

Dietrich Fürst und Jörg Knieling

Innovation und Konsens – ein Widerspruch?

Lösungsstrategien für die Regionalentwicklung

Innovation and Consensus – a Contradiction?

Solution strategies for regional development

Kurzfassung

Der vorliegende Beitrag behandelt die Frage, wie sich das Dilemma vieler Regionen lösen lässt, dass zwischen dem Anspruch nach Innovationsorientierung und der Notwendigkeit, einen Konsens der regionalen Akteure zu suchen, ein Konflikt besteht. Innovationsprozesse und Konsensbildung sind zwei Kernfunktionen moderner Regionalentwicklung (Kap. 2). Betrachtet man allerdings die Logiken von Innovation und Konsens, dann wird deutlich, dass beide nicht unbedingt miteinander harmonieren (Kap. 3). Die dargestellten Ansätze zur Trennung sowie zur Gleichrichtung von Innovation und Konsensfindung strukturieren das Feld möglicher Lösungen, um die Widersprüche aufzulösen (Kap. 4). Die Lösungsansätze können dazu beitragen, Prozesse der Regionalentwicklung intelligenter und erfolgsorientierter zu organisieren (Kap. 5).

Abstract

The article considers the question how the dilemma of many regions can be solved that a conflict exists between the claim for an orientation towards innovation and the necessity of seeking a consensus between the regional actors. Innovation processes and the creation of consensus are two central functions of modern regional development (chapter 2). However, if one considers the logic of innovation and consensus, it becomes clear that both do not necessarily harmonise (chapter 3). The presented approaches for the separation as well as for the alignment of innovation and the finding of consensus structure the field of possible solutions in order to resolve the contradictions (chapter 4). The approaches for solutions can help to organise regional development processes more intelligently and with a greater orientation towards success (chapter 5).

1 Ausgangspunkt:

Zum Dilemma zwischen Innovation und Konsens in der Regionalentwicklung

In den vergangenen Jahren sind „Innovation“ und „Konsens“ zu Schlüsselwörtern der deutschen und der europäischen Regionalförderung geworden. Regional-konferenzen, Regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement setzen darauf, dass sich die regionalen Akteure auf einen Konsens über zukünftige Ziele und Maßnahmen verständigen.

Aber nicht selten ist damit ein Dilemma verbunden, weil innovatorische Prozesse und Konsensfindung gegenläufig wirken können: Konsensorientierung kann Innovationsprozesse und notwendige Reformen

behindern, weil Innovationen mit Verteilungsproblemen belastet sind, es also Gewinner und Verlierer gibt. Je weniger es gelingt, die potenziellen Verlierer aus den Vorteilen der Gewinner zu kompensieren, um so mehr werden Verlierer versuchen, den Prozess zu drosseln. Erfahrungen beispielsweise aus der Diskussion zur „Lernenden Region“ (vgl. dazu Fürst 2001) und aus „Agenda-21-Prozessen“ (de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze 2000, Heinelt/Mühlich 2000; Schophaus 2001) sprechen dafür, dass es dieses Dilemma zwischen Konsensbildung und Innovationsfähigkeit, zwi-

schen Verteilungskonflikten und Neuerungen, gibt. Eine Strategie der kooperativen, konsensorientierten Regionalentwicklung kann zwar dazu beitragen, dass die endogenen Potenziale der Region erschlossen werden, aber sie kann auch behindern, dass die erforderlichen innovativen Projekte, Verfahren und Organisationsformen in die Umsetzung gelangen.

Um dieses Dilemma geht es in diesem Aufsatz: Wie ist trotz der Gefahr einer „Selbstblockade vernetzter Politik“ (Fürst 1992, S. 12) dennoch „Innovation in nicht-innovativen Milieus“ (Häußermann/Siebel 1994) möglich. Gegenstand ist dabei das Verhältnis von Konsens und Innovation in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen, weil hier Verteilungs- und Autonomie-Fragen eine vergleichsweise größere Rolle (als möglicherweise in wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen) spielen und politisch-administrative Akteure sich in ihrem Verhalten deutlich stärker von den Transaktionskosten des Handelns (insbesondere: politische Kosten der Überwindung von Widerständen) leiten lassen (vgl. Fürst 2000, S. 77 f.). Innovationsprozesse sind aber in der Regel mit Widerständen derer verbunden, die ihre Funktion, ihr Sachvermögen oder ihr Humankapital entwertet sehen.

Innovationen können sich dabei auf Sachthemen beziehen, beispielsweise in Bereichen wie Regionalverkehr, Energiegewinnung und -versorgung, technischer Umweltschutz oder Regionalmarketing. Sie können aber auch Prozesse und Institutionen der Regionalentwicklung betreffen, etwa neue Formen der Beteiligung von Wirtschaft und Bürgerschaft oder innovative Organisationsformen. In allen Fällen ist das von uns zu behandelnde Problem relevant – insbesondere neue Institutionen können dem Konsensprinzip zum Opfer fallen (z.B. neue Regionalorganisationen). Aber unsere

Diskussion bezieht sich in erster Linie auf Sachthemen, weil hier das Dilemma ausgeprägter ist: Bei Prozessen oder Organisationen sind die implizierten Verteilungsprobleme häufig weniger sichtbar. Aber im Ergebnis sind die folgenden Aussagen analog anwendbar.

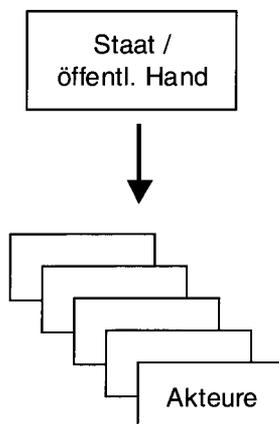
2 Hintergrund: Bedeutungsgewinn von Innovation und Konsens in der Regionalentwicklung

Konsensorientierung und kooperative Regionalentwicklung

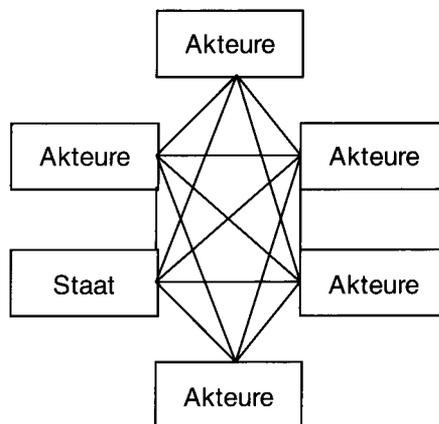
Auf regionaler Ebene findet sich inzwischen eine breite Vielfalt von Formen und Verfahren der Kooperation und konsensorientierten Zusammenarbeit. Das hängt zum einen damit zusammen, dass die sachliche Verflechtung der Akteure zugenommen hat, dass die steuernden Instanzen immer abhängiger werden von der Mitwirkung der Adressaten und dass es immer mehr Themen gibt, die Risiken und Kosten erzeugen, die einzelne Akteure nicht mehr tragen wollen oder können. Zum anderen gewinnen die endogenen Potenziale der Regionen in der Regionalpolitik zunehmend an Bedeutung. Diese zu identifizieren und zu nutzen, kann weder Angelegenheit einzelner Behörden noch einzelner Unternehmen sein, sondern muss durch kollektives Handeln bewirkt werden.

In der modernen Regionalförderung wird dabei das Konzept einer kooperativen Steuerung genutzt (siehe Abb. 1). Der Staat übernimmt überwiegend eine moderierende Rolle, gibt Impulse, organisiert Kooperationsformen und fördert gewünschte Entwicklungen mit finanziellen Anreizmitteln. Nur wenn es darum geht,

Hierarchische Steuerung



Kooperative Steuerung



Wandel von einer hierarchischen zu einer kooperativen Regionalentwicklung

Quelle: eigene Darstellung

die Belange des Gemeinwohls sicherzustellen, behält er sich eine Vetoposition oder Eingriffsmöglichkeiten vor („Kooperation im Schatten der Hierarchie“). Entscheidungen über die zukünftige Regionalentwicklung sollen jedoch Ergebnis regionaler Aushandlungsprozesse sein. Sie fußen auf Kompromiss und Konsens.

Dieses gewandelte Steuerungsverständnis von einem hierarchischen zu einem kooperativen und konsensorientierten Staat (vgl. das Konzept des „aktivierenden Staats“ der Bundesregierung, BMI 1999) findet sich – zumindest in Ansätzen – inzwischen in einer ganzen Reihe von Strategien und Instrumenten der Regionalentwicklung in Deutschland (vgl. Knieling 2002, Diller 2002; Adamaschek / Pröhl 2003):

- Auf Landes- und regionaler Ebene war die Regionalisierung der Strukturpolitik seit Mitte der 1980er Jahre Wegbereiter für eine kooperative Regionalentwicklung, die eine Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern vorsieht. Vorreiter war Nordrhein-Westfalen mit der Zukunftsinitiative Montanregion (ZIM 1987), später erweitert zur Zukunftsinitiative NRW (ZIN 1990). Bis heute werden Regionalkonferenzen und Regionale Entwicklungskonzepte (REK) eingesetzt, um einen regionalen Konsens über Leitbilder, Ziele, Maßnahmen und Projekte für die zukünftige Entwicklung eines Raumes zu finden (vgl. Blotevogel 1994; Heinze/Voelzkow 1997).
- Seit 1994 wird diese Form der Regionalentwicklung mit Hilfe von REK aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) bundesweit gefördert. Nahezu alle Flächenländer, die in den Genuss der GRW-Förderung kommen, machen von dieser Förderung Gebrauch und setzen REK ein.
- In der europäischen Regionalpolitik erfolgte ebenfalls Mitte der 1980er Jahre eine Neuausrichtung der Förderstrategie. Aus der Kritik an Einzelprojekten zog die EU-Kommission die Konsequenz, ihre Förderung auf eine regionale Einbindung, auf Programmorientierung und auf Partnerschaft der regionalen Akteure sowie von Region und Kommission umzustellen (vgl. Lückenkötter 2001). Entsprechend der Programmorientierung der EU-Förderung sind Operative Programme, Aktionspläne und REK eine maßgebliche Grundlage, um die Vergabe der Fördermittel zu steuern. Für die Bearbeitung der Programme und Konzepte wird eine kooperative Vorgehensweise verlangt.
- Besondere Aufmerksamkeit erfährt die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Dezentralisierung von Kompetenzen bei der EU-Gemeinschafts-

initiative LEADER. In ländlichen Regionen sind Politik, Verwaltung, Wirtschafts- und Sozialpartner aufgefordert, einen Konsens über innovative Zukunftsstrategien und -projekte zu erzielen und diese eigenverantwortlich in einem kooperativen Prozess umzusetzen.

- Seit 1998 sieht auch das Bundesraumordnungsgesetz (§ 13 ROG) Regionalkonferenzen und REK als Instrumente zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung vor, Beispiele finden sich in verschiedenen Bundesländern (vgl. Gatzweiler 1999). Mit Modellvorhaben, beispielsweise „Regionen der Zukunft“, wurden regionale Kooperationen gezielt gefördert (vgl. Adam / Wiechmann 1999).
- Neben diesen sektor-übergreifenden Ansätzen kooperativer Regionalentwicklung finden sich außerdem Initiativen einzelner Fachressorts, die in eine ähnliche Richtung zielen. Beispiele sind Wettbewerbe des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), wie „Lernende Regionen“, „Bio-Regio“, „mobilist“ und „InnoRegio“ (vgl. Baitsch / Müller 2001; Müller u. a. 2002), oder „Regionen aktiv“ des Bundeslandwirtschaftsministeriums.

Innovation als Anforderung an „Lernende Regionen“

Am Beispiel der „Lernenden Region“ lässt sich das skizzierte Dilemma zwischen Konsensbildung und Innovation veranschaulichen (vgl. Fürst 2001). Von „Lernenden Regionen“ wird erwartet, dass sie auf die Herausforderungen des Strukturwandels innovativ reagieren, und zwar über „reflexive Rationalität“. Dies bedeutet im Wesentlichen: Dass die regionalen Akteure gemeinsame Strategien und Konzepte entwickeln, dass sie ihr Handeln zielorientiert kontrollieren und dass sie ihre Strategien entsprechend anpassen, wenn sich neue Anforderungen stellen. Bei „Lernenden Regionen“ handelt es sich um Regionen,

- die mit ihren vorherrschenden Wirtschaftsstrukturen und Institutionen an das Ende eines Entwicklungspfades gekommen sind. Sie benötigen Impulse für neue Wege, wobei Innovationsprozesse erhebliche Änderungen in den regionalen Strukturen erwarten lassen;
- deren Innovationsprozesse als gemeinsame Anstrengung betrieben werden müssen, d.h. nicht durch Initiative einzelner Akteure allein realisiert werden können;
- in denen es regionale Entscheidungsspielräume gibt, sich innovativ oder nicht-innovativ zu verhalten (d.h. die Innovation wird weder durch Unternehmen noch durch den Staat aufgedrängt).

Die Strategie der mit Innovationen verbundenen Verlierer kann nun darauf gerichtet sein, die Innovationsprozesse abzubremsen oder gar zu vereiteln und Kooperationsnetzwerke in „Kartelle des Bewahrens“ umzufunktionieren (vgl. Fürst / Schubert 1998, 357 f.; Messner 1994, S. 574).

Konzepte der „lernenden Regionen“ benötigen folglich auch Vorstellungen darüber, wie das Dilemma zwischen Innovation und Konsensbildung konstruktiv aufgelöst werden kann.

3 Widersprüche zwischen innovatorischen Prozessen und Konsensbildung

Um das Dilemma klarer erkennen zu können, lohnt ein Blick auf die Unterschiede in der Logik von Konsensbildung und Innovationsprozessen. Dabei lassen sich grob die folgenden Gegensätze erkennen:

- Innovationsprozesse sollen die Bandbreite möglicher Problemlösungen erweitern, Konsensbildungsprozesse verengen dagegen den Problemlösungsraum, indem sie auf die Auswahl einer Lösung zielen;
- innovatorische Prozesse sind inklusiv, d.h. sie gewinnen, wenn mehr Akteure mit unterschiedlichen Ansichten und Meinungen einbezogen werden, konsensorientierte Prozesse sind dagegen exklusiv, d.h. ihre Anfälligkeit gegenüber Konflikten steigt mit der Anzahl der Beteiligten;
- innovatorische Prozesse sind punktuell und kurzfristig angelegt, Konsensbildung erfordert dagegen einen langfristigen und kontinuierlichen Verhandlungsrahmen, um die nötige Vertrauensbasis zwischen den Beteiligten aufzubauen. Entsprechend gewinnen innovatorische Prozesse durch einen Wechsel der Akteure, während die Konsensbildung gerade Kontinuität der verhandlungsführenden Akteure erfordert. Treten beispielsweise zwischenzeitlich Stellvertreter auf, wird es sehr viel schwerer, den für konstruktives Verhandeln erforderlichen Kooperationsmodus zu erreichen;
- innovative Lösungen erzeugen neue Perspektiven für Handeln, die Unsicherheit der Beteiligten führt aber eher zu einer Entscheidungsfindung zugunsten der bekannteren und dem Status quo näheren Lösung;
- innovatorische Prozesse benötigen kreative Milieus, die durch Netzwerke und ein Minimum an Regeln und Restriktionen gekennzeichnet sind. Entscheidungsprozesse erfordern umgekehrt ein relativ hohes Maß an Institutionalisierung, um Entschei-

dungsgerechtigkeit sowie Verbindlichkeit und Erwartungssicherheit in den Ergebnissen zu garantieren;

- Innovation profitiert von „schöpferischer Zerstörung“ gewohnter Strukturen und der damit verbundenen Verunsicherung bzw. Irritation der Akteure, Konsensbildung gewinnt dagegen durch Berechenbarkeit der Prozesse und Organisationsstrukturen.

Vereinfacht man diese Gegenüberstellung der unterschiedlichen Handlungslogiken, so kann das mit regionalen Kooperationsprozessen einhergehende Konsensprinzip die innovatorische Regionalentwicklung prinzipiell auf zwei Ebenen behindern (vgl. Lawson / Lorenz 1999, S. 306 f.; Fürst 1997; Läßle 1994; Grabher 1993)

- durch den „Schatten der Verteilungskonflikte“: Wenn Innovationen umgesetzt werden, haben sie Veränderungen zur Folge, von denen die regionalen Akteure unterschiedlich betroffen sind. Deshalb wirken die möglichen Gewinner und Verlierer der Innovation in den Innovationsprozess hinein, um die Problemdefinition, den Raum zugelassener Problemlösungen oder die Entscheidung über die relevante Problemlösung zu ihren Gunsten zu beeinflussen.
- durch „Lock-in-Effekte“: Konsensbildung kann die innovatorischen Prozesse auch dadurch behindern, dass die gewohnten Denkmuster und Suchroutinen der Akteure den Innovationsprozess nahe am Status quo halten. Der Konsensdruck erzeugt bei den Akteuren kartellartige Verhaltensweisen des Beharrens und Ausblendens. In der Folge werden von vornherein solche Lösungen ausgeschlossen, die als problembeladen gelten (materielle Selektivität). Aber Sucher und Träger unkonventioneller Ideen können auch als „Abweichler“, „Spinner“ oder „Scharlatane“ ausgegrenzt werden (soziale Selektivität).

Der Einfluss der Konsenseffekte auf Innovationen ist in den unterschiedlichen Phasen der Innovationsprozesse verschieden einzuschätzen. Grob lassen sich Innovationsprozesse in die Phase der Invention (Entdeckung von Neuerungen) und die Phase der Umsetzung aufspalten. Beide Phasen erfordern nicht nur verschiedene Handlungsbedingungen, sondern haben auch unterschiedliche politisch-administrative Bedeutung. Während die Ideenfindung und Konzeptentwicklung, die – Invention – flexible, vernetzte und wenig formalisierte Prozesse verlangt, benötigt die Umsetzung institutionelle Strukturen für Entscheidungsfindung und operatives Handeln. In der Praxis werden beide Phasen eher vermischt, weil jeder Institutionen-Vertreter

bereits in der Inventionsphase daran denkt, welche Auswirkungen die Vorschläge auf die eigene Institution haben können. Je mehr damit Inventionsprozesse in den Einfluss der Verteilungskonflikte geraten, um so mehr reduziert sich ihre Offenheit für neue Lösungen.

Gelungene Innovationsprozesse haben entweder das Dilemma gelöst oder sind davon weniger betroffen worden, weil es gelungen ist, potenzielle Verlierer zu vermeiden, ihnen ausreichende Kompensation anzubieten oder ihr politisches Gewicht zu neutralisieren.

4 Strategien zur Lösung des Dilemmas zwischen Innovation und Konsens in der Regionalentwicklung

Angenommen, es gelingt in einer Region, über kreative Prozesse neue Verfahren der regenerativen Energiegewinnung zu thematisieren, neuartige Tourismusangebote für spezifische Zielgruppen zu konzipieren oder neue flexible Lösungen für Mobilität und Nahversorgung anzudenken. Um diese Innovationen in das Handeln der Akteure und Institutionen einfließen zu lassen, muss ein Konsens erzielt werden, die Idee nicht nur für interessant zu befinden, sondern sie auch umsetzen zu wollen. Will man die negative Rückwirkung der Konsensbildung auf die Inventionsphase vermeiden, so sind prinzipiell zwei Basisstrategien denkbar: zum einen Lösungsansätze, die auf eine Trennung der Prozesse der Innovationsentwicklung und der Konsensbildung setzen, zum anderen solche, die auf einen konstruktiveren Umgang mit Verteilungsfragen zielen (siehe Tabelle).

Strategien zur Lösung des Dilemmas zwischen Innovation und Konsens in der Regionalentwicklung

Lösungsansätze durch Trennung von Innovations- und Konsensfindungsprozessen

- Zeitliche Trennung der Innovations- von den Umsetzungsprozessen
- Institutionelle Trennung der Verteilungsarena von der Innovationsarena
- Leitbildsteuerung bzw. parametrische Steuerung der Innovationsprozesse
- Veränderungscoalitionen (Advocacy-coalition-Ansatz)

Lösungsansätze durch konstruktiverem Umgang mit Verteilungsfragen

- Veränderung der Handlungsorientierung der Akteure
- Charismatische Steuerung im innovativen Milieu
- Materielle Innovationsanreize (Förderprogramme, Modellvorhaben, Wettbewerbe)

Lösungsansätze zur Trennung von Innovations- und Konsensfindungsprozessen

Lösungsansätze, die eine Trennung von Innovations- und Konsensbildungsprozessen vorsehen, werden in der Literatur vielfach diskutiert: Das Konzept der „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991, S. 629) gehört ebenso hierher wie das Grundmuster gerechter Verteilung, nämlich „den einen den Kuchen schneiden und den anderen die Verteilung der Stücke vornehmen zu lassen“.

In der Regel sollte man bei solchen Trennungen auch auf eine personelle Trennung achten. Denn sonst würde der „Schatten der Verteilungskonflikte“ über die „Schere im Kopf der Akteure“ auf den Innovationsprozess durchschlagen. Aber praktisch ist das schwierig, wenn die an Innovationsprozessen Teilnehmenden gleichzeitig Repräsentanten der Institutionen sind, die den Vollzug zu gestalten haben. Die Akteure verhalten sich dann kompetitiv bzw. konfliktorientiert, weil sie befürchten, bei zu großem Entgegenkommen in ihrer Heimatorganisation (Gemeinde, Verband) „bestraft“ zu werden. Personelle Trennung könnte hier erreicht werden, wenn die ausgehandelten Ergebnisse nicht von den Beteiligten vertreten werden müssen, sondern eine höhere Instanz (z.B. ein Regionalparlament, der Staat) über die Umsetzung zu entscheiden hat. Angenähert versucht man diese Trennung im Regionalmanagement über die gesonderten Gruppen der „Machtpromotoren“ und „Fachpromotoren“ zu erreichen (vgl. Löb 2003, S. 113 f.).

Deshalb sind die folgenden Vorschläge zur Trennung der Innovations- von den Konsensbildungsprozessen immer unter dem Vorbehalt zu diskutieren, dass es kaum gelingt, eine personelle Entkoppelung zu erreichen. Ganz lässt sich damit also der „Schatten der Verteilungskonflikte“ nicht vermeiden, wohl aber in seiner Wirkung verringern:

- Zeitliche Trennung der Innovations- von den Umsetzungsprozessen

Die vorgelagerten Innovationsprozesse sollten mit Hilfe einer externen Moderation in „neutraler“ Atmosphäre (z.B. Klausurtagung) organisiert werden; die Ergebnisse werden dann im Hinblick auf ihre Folgen und Wirkungen bewertet und in konkrete Entscheidungen gegossen. Dieses Modell ähnelt dem Vorgehen der politischen Technikfolgenabschätzung. Für regionale Innovationsprozesse ist es allerdings nur eingeschränkt geeignet, weil es sehr voraussetzungsreich ist: Es folgt dem traditionellen Planungsverständnis, dass es ein Problem gibt, das durch kreative Lösungssuche einer Entscheidung über Alternativen zugeführt werden kann.

Die Wirklichkeit der Innovationen sieht aber meist anders aus: Mögliche Lösungen werden von innovatorischen Akteuren aufgegriffen und über Probleme konsens- und umsetzungsfähig gemacht. Zudem sind Moderationsprozesse zumeist überfordert, wenn sie Situationen hoher Kreativität simulieren sollen, die Teilnehmer aber politische, institutionelle und sozio-emotionale Restriktionen „leben“.

- Institutionelle Trennung der Verteilungsfragen von der Innovation

Prinzipiell zielt die institutionelle Trennung der Verteilungsfragen von den Innovationsprozessen darauf, Politik und Verwaltung oder Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung auseinander zu halten. Die Trennung soll dazu beitragen, dass die Entscheidungsvorbereitenden und die Entscheidung umsetzenden Ebenen jeweils genügend kreativen Spielraum erhalten. Dieser Ansatz kommt in der Regionalentwicklung stellenweise im Rahmen des Regionalmanagements zum Einsatz. Hier nutzt man häufig das Modell der Arenentrennung: Es werden zwei Gruppen gebildet, die Entscheidungsträger und die für Lösungswege zuständigen Experten, die je für sich tagen. Die Expertengruppe bereitet Vorschläge vor, diskutiert auch deren Folgen, aber überlässt es den Entscheidungsträgern, darüber zu befinden (vgl. Löb 2003; Fürst / Löb 1999).

- Leitbildsteuerung der Innovationsprozesse

Mit Hilfe von Leitbildern werden rahmensetzende Regeln und/oder Kriterien vorgegeben, welche die innovatorischen Prozesse kanalisieren sollen. Auch damit sollen Verteilungsfragen von innovatorischen Problemlösungs-Prozessen getrennt werden (vgl. Benz 2000, S. 116 f. und 1994, S. 323 f.). Dieses ist in Planungsprozessen beispielsweise ein beliebtes Verfahren, wenn Standorte für Einrichtungen mit hohen Beeinträchtigungen für Anrainer gesucht werden. Man einigt sich vorab auf die Kriterien und Verfahrensregeln, nach denen die Standorte ausgewählt werden sollen, und hält so den anschließenden Standortsuchprozess möglichst frei von Verteilungsfragen.

Aber auch dabei können die Verteilungskonflikte auf die innovatorischen Prozesse durchschlagen: Die Beteiligten verhalten sich strategisch, schätzen die Kosten- und Nutzenwirkungen von Alternativen ab und blockieren nicht gewünschte Varianten bereits in der Phase der Ideenfindung. Je mehr Regeln gesetzt werden, um so strategiefälliger werden zudem die Verfahren: Alle Beteiligten sind dann bestrebt, ihr Verhalten so einzurichten, dass sie vorteilhafte Ergebnisse im Rahmen der Regeln erzielen.

Als Ausweg wird in der Planung gern ein Prozess der Leitbildsuche vorgeschaltet (vgl. Knieling 2000). Der Ansatz ist insofern „konstruktiver“, da es weniger um die Leitlinien geht, sondern darum, dass die Akteure über den Prozess Veränderungen ihrer Handlungs- und Interaktionsorientierungen vornehmen: dass sie einen „paradigmatischen Wandel“ durchmachen, kooperativer werden, ihre Interessen als „wohlverstandene Eigeninteressen“ definieren usw. Dafür ist aber unabdingbar, dass die Betroffenen die Leitbilder selbst bestimmen und über den Prozess der Zusammenarbeit „Sozialkapital“ bilden (vgl. Kurt/Wehrspaun 2001). Gute Leitbildprozesse können eine so starke emotionale Kraft der Selbstbindung auslösen, dass die Akteure ihr Handeln daran ausrichten. Das verlangt attraktive Visionen und Inszenierungen, die dem Leitbildprozess das notwendige Gewicht verleihen (vgl. Kilper 1999).

- Veränderungscoalitionen (Advocacy-coalition-Ansatz)

Ein ähnlicher Lösungsansatz sind „advocacy coalitions“ (Sabatier 1993). Eine Gruppe von Veränderungswilligen schließt sich zusammen und schafft Fakten, die für andere Akteure Veränderungszwänge auslösen. Oder sie verändern Meinungen bei der Mehrheit der Entscheidungsträger (Lernprozesse, framing¹). In der Regel sind solche Wirkungen nur zu erwarten, wenn ergänzende Veränderungen in den Handlungsbedingungen hinzukommen, z. B. neue staatliche Förderprogramme oder Erfolge konkurrierender Regionen, die in der Region zusätzlichen Handlungsdruck aufbauen bzw. den Veränderungswilligen die Möglichkeit bieten, ihre Argumentation zu stärken.

Lösungsansätze zum konstruktiveren Umgang mit Verteilungsfragen

Die folgenden beiden Ansätze arbeiten ergänzend mit Prozessen der „paradigmatischen Steuerung“ (Fürst 2003), d. h. sie zielen darauf ab, die Handlungs- und Interaktionsorientierungen der Beteiligten zugunsten von Neuerungen zu modifizieren. Man kann dieses auch zum Gestaltungsprinzip machen. Dann wird das Problem, dass „der Schatten der Verteilungskonflikte“ auf die Innovationsprozesse durchschlägt, dadurch lösbar, dass der Grad der Politisierung reduziert wird. Das bedeutet: Man wählt Strategien, die auf eine Gleichrichtung der Konsensbildungs- und der Innovationsprozesse zielen.

- Veränderung der Handlungsorientierung der Akteure

Die Veränderung der Handlungsorientierung der Akteure richtet sich darauf, statt einer konkurrierenden und misstrauisch-egozentrischen Haltung eine gemeinwohl-orientierte und kooperative Einstellung der Akteure zueinander zu erzeugen. Der Prozess der Veränderung kann über Moderation in gewisser Weise beeinflusst werden. Allerdings ist er langwierig und kann durch das sog. „Verhandlungsdilemma“ behindert werden: Beim „Verhandlungsdilemma“ führt die Unsicherheit der Beteiligten, ob sie sich bei Vorleistungen auf die zukünftige Gegenleistung der anderen verlassen können, dazu, dass sie sich auf Innovationen gar nicht erst einlassen (Scharpf 2000, S. 211). Diese Unsicherheit kann allerdings durch Rahmenstrukturen vermindert werden, z. B. durch „Verhandeln im Schatten der Hierarchie“ (des Staates) (Scharpf 1991) oder durch vertragliche Selbstbindungen der Akteure (beispielsweise über raumordnerische Verträge).

Allerdings sind Kooperationsnetzwerke keine Garantie für konstruktives Handeln. Denn durch eine längerfristige Zusammenarbeit der Akteure können sich auch gemeinsame Denkmuster und Einstellungen herausbilden, die eher den Status quo fördern und damit wiederum Innovationen behindern („*lock-in-effects*“, siehe Kap. 3).

- Charismatische Steuerung im innovativen Milieu

Das Modell der charismatischen Steuerung führt die Konsensbildung in Richtung der Innovation und erschwert die hemmende Wirkung von Innovationsbehindern. Charismatische Führung kann komplizierte Konsensbildungsprozesse dadurch abkürzen, dass sie Unterstützer hinter sich vereint und Gegner in Minderheitenpositionen bringt. Ähnlich wirken außergewöhnliche *Events*, die einen Sonderstatus einnehmen und politisch „verkraftbar“ sind, weil sie als einmalig, befristet und modellartig gelten. Dies können Großprojekte oder Festivals wie EXPO und Olympische Spiele sein, auf kleinerem Maßstab auch Landesgartenschauen. Solche Projekte sind aber nur dann innovativ, wenn sie in ein innovatives regionales Milieu gebracht werden, wo Regeln vorübergehend ausgesetzt oder großzügig angewendet werden („offene Planung oder: der Verzicht auf Planung“: Siebel/Ibert/Mayer 2001, S. 530 f.) und Innovationen über Wettbewerbe angeregt werden.

- Materielle Innovationsanreize (Förderprogramme, Modellvorhaben, Wettbewerbe)

Ähnlich wie die charismatische Steuerung können Anreizstrukturen wirken, die den regionalen Akteuren einen materiellen Nutzen für innovatives Handeln in Aussicht stellen. Öffentliche Förderprogramme, die Sach- und Verfahrensinnovationen finanziell unterstützen, sind das klassische Instrument dieser Strategie. Sie kranken allerdings an der schwierigen Definition von „Innovation“. Seit einigen Jahren kommen deshalb vermehrt Modellvorhaben und Wettbewerbe zum Einsatz, die innovative Regionen finanziell unterstützen und auszeichnen (s. Kap. 2) und die Beurteilung von „Innovation“ einer Jury bzw. einem Gutachtergremium übertragen. Die Anreizstrukturen stärken die innovativen Akteure im Rahmen der regionalen Entscheidungs- und Konsensfindung und mobilisieren Unterstützer, so dass sie sich leichter gegenüber Bedenkenträgern und Gegnern durchsetzen können. Zudem stellen sie möglichen Verlierern einen Ausgleich in Aussicht bzw. die Kosten der Innovation können aus zusätzlichen Mitteln finanziert werden, wenn für die Region materielle Vorteile, wie Förder- und Preisgelder oder Imagegewinn, zu erwarten sind. Für Gewinner und Verlierer der Innovation besteht so die Chance einer Win-win-Konstellation. Modellvorhaben und Innovations-Förderprogramme setzen die Bedenkenträger und Gegner zudem unter erhöhten Argumentationsdruck, wenn sie das Mitmachen der Region verhindern wollen. Allerdings ist die konstruktive Wirkung dieses Ansatzes nur dort zu erwarten, wo es Promotoren gibt, welche die Anreize als günstige Rahmenbedingungen aufgreifen und Innovationsprozesse vorantreiben wollen.

5 Folgerungen

Die restringierende Wirkung politischer Konsensprozesse auf innovatorische Reformbewegungen ist zwar weit verbreitet, insbesondere in einer Gesellschaft, die durch ein hohes Maß an Politikverflechtung gekennzeichnet ist und über zahlreiche faktische Veto-Positionen einer großen Zahl von Interessengruppen bzw. Akteuren die Möglichkeit öffnet, Innovations- und Reformprozesse vorschnell abzubremsen. „Reformstau“, „politisch nicht gewollt“ u. ä. sind Etiketten, die in der Diskussion dafür verwendet werden. Die Regionalentwicklung und Raumplanung sind von diesem Problem nicht ausgenommen. Viele Regionalplanerinnen und -planer beklagen, dass es ihnen nicht gelingt, die Akteure ihrer Region für ein neues regionales Denken zu gewinnen.

Die vorgestellten Lösungsansätze können das Dilemma zwischen Konsensbildung und Innovation zwar mildern, es aber nicht aufheben. Das alte Problem des *planning in the face of power* (Forester 1989) wird durch die Trennung der beiden Handlungsebenen, Innovation und Konsensbildung, nicht grundsätzlich gelöst. Selbst dann, wenn die Invention einer Gruppe von Fachleuten übertragen wird, ist der Gewinn nur partiell gegeben, wie der Einsatz von Fachkommissionen oder Enquete-Kommissionen immer wieder zeigt: Zwar können solche Gruppen – wenn sie politisch neutral zusammengesetzt werden – die Lösungsräume technisch erweitern. Aber in der nachgelagerten politischen Konsensbildung wird der Lösungsraum oft wieder auf diejenigen Lösungen verengt, die den kleinsten gemeinsamen Interessen-Neuerer repräsentieren.

Dennoch wird mit den oben genannten Ansätzen erreicht, dass die Prozesse rationaler und offener für Neuerungen werden und verhindert wird, dass sie vorschnell in Verteilungskonflikten ersticken. Es geht bei den Ansätzen vielmehr darum, dass die Prozesse den Optionen-Raum für mögliche Lösungen erweitern helfen, d. h. das Spektrum von Win-win-Möglichkeiten der Innovation erweitern und nicht vorschnell in Nullsummenspielen der Gewinner-/Verlierer-Konflikte abgleiten. Und sie schaffen Kontextbedingungen, welche die Innovationspromotoren gegenüber den Statusquo-Verteidigern stärken.

Dabei zeigt sich, dass offenbar eine Kombination der beiden Basis-Strategien zur Lösung des Dilemmas (Kap. 4) besonders fruchtbar ist, d. h. wenn es gelingt, die Invention von der Konsensbildung zu trennen, gleichzeitig aber Prozesse der paradigmatischen Steuerung zu organisieren, die alle Beteiligten auf Neuerungen und neue Handlungsrichtungen einstimmen. Mit der Trennung lassen sich einerseits offenere Inventionsprozesse organisieren. Es wird nicht von vornherein ausgeschlossen, über bestimmte Dinge nachzudenken oder bestimmte Lösungen in Erwägung zu ziehen, wie es in einem geschlossenen politischen Milieu immer wieder geschehen kann. Zudem wird damit ein Lern- und Motivationsprozess in Gang gesetzt, der die Konsensbildung „progressiver“ gestalten lässt: Die Beteiligten werden möglicherweise mit neuen attraktiven Lösungen konfrontiert, die motivierend genug sind, sich dafür einzusetzen. Gleichzeitig wird über den damit verbundenen öffentlichen Kommunikationsprozess ein Lernvorgang ausgelöst, der Einstellungs- und Denkanänderungen hervorbringen kann.

Auch für Verwaltungsreformen zeigt sich die Bedeutung der „gleichgerichteten Veränderung in den Köpfen der Akteure“: Internationale Vergleiche über die neueren Verwaltungsreformen (vor allem: Einführung des *new public management*) verweisen darauf, dass es immer wieder zu interessengeleiteten „Paradoxien“ in den Reformprozessen kommt, wenn es nicht gelingt, derartige Änderungen der Handlungsorientierung der Akteure auszulösen (vgl. Hesse et al. 2003, S. 339 f.).

Das wirft den Blick auf die *Governance* bzw. das Management dieser Prozesse. Innovation ist kein Wert an sich, wenn sie nicht gesellschaftlich verarbeitet werden kann, d. h. dafür Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft erzeugt wird. Deshalb gehört schon in die Initiierung der regionalen Innovationsprozesse eine Komponente der Unterstützung, die sich aus dem spezifischen Problemdruck und einem möglichst breiten Konsens über diesen ableitet. Das lenkt die Aufmerksamkeit auf die Prozesse der Definition des Innovationsbedarfs, auf die damit verbundenen Promotoren und ihre Strategien. Dazu gehört aber auch, welche Resonanzstrukturen für innovatorische Prozesse erforderlich sind und wie sie beeinflusst werden können (also Mentalitätsfragen, institutionelle Voraussetzungen, regionsinterne Spannungs- oder Harmonie-Strukturen usw.). Bereits darin liegen – bewusst beeinflusst oder strukturell bedingt – Selektionswirkungen (z. B. von Problemdruck, kanalisierenden Promotoren, zugelassenen Akteuren, *non-decision-making* usw.), die gleichzeitig auch eine Eingrenzung des Möglichkeitsraums für Inventionen sind.

Zugleich verweist das Interesse am konstruktiven Zusammenspiel von Invention und Konsensbildung auch darauf, dass der Umgang mit potenziellen Verlierern nicht ernst genug genommen werden kann. Gerade in der Phase der Invention kann sich der darin angelegte Widerstand aus Unsicherheit verstärken, weil noch ungewiss ist, welche Auswirkungen sich schließlich wirklich ergeben werden. Deshalb gehören zu den Strategien zur „Versöhnung“ von Invention und Konsensbildung auch Ansätze der Unsicherheitsreduktion bzw. des kontrolliert-produktiven Umgangs mit Unsicherheit.

Letztlich mündet das Problem – wie bei allen Reformen – in die Frage ein: Wie lassen sich die beschriebenen Lösungsansätze in eine stimmige Kommunikationsstrategie für die Regionalentwicklung einfügen? Und: Welche Formen und Verfahren der Kommunikation kommen dabei zum Einsatz, die Innovation und Konsens in eine – je nach Situation – optimale Beziehung setzen?

Literatur

- Adam, B.; Wiechmann, T. (1999): Die Rolle der Raumplanung in regionalen Agenda-Prozessen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 661–673
- Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. – Gütersloh
- Baitsch, C.; Müller, B. (Hrsg.) (2001): Moderation in regionalen Netzwerken. – München/Mering
- Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. – Baden-Baden
- Benz, A. (2000): Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenen-systemen. In: R. Werle, U. Schimank (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, S. 97–124. – Frankfurt/M
- Blotevogel, H.H. (1994): Neue Ansätze regionaler Entwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen. In ARL (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Landesentwicklung Nordrhein-Westfalens. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 184, S. 15–48. – Hannover
- BMI (Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (1999): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung. – Berlin
- De Haan, G.; Kuckartz, U.; Rheingans-Heintze, A. (2000): Bürgerbeteiligung in Lokale-Agenda 21-Initiativen. Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen. – Opladen
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. – Opladen
- Esser, H. (1990): „Habits“, „Frames“ und „Rational Choice“ - die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens). In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 19, S. 231–247
- Faludi, A. (1996): Framing with images, Environment and Planning B. In: Planning and Design, Jg. 23. S. 93–108
- Forester, J. (1989): Planning in the face of power. – Berkeley u. a.
- Fürst, D. (1992): Unsicherheiten im Staatsverhalten? Auswirkungen auf die räumliche Planung. In: Neues Archiv für Niedersachsen, H. 3/4, S. 1–15
- Fürst, D. (1997): Humanvermögen und regionale Steuerungsstile – Bedeutung für das Regionalmanagement? In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 8, S. 187–204
- Fürst, D. (2001): Die „learning region“ – Strategisches Konzept oder Artefakt? In: H.-F. Eckey u.a. (Hrsg.): Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen, S. 71–90. – Stuttgart
- Fürst, D. (2003): Paradigmatische Steuerung in der Regionalplanung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung durch Regionalplanung, S. 125–142. – Baden-Baden
- Fürst, D. (2000): Regionale Politik in Grenzregionen als kooperativer Lernprozess. In: Neues Archiv für Niedersachsen Heft 2, S. 73–94
- Fürst, D.; Knieling, J. (2002): Konsens-Gesellschaft und innovationsorientierte Entwicklung – Neue Modelle der Wissensproduktion und -verarbeitung am Beispiel der „Lernenden Region“, unveröff. Expertise im Auftrag der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften im Rahmen der Förderinitiative Science Policy Studies des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. – Hannover
- Fürst, D.; Löb, S. (1999): Ökologisch orientiertes Regionalmanagement im Landkreis Goslar. – Sinzheim
- Fürst, D.; Schubert, H. (1998): Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle der Netzwerke. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 56, S. 352–361
- Gatzweiler, H.-P. (1999): Raumordnung durch projektorientierte Raumentwicklungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4, S. 173–181
- Grabher, G. (1993): Wachstums-Koalitionen und Verhinderungs-Allianzen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 22, S. 749–758
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1994): Wie organisiert man Innovation in nichtinnovativen Milieus? In: Kreibich, R.; Schmid, A.S.; Siebel, W.; Sieverts, T.; Zlonicky, P. (Hrsg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen, S. 52–64. – Essen
- Heinelt, H.; Mühlich, E. (Hrsg.) (2000): Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. – Opladen
- Heinze, R.G.; Voelzkow, H. (1997): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. – Opladen
- Hesse, J. J.; Hood, C.; Peters, B.G. (2003): Conclusion: Paradoxes in public sector reform – a comparative analysis. In: Hesse, J. J.; Hood, C.; Peters, B. G. (Hrsg.): Paradoxes in public sector reform. An international comparison, S. 335–352. – Berlin
- Kilper, H. (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion. – Opladen
- Knieling, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Beiträge zur Politikwissenschaft Bd. 77. – Frankfurt/M. u. a.

- Knieling, J. (2002): Regionale Entwicklungskonzepte – Instrument zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnungsplanung. In: ARL (Hrsg.): Regionalplanung in Baden-Württemberg, Weiterentwicklung der 12 Regionen und ausgewählte Handlungsfelder, Regionalplanertagungen Baden-Württemberg 1999 und 2001. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 290, S. 2–19. – Hannover
- Kurt, H.; Wehrspaun, M. (2001): Kultur: Der verdrängte Schwerpunkt des Nachhaltigkeits-Leitbildes, GAIA, Jg. 10, H. 1, S. 16–25
- Läpple, D. (1994): Zwischen gestern und übermorgen. Das Ruhrgebiet – eine Industrieregion im Umbruch. In: Kreibich, R. u. a. (Hrsg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen, S. 37–51. – Essen
- Lawson, C.; Lorenz, E. (1999): Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity. In: Regional Studies, Jg. 33, S. 305–317
- Löb, S. (2003): Steuerung durch Regionalmanagement. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K.: Steuerung durch Regionalplanung, S. 95–124. – Baden-Baden
- Lückenkötter, J. (2001): Ein Plädoyer für Partnerschaften. Argumente und Anregungen für die ländliche Regionalentwicklung. In: LEADER Forum, H. 1, S. 18–29
- Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. – Opladen/Wiesbaden
- Messner, D. (1994): Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung. In: PROKLA, Jg. 24, S. 563–596
- Müller, B.; Wiechmann, T.; Scholl, W.; Bachmann, T.; Habisch, A. (Hrsg.) (2002): Kommunikation in regionalen Innovationsnetzwerken. – München, Mering
- Sabatier, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, S. 116–148. – Opladen
- Scharpf, F.W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32, H. 4, S. 621–634
- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. – Opladen
- Schön, D.A.; Rein, M. (1994): Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies. – NewYork
- Schophaus, M. (2001): Bürgerbeteiligung in der Lokalen Agenda 21 in Berlin. In: WZB-papers FS II 01-306. – Berlin
- Siebel, W.; Ibert, O.; Mayer, H.-N. (2001): Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. In: Leviathan, Jg. 29, S. 526–543
- Prof. Dr. Dietrich Fürst
Universität Hannover
Institut für Landesplanung und Raumforschung
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover
E-Mail: fuerst@laum.uni-hannover.de
- Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling M.A.
Technische Universität Hamburg-Harburg
Arbeitsbereich 1-05: Stadt-, Regional- und Umweltplanung
Kasernenstraße 10
21071 Hamburg
E-Mail: knieling@tu-harburg.de