrepublik Deutschland; in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) (Vol. 36), S. 704-716.
- Schmeddinck, Ulrich/Tils, Ralf (2000): Die informalen Rechtsmacher – Gesetzesproduktion im inneradministrativen Binnenbereich; in: Hill, Hermann/Hof, Hagen (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht II, Baden-Baden, S. 53-69.
- Schmid, Günther/Treiber, Hubert (1973): Bürokratie und Politik, Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Schmitt, Peter (2007): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen, Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr, Dortmund.
- Schmitt, Peter (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Metropolregionen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 231, Hannover, S. 60-100.
- Schmitter, Philippe C. (1996): Sektoren im modernen Kapitalismus – Steuerungsformen und ihre Performanzunterschiede; in: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.): Organisation und Netzwerk, Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt am Main, S. 313-355.
- Schmitter, Philippe C. (2001): Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context"? in: Grote, Jürgen B./Gbikpi, Bernhard (Hrsg.): Participatory Governance, Political and Societal Implications, Opladen, S. 51-70.
- Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (1981): The Organisation of Business Interest, A Research Design to Study the Assoziated Action of Business in Advanced Industrial Societies of Western Europe, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); discussionpaper 81/13 des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung (IIMV), Berlin.
- Schnabel, Fritz (1980): Politik ohne Politiker; in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie, Sonderheft 3 der Zeitschrift für Sozialwissenschaft LEVIATHAN, Opladen, S. 49-70.
- Schnabel, Fritz/Scharpf, Fritz W. (1980): Steuerungsprobleme der Raumplanung; in: Bruder, Wolfgang/Ellwein, Thomas (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Sonderheft 10 der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), Opladen, S. 22-57.
- Schnabel, H. (2000): Struktur-Evolution, Innovation, Technologieverflechtung und sektoraler Strukturwandel, München.
- Schneider, Tamara (2008): Metropolregion Sachsendreieck – ein Prototyp für eine polyzentrale Region? in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 157-167.
- Schneider, Volker (2004): Organizational Governance – Governance in Organisationen; in: Arthur Benz (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesba-

den, S. 173-192.

Schneider, Volker (2009): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München, S. 191-219.

Schneider, Volker/Kenis, Patrick (Hrsg.) (1996): Organisation und Netzwerk, Frankfurt am Main.

Schneider, Volker/Janning, Frank/Leifeld, Philipp/Malang, Johannes (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden.

Schneider, Volker/Lang, Achim/Leifeld, Philipp/Gundlach, Birte (2007): Political Networks, Structured Bibliography, Konstanz.

Schubert, Klaus (1985): Korporatismus versus Pluralismus; in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, Lexikon der Politik, Band 1, München.

Schubert, Klaus (1989): Interessensvermittlung und staatliche Regulation, Opladen.

Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse, Opladen.

Schubert, Klaus (1995): Pluralismus versus Korporatismus; in: Nohlen, Dieter et al. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 1: Politische Themen, München, S. 407-423.

Schubert, Klaus/Bandelow Nils C. (Hrsg.) (2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, Zweite Auflage, München.

Schulz, Hans (2008): Governance in der Initiative Europäische Metropolregion München (EMM); in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 97-111.

Schulz zur Wiesch, Jochen (1977): Regionalplanung in Hessen, Stuttgart et. al.

Schulz zur Wiesch, Jochen (1984): Wirkungsanalysen in der Stadterneuerung, Beispiel Berlin; in: Hellstern, Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung, Basel/Boston/Stuttgart, S. 365-379.

Schuppert, Gunnar F. (1989a): Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation, Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens; in: Archiv des Öffentlichen Rechtes (AÖR) (Vol. 114), S. 127-148.

Schuppert, Gunnar Folke (1989b): Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Steuerungsprobleme aus differenzierter Staatlichkeit; in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft (Vol. 3), S. 47-88.

Schuppert, Gunnar Folke (1998): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung; in: Die Verwaltung, S. 416-447.

Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke (2005a): Der Gewährleistungsstaat, Modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit? in: ders. (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat, Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden, S. 11-42.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2005b): Governance-Forschung, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke (2005c): Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen;

- in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 371-469.
- Schuppert, Gunnar Folke (2007): Was ist und wozu Governance? in: Die Verwaltung, S. 463-511.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffes“; in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 13-40.
- Schuppert, Gunnar Folke (2009): Von der Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance von Governance, Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condottieri der Renaissance bis zu Public Private Partnerships; in: Butzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger (Hrsg.): Governance als Prozess, Baden-Baden, S. 285-320.
- Schwieger, Christopher (2008): Die Metropolregion Hamburg – erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens; in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.) Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 68-81.
- Scott, A.J. (1988): New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe, London.
- Scott, John (2000): Social Network Analysis: A Handbook, London.
- Sedlacek, Peter (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung; in: ders. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, Wiesbaden, S. 11-26.
- Simonis, Georg (2007): Regulationstheorie; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 161-175.
- Sirablitzki, Gerd/Hübler, Karl-Hermann/Raether, Johann (1999): Nachhaltige Raumentwicklung auf regionaler Ebene, Bilanz und Perspektive; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 477-491.
- Stammer, Otto (1963): Die Wissenschaft von der Politik in unserer Zeit; in: ders. (Hrsg.): Politische Forschung, Beiträge zum zehnjährigen Bestehen des Instituts für politische Wissenschaft, Wiesbaden, S. 23-41.
- Standecker, Christa (2008): Die Europäische Metropolregion Nürnberg (EMN); in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, S. 112-129.
- Steinacher, Bernd (2001): Kooperation im Verband Region Stuttgart – Bilanz nach vier Jahren; in: Jänke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.) Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner vor Berlin, S. 89-101.
- Steinacher, Bernd (2003): Regionale Steuerung am Beispiel des Verbands Region Stuttgart; in: Adamaschek, Bernd/Röhl, Marga (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh, S. 67-79.
- Sterkenburg, Gideon/Denters, Bas/Klok, Pieter-Jan (2006): Regional Governance und demokratische Verantwortlichkeit in der Praxis, Einige Erfahrungen aus den Niederlanden; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 307-319.

- Sternberg, Rolf/Litzenberger, Timo (2004): Regional Clusters in Germany – their Geography and their Relavance for Entreprenuerial Activities; in: Eurpean Planning Studies (Vol. 12), S. 767-791.
- Stiens, Gerd (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen „Europäischen Metropolregionen“ als Fall; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 517-535.
- Stiens, Gerd (2003): Szenarien zur Raumentwicklung, Raum- und Siedlungsstrukturen 2015/2040, Forschungen des BBR, Band 112, Bonn.
- Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, dritte Auflage, Stuttgart et al.
- Stockmann, Reinhardt (Hrsg.) (2006): Evaluationsforschung, dritte Auflage, Münster et al.
- Stockmayer, Albrecht (2005): Governance – aus der Praxis der GTZ; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 251-273.
- Streeck, Wolfgang (1999): Entscheidung durch Nichtentscheidung; in: ders. (Hrsg.): Korporatismus in Deutschland, Frankfurt am Main/New York, S. 112-123.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) (1985a): Private Interest Government – Beyond Market and State, London.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1985b): Community, Market, State – and Associations? in: European Sociological Review (Vol. 1), S. 119-138.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1986): Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessensregierungen zu sozialer Ordnung; in: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.): Organisation und Netzwerk, Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt am Main/New York, S. 123-164.
- Stüer, Bernhard (1999): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechtes, München.
- Sundermann, Welf/Miltkau, Thomas (1995): Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg.
- Suter-Blume, Wiebke (2001): Konversion im Städtekranz um Berlin – Ein weltweites Projekt der Weltausstellung EXPO 2000; in: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, GRAUE REIHE Nr. 21 des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), zweite Auflage, Erkner vor Berlin, S. 163-171.
- Sydow, Jörg (1992): Strategische Netzwerke, Wiesbaden.
- Sydow, Jörg/Windeler Arnold et al. (1995): Organisation von Netzwerken, Opladen.
- Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hrsg.) (2001): Steuerung von Netzwerken, Wiesbaden.
- Telljohann, Volker (1994): Die italienische Debatte um Industriedistrikte; in: Krumbein, Wolfgang (Hrsg.): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region, Münster, S. 45-75.
- Teubner, Gunther (1989): Recht als autopoietisches System, Frankfurt am Main.
- Teubner, Gunther (1992): Regulatorisches Recht, Chronik eines angekündigten Todes;

- in: Koller, P./Varga, C./Weinberger, Ota (Hrsg.): Theoretische Grundlagen der Rechtspolitik, Beiheft 54 des Archivs für Rechts- und Sozialphilosophie, Stuttgart, S. 140-161.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut (1980): Dezentrale Kontextsteuerung im Recht inter-mediärer Verbände, Königstein/Taunus.
- Thieme, Werner (1984): Verwaltungslehre, Vierte neubearbeitete Auflage, Köln et al.
- Thompson, J.D. (1967): Organizations in action, New York.
- Titze, Mirko/Brachert, Matthias/Kubis, Alexander (2009): Die Identifikation horizontaler und vertikaler industrieller Clusterstrukturen in Deutschland; in: Raumforschung und Raumordnung (RuR) (Vol. 67), S. 353-366.
- Töller, Annette Elisabeth (2007): Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik; in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) (Vol. 48), S. 64-94.
- Töller, Annette Elisabeth (2008a): Kooperation im Schatten der Hierarchie, Dilemmata des Verhandels zwischen Staat und Wirtschaft; in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 282-312.
- Töller, Annette Elisabeth (2008b): Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie, Habilitationsschrift, Hamburg.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne (2007): Rechtswissenschaftliche Perspektiven; in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 240-252.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne (2008): Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept; in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 173-189.
- Valgolio, Leandro (2010): Kommentierung von § 7 SGB II; in: Voelzke, Thomas et al. (Hrsg.): Grundsicherung für Arbeitssuchende, Kommentar SGB II, Band 1, Berlin, S. 1-69.
- Voelzkow, Helmut (1996): Private Regulierung in der Techniksteuerung, Frankfurt am Main/New York.
- Voelzkow, Helmut/Ebling, Sabine (2006): Good Regional Governance der Film- und Fernsehproduktion in London und Köln; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): Regional Governance, Band 2, Osnabrück, S. 83-97.
- Voelzkow, Helmut; Mitarbeit Ebing, Sabine und Schröder, Martin (2007): Jenseits nationaler Produktionsmodelle? Die Governance regionaler Wirtschaftscluster, Marburg.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) (1995): Der kooperative Staat, Baden-Baden.
- Voigt, Rüdiger (1996): Des Staates neue Kleider, Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit, Baden-Baden.
- Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht, dritte Auflage, Köln et al.
- Wagener, Frido (1972): Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung; in: Akademie und Raumforschung und Landesplanung (ARL): Raumplanung – Entwicklungsplanung, Hannover.

- Wagener, Frido (1974): Modell der Stadt-Umland-Verwaltung; in: Schneider, H./Götz, V. (Hrsg.): Im Dienst an Land und Stadt, Festschrift für Werner Weber, Berlin, S. 957-977.
- Wagener, Frido (1982): Stadt-Umland-Verbände; in: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2: Kommunalverfassung, Berlin, § 39.
- Waltzer, Michael (1984): Sphären der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.
- Webb, A. (1991): Co-ordination: A problem in public sector management; in: Policy and Politics (Vol. 19), S. 229-242.
- Wegerich, Kai (2006): Steuerung von Mehrebenensystemen der Länder, Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management, Wiesbaden.
- Weingarten, Joe (1993): Finanzverwaltung und Gesetzesvollzug, Opladen.
- Weinrich, Gerd/Klein, Michael (2008): Fachanwaltskommentar Familienrecht, dritte Auflage, Köln.
- Weiss, Carol (1974): Evaluierungsforschung, Opladen.
- Wewer, Göttrik (2003): Politikberatung und Politikgestaltung; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien.
- Wiechmann, Thorsten (1998): Vom Plan zum Diskurs? Baden-Baden.
- Wiechmann, Thorsten (1999): Regionalmanagement auf dem Prüfstand, Anspruch und Wirklichkeit kommunikativer Verfahren in der Regionalplanung; in: Standort, S. 43-47.
- Wiechmann, Thorsten (2006): Regionalentwicklung als strategischer Prozess; in: Planer/In, S. 5-7.
- Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption, Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken, Dortmund.
- Wiechmann, Thorsten (2009b): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa – Eine Spurensuche; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Metropolregionen, Forschung und Sitzungsberichte, Band 231, S. 101-127.
- Wiechmann, Thorsten/Beier, Markus (2004): Evaluation in der Regionalentwicklung – Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung; in: Raumforschung und Raumordnung (RuR), S. 387-396.
- Wiesenthal, Helmut (1981): Die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Frankfurt am Main.
- Wiesenthal, Helmut (1990): Unsicherheit und Multiple-Self-Identität, Discussion paper 90/2 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, Firms, Market and Relational Contract, New York.
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen.
- Willke, Helmut (1983): Entzauberung des Staates, Königstein/Taunus.
- Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates, Frankfurt am Main.

- Willke, Helmut (1995): *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*, Stuttgart/Jena.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1980): *Politikimplementation, Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*, Königstein/Taunus.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse, Eine Einführung*, Frankfurt am Main und New York.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1989): *Wirkungsbedingungen politischer Instrumente*, in: Ellwein, Thomas/Mayntz, Renate et al. (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 3, Baden-Baden, S. 84-118.
- Wolf, Rainer (1982): *Rechtsordnung und Technostruktur: Die Grenzen regulativer Politik im Bereich der Kernenergie*; in: *Rechtsformen der Verflechtung zwischen Staat und Wirtschaft*, Jahrbuch für Rechtstheorie und Rechtssoziologie (Vol.8). Opladen, S. 240-265.
- Wolf, Rainer (1986): *Der Stand der Technik*, Opladen.
- Wolf, Frieder (2006): *Regionale Zusammenarbeit im Spannungsfeld von Selbstverwaltung und Wettbewerb – das Beispiel der Region Köln/Bonn*; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.): *Regional Governance*, Band 1, Göttingen/Osnabrück, S. 181-193.
- Wolff, Birgitta/Neuburger, Rahid (1995): *Zur theoretischen Begründung von Netzwerken aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik*; in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion*, Marburg, S. 74-94.
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1980a): *Politik im Dickicht der Bürokratie. Sonderheft 3 der Zeitschrift für Sozialwissenschaft LEVIATHAN*, Opladen.
- Wollmann, Hellmut (1980b): *Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?* in: ders. (Hrsg.): *Politik im Dickicht der Bürokratie, Sonderheft 3 der Zeitschrift für Sozialwissenschaft LEVIATHAN*, Opladen, S. 9-48.
- Wollmann, Hellmut (1983): *Implementation durch Gegen-Implementation von unten? Das Beispiel Wohnungspolitik*; in: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, S. 168-196.
- Wollmann, Hellmut (1989): *Stichwort Implementationsforschung*, in: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Band 1: *Politikwissenschaft*, 3. Auflage, München, S. 355-358.
- Wollmann, Hellmut (2000a): *Staat und Verwaltung in den 90er Jahren, Kontinuität oder Veränderungswelle?* In: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik, Zehn Jahre Deutsche Einheit*, Wiesbaden, S. 694-731.
- Wollmann, Hellmut (2000b): *Evaluierung und Evaluationsforschung und Verwaltungspolitik und –modernisierung – zwischen Analysepotential und –defizit*; in: Stockmann, Reinhardt (Hrsg.): *Evaluationsforschung*, Opladen, S. 195-231.
- Wollmann, Hellmut (2006): *Evaluation und Verwaltungspolitik*; in: Stockmann, Reinhardt (Hrsg.): *Evaluationsforschung, Dritte Auflage*, Münster, S. 207-233.
- Wollmann, Hellmut (2009): *Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung*; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München, S. 379-400.
- Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.) (1998): *Kommunalpolitik*, Opladen.

Wortmann, Rolf (2006): Regional Governance – Legitimationsprobleme einer neuen Form des Regierens; in: Kleinfeld, Ralf et al. (Hrsg.) Regional Governance, Band 2, Göttingen/Osnabrück, S. 305-315.

Zarth, Michael (1997): Was macht Regionalkonferenzen erfolgreich? in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Themenheft Modellvorhaben der Raumordnung, S. 155-160.

Zeh, Wolfgang (1984): Wille und Wirkung der Gesetze, Heidelberg.

Zoll, Ralf (1974): Wertheim III, Kommunalpolitik und Machtstruktur, München.

Zürn, Michael (2005): Global Governance; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 121-146.

In der Schriftenreihe des Forschungsverbundes sind bisher folgende Titel erschienen:

BAND 01:

Die Kernregion Mitteldeutschland – Ein erster Überblick.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2007.

BAND 02:

Stefan Geyler, Barbara Warner, Anja Brandl, Martina Kuntze: **Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland** – Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2008.

BAND 03:

Susanne Kranepuhl: **Möglichkeiten und Grenzen länderübergreifender Kooperationen im Raum Halle-Leipzig.**

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009.

BAND 04:

Emanuel Selz: **Wirkungen des demographischen Wandels auf die Verkehrsnachfrage in der Kernregion Mitteldeutschland.**

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009.

BAND 05:

Stefan Geyler, André Grüttner, Anja Kübler, Martina Kuntze, Emanuel Selz, Christian Strauß, Barbara Warner: **Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfungsbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland.** Normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Fachdiskussion.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009.

BAND 06:

Anja Kübler: **Flächenpolitische der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland.** Strategien und Herausforderungen.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2010.