

Christian Diller

Zwischen Netzwerk und Organisation

Die Dynamik der Verstetigung regionaler Kooperationen*

Between Network and Organisation

The Dynamics of Achieving Continuity in Regional Co-operations

Kurzfassung

Nachdem in ganz Deutschland in der vergangenen Dekade eine erstaunliche Fülle neuer regionaler Kooperationen entstanden ist, stellt sich nun zunehmend die Frage ihrer Verstetigung: Wie gelingt es, Kooperation in der Region dauerhaft zu verankern? Deutlich wird dabei, dass unterschiedliche Steuerungsformen, etwa Netzwerke auf der einen und feste formalisierte Organisationen auf der anderen Seite, ihre spezifischen Stärken und Schwächen haben. Der Beitrag arbeitet diese detailliert heraus und formuliert daraus mögliche Perspektiven für zukünftige Landschaften regionaler Steuerungsformen.

Abstract

In the past decade an astonishing number of new regional co-operations were established all over Germany. Now the question arises how their continuity can be achieved: How can co-operation be anchored in the region in the long term? It is obvious in this connection that the different forms of governance, for instance networks on the one hand and fixed formal organisations on the other, have their specific strengths and weaknesses. This article considers these in detail and formulates possible perspectives for future landscapes of regional governance on this basis.

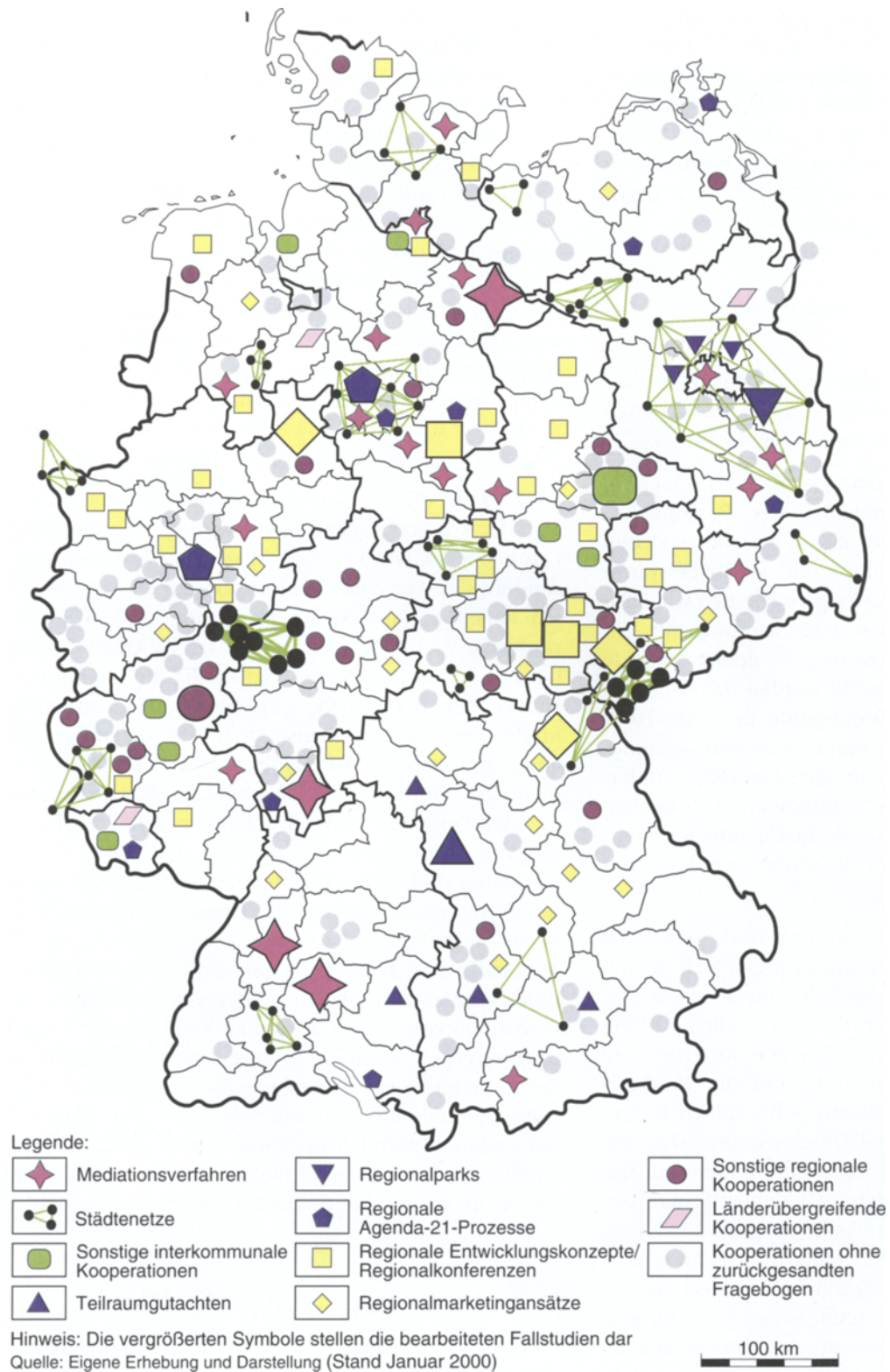
1 Die Inflation der regionalen Kooperation

Die Regionalisierungswelle ebbt auch in Deutschland nicht mehr ab. Neu ist dabei nicht nur das Wo, in dem Raumentwicklung stattfinden soll, es ist vor allem das Wie: Kooperation in Netzwerken soll Planung in festen Organisationen, wenn nicht ersetzen, so doch ergänzen.

IBA Emscher Park und Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Teilraumgutachten in Bayern: Inspiriert durch diese drei Vorbilder der späten 80er Jahre, forciert durch Initiativen des Bundes und der Länder, entwickelten sich im vergangenen Jahrzehnt eine mittlerweile schier unübersichtliche Fülle neuer Kooperationen im Themenfeld Raumordnung/Regionalentwicklung, in denen Akteure aus Politik und öffentlicher Verwaltung eine Schlüsselrolle spielen. Exakt zählen lassen sie sich nicht, nur schätzen: Um die 400 sind es wohl.

Dieser im Kontrast zu den bundesweit knapp 100 amtlich abgegrenzten deutschen Raumordnungsregionen erstaunlich hohe Wert zeigt schon: Keine regionale Kooperation kann den Anspruch erheben, ihre Region alleine zu vertreten. Wenngleich sie oft als sektorübergreifende Integratoren daherkommen, so können sie jedoch selten ihr Herkunftshaus verbergen: Eher strukturpolitische Ansätze (diese Liste ist nicht vollständig) stehen regionalen Agenda-21-Prozessen gegenüber. Gemeinsame Landesplanungen versuchen Fachpolitiken der Länder zu koordinieren, Städtenetze interkommunale Konkurrenzen zu mindern. Regionalmarketing-Kooperationen geht es vor allem um die Schaffung von regionalen Images nach innen und außen, Mediationsverfahren dagegen versuchen, handfeste örtliche Konflikte mit regionaler Bedeutung zu lösen.

Karte 1
Regionale Kooperationen in der Bundesrepublik Deutschland



Die Ziele der neuen regionalen Kooperationen sind unterschiedlich, aber zwei Dinge sind ihnen gemein: Zum einen bringen sie Regionalentwicklung auf den Punkt, indem sie lokale Entwicklungsprojekte und Konflikte durch eine regionale Brille betrachtet, konkret angehen. Zum andern, damit beschäftigt sich dieser Beitrag, versuchen sie sich in einem neuen Modus der Steuerung. Kooperativer Diskurs in Netzwerken erscheint ihnen attraktiver als die Steuerung innerhalb fester Organisationen und gesetzlich geregelter Verfahren.

2 Was leisten regionale Kooperationen tatsächlich?

Nach mehr als einem Jahrzehnt neuer regionaler Kooperationen ist es nicht verfrüht, eine Bilanz zu ziehen dessen, was sie können und was sie nicht können.

Sie unterstützen die Umsetzung konkreter Projekte in verschiedenen Themenbereichen der Regionalentwicklung. Dabei sind es vor allem die eher weichen Themenfelder wie Naherholung und Kultur beispielsweise, deutlich seltener schwierigere Themen wie Straßen- und Schienenverkehrs- und Siedlungsentwicklung, die behandelt werden und zu denen Projekte umgesetzt werden. Im Regelfall werden dabei Lösungen erarbeitet, die ohne Kooperation in dieser Form nicht zu Stande gekommen wären. Beispiele aus einfachen Themenfeldern: Isolierte Stücke von Radwanderwegen werden miteinander verbunden und einheitlich beschilbert, ein gemeinsamer Kulturkalender wird entworfen, Anschaffungen für Behörden werden über einen Einkaufspool abgewickelt.

So aner kennenswert diese Leistungen sind: So manche alten Haudegen in Fachbehörden können sich bei deren Begutachtung ein mildes Schmunzeln nicht verkneifen. Denn gemessen an den materiellen Werten, über die im Rahmen konventioneller Struktur- und Fachpolitiken entschieden wird, sind die Produkte neuer regionaler Kooperationen – freundlich ausgedrückt – zu vernachlässigen. Durch die Investitionen, die eine durchschnittliche regionale Kooperation mit ihrem zwar bunten, aber dennoch kleinen Strauß von Projekten in einem Jahr tatsächlich umsetzt, ließen sich vielleicht einige hundert Meter Autobahn bauen. Nicht aber lässt sich die räumliche Entwicklung dadurch tatsächlich materiell nennenswert beeinflussen. Und sind es einmal doch Großprojekte, die regional beschlossen werden, so stehen dahinter meist Einzelfallentscheidungen auf höchster politischer Ebene. Der programmatische und organisatorische Unterbau der Kooperation – z.B. Regionale Entwicklungskonzepte, Lenkungs- und Arbeitsgremien – spielt hierbei eine sekundäre, bestenfalls eine unterstützende Rolle.

Die Masse an materiellem Output kann es also nicht sein, die regionale Kooperation so attraktiv macht. Was dann? Auch Lösungen, die wirklich innovativ sind in dem Sinne, dass das Produkt Ausstrahlung auch außerhalb der Region erlangt, wie es sich die IBA Emscher Park (die Qualitätskriterien an ihre Leitprojekte formulierte) zum Programm machte, sind die Ausnahme. Nur wenige Regionen entwickeln im nationalen Maßstab wirklich innovative Ideen. Ja, es werden sogar nur in wenigen Fällen innovative Produktideen aus anderen Regionen phantasievoll für die eigene Region adaptiert. Ein Großteil der regionalen Kooperationen ergeht sich – diese Polemik sei verziehen – in Rad- und Reitwegenetzen oder in Festen mit regionstypischem Anstrich. Noch dazu ist die Halbwertszeit vieler Themen kurz, wie etwa das Beispiel von Telematikzentren im ländlichen Raum, die mit schneller Ausbreitung von „JuK zu Hause“ ihren Sinn verlieren, zeigt.

Wieso dann die aber nicht zu leugnende Inflation regionaler Kooperationen? Es ist wohl so, wie die reine Lehre lehrt: Nicht das Produkt ist das Entscheidende, sondern der Weg dahin und was darauf an Beiprodukten entsteht. Konkrete Projekte und Vereinbarungen sind zwar wichtig, um ein gemeinsames Arbeitsziel zu haben. Viel wichtiger sind aber häufig die „kommunikativen Benefits“: Fachakteure und Politiker arbeiten im Zeichen der Region zusammen, sie lernen voneinander, es entsteht Vertrauen in vormals Fremde, wenn nicht gar Kontrahenten. Regionalentwicklung findet dadurch vor allem in den Köpfen von Schlüsselakteuren, von regionalen Multiplikatoren statt. Diese Multiplikatoren sind rar gesät. Kooperative Erfolgserlebnisse dieser Akteure in „einfachen“ Themenfeldern können auch Auswirkungen auf das Kooperationsklima in Themenfeldern haben, die gar nicht direkter Kooperationsgegenstand waren: Interessengegensätze in Bauleitplanverfahren z.B. können konfliktfreier ausgetragen werden, wenn die Akteure Vertrauen in anderen Zusammenhängen erworben haben. Allmählich entsteht regionale Identität, die dazu führt, dass Prioritäten anders – nämlich im Sinne der Region – gesetzt werden. Die einzelnen Projekte sind oft Mittel zum Zweck, ihr materieller Gebrauchswert eher sekundär.

3 Die Leistungsgrenze: harte Konflikte

Freilich, diese Effekte in den Akteursmentalitäten tragen eine Kooperation nicht auf immer. Auch greifbare Ergebnisse müssen erbracht werden, alleine schon zur Rechtfertigung gegenüber dem Wähler. Und hier werden die Mängel regionaler kooperativer Netzwerke deutlich. Professionelle Ratgeber für gute regionale Kooperation empfehlen nicht von ungefähr dringlichst,

schwierige Themen in Anfangsphasen auszublen-¹ z. B. die klassischen Themen der Raumordnung wie Siedlungsentwicklung, Verkehr, zentralörtliche Funktionen, Naturschutz. Denn hier stehen sich massive Interessengegensätze in allen Richtungen gegenüber, die Kooperation oft erst gar nicht aufkommen lassen.

Regionale Kooperationen stoßen an eine schier undurchlässige Grenze, wenn es darum geht, regelrechte Konflikte zu lösen. Dafür reicht ihre rechtliche Legitimation und institutionelle Verbindlichkeit einfach nicht aus. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Mediationsverfahren²; über 60 mit regionaler Bedeutung wurden mittlerweile bundesweit durchgeführt. Diese Verfahren – sie lassen sich als temporäre kooperative Netzwerke bezeichnen und weisen damit viele Ähnlichkeiten zu den Kooperationen, die Projekte zur Regionalentwicklung vorantreiben, auf – werden initiiert, um einen schon verhärteten Konflikt zu lösen. Die gesammelten Erfahrungen zeigen: Wenn diese Verfahren gut geleitet und die Konfliktparteien grundsätzlich gutwillig sind, verlaufen sie nicht ergebnislos. Je nach Aufwand für begleitende Gutachten und Mediationsrunden ist ein deutlicher Anstieg des allgemeinen Informationsniveaus der Akteure zu verzeichnen; dies führt zu einer Versachlichung und hilft, eine Eskalation des Konfliktes zu vermeiden. So aufwändig die Verfahren aber gestaltet sind: Es ist praktisch kein Beispiel bekannt, in dem der Grundkonflikt dergestalt gelöst werden konnte, dass die Konfliktparteien eine gemeinsam erarbeitete Lösung erstens vereinbaren und zweitens wie vereinbart umsetzen. Dies hat Gründe: Erstens werden Konflikte in Mediationsverfahren auf der Sach- und nicht auf der Wertebene ausgetragen. Sachlösungen stoßen aber stets an Grenzen unterschiedlicher Werte, die als Ergebnis individueller und institutioneller Sozialisierungsprozesse in solchen Verfahren letztlich nicht verhandelbar sind. Werden zweitens Lösungen erzielt, so werden diese häufig nicht wie vereinbart umgesetzt. Denn in der Regel fehlt den verhandelnden Akteuren die Legitimation gegenüber ihren entsendenden Organisationen. Nur durch diese lose Kopplung an ihre Organisation konnten sie sich zwar im Mediationsverfahren auf die Konfliktgegner zubewegen. Die durch besondere psychodynamische Elemente geprägte Mediationssituation aber verblasst in der Umsetzungsphase, institutionelle strukturelle Gegensätze treten hervor, Entscheidungsgremien ignorieren kooperativ erarbeitete Lösungen.

Beide Probleme, Wertgrenzen und fehlende Rückbindung zu Organisationen, ließen sich nur lösen, wenn in Mediationsverfahren Institute eingebaut würden. Erstens: Modi, um Wertkonflikte nicht zu lösen, sondern zu entscheiden (Abstimmungen usw.); zweitens: Rück-

kopplungsstrukturen, um Legitimation zu sichern. Damit würden sich Mediationsverfahren aber den herkömmlichen politisch-administrativen Strukturen wieder annähern, sie verlören ihren spezifischen Charme, ihre besondere Situation, die ein Aufeinanderzugehen der Akteure ermöglicht, wäre aufgehoben.

4 Was macht regionale Kooperationen erfolgreich?

Es gibt verschiedene Faktoren, die den Erfolg oder Misserfolg regionaler Kooperationen bedingen:

Vertikale Integration: Regionale Kooperationen müssen richtig in die Politiken der übergeordneten Ebenen – in der Regel der Bundesländer, zunehmend der EU – eingebunden werden. Diese müssen die Balance zwischen mehreren Anforderungen finden: erstens genügend Anreize für regionale Kooperation zu setzen, zweitens deren Ergebnisse in ihre eigenen Fachpolitiken rückzukoppeln und damit umsetzungsreif zu machen, und drittens aber auch den regionalen Kooperationen den Freiraum zugestehen, sich peu à peu abzulösen. Regionale Kooperationen funktionieren wahrscheinlich am besten, wenn sie am „seidenen Zügel“ der Landespolitik gehalten werden. Viele Ansätze haben hier strukturelle Mängel: Städtenetze z. B. haben von vornherein nur begrenzte Möglichkeiten der Umsetzung, weil eine systematische Rückbindung zu Landespolitiken – sprich Fördermitteln – kaum angedacht ist. Andere Kooperationstypen wie die regionalisierte Strukturpolitik haben diese vertikale Integration mit der Landespolitik zwar immerhin zum Programm erhoben, setzen diese aber oft nicht konsequent um.

Horizontale Integration: In jedem Fall muss eine ausreichende Zahl von regionalen Akteuren in die Kooperation eingebunden sein. In der Regel mangelt es dabei weniger an Fachpromotoren, meist rar sind eher die politischen Promotoren. Denn diese sind in der Regel kurz- bis mittelfristigen politischen Zielen verpflichtet, die oft nicht mit den eher langfristigen Zielen regionaler Kooperationen synchronisierbar sind. Um ausreichend Akteure einzubinden, müssen die richtigen Themen definiert und immer wieder Erfolgserlebnisse geschaffen werden. Dazu braucht es zum einen Prozesspromotoren, die die Kooperation organisieren und vorantreiben. Gleichzeitig muss die Kooperation innere Mechanismen finden, einerseits viele Akteure einzubinden, andererseits dadurch entstehende Reibungsverluste gering zu halten.

Damit stellt sich die Frage nach der inneren Funktionslogik der Kooperationen; wie sind sie aufgebaut, wie sind die Beziehungen zwischen ihren Akteuren organi-

siert? Organisationstheoretisch betrachtet stellen die meisten der neuen regionalen Kooperationen eine Zwischenform dar: Sie haben Merkmale von Netzwerken, aber auch von festen Organisationen.

5 Mythos Netzwerke?

Einer der Begriffe in der Raumforschung, der im vergangenen Jahrzehnt nahezu mythischen Status erlangt hat³: „Netzwerke“. Attraktiv, modern, schwingt in ihm eine gehörige Portion Zeitgeist mit. Netzwerke gelten als innovativ und flexibel zur Lösung von Problemen, sie geben zwar Sicherheit, indem sie Bindungen schaffen, aber sie engen nicht ein. Sie sind, so die Netzwerktheorie, der Steuerungsform Markt überlegen, wenn es um wiederkehrende Transaktionen zwischen Akteuren geht. Denn sie basieren auf Vertrauen und halten daher Kontrollkosten gering. Aber sie sind, so weiter, auch festen Organisationen dann überlegen, wenn es darum geht, eingefahrene Entwicklungspfade zu verlassen, neue Akteure miteinander zu verknüpfen und mit den Boden für Innovationen zu bereiten. In Theorien regionaler Netzwerke wird versucht, das Aufkommen neuer Formen der Kooperation von Unternehmen in besonders erfolgreichen Regionen zu erklären. Leistungen werden nicht mehr in eigenen komplexen, nur noch teuer zu steuernden Unternehmen erbracht, sie werden aber auch nicht aufwändig immer wieder am Markt vergeben. Vielmehr halten sich Firmen mehrere Optionen von Zulieferern in Netzwerken, mit denen dann von Fall zu Fall kooperiert wird.

Es ist verständlich, dass auch planungstheoretische Ansätze versuchen, solche Überlegungen auf kooperative Ansätze der Regionalentwicklung unter der Federführung öffentlicher Akteure zu übertragen. Denn auch diese müssen sich über kurz oder lang der Frage der Effizienz ihres Handelns stellen. Netzwerke in der kooperativen Regionalentwicklung: der goldene Mittelweg zwischen atomisierten Kommunen einerseits und schwerfälligen und ungeliebten festen Organisationen regionaler Steuerung alter Prägung?

Dass die tradierten Formen wie die institutionalisierte Regionalplanung in den letzten Jahren erodierte und neue Kooperationen dagegen fast schon inflationär auftraten, ist sicherlich auch auf die Faszination des Steuerungstypus Netzwerke zurückzuführen. Aber was ist wirklich dran an dieser Form? Ist sie die überlegene, Regionalentwicklung zu steuern? Netzwerktheorien hatten vor allem zu Beginn der 90er Jahre Konjunktur in Regionalökonomie, Soziologie und Politikwissenschaften, etwas später in den Planungswissenschaften. Wenn diese Konjunktur in den letzten Jahren etwas ab-

flaute, dann zum einen, weil empirisch nachgewiesen wurde, dass reine Netzwerksteuerung längst nicht so oft stattfindet, wie es die abstrahierende Theorie unterstellen muss, und zum andern, weil Netzwerksteuerung vielleicht gar nicht so überlegen ist wie vermutet.

Schon aus der Regionalökonomie häuften sich die Gegenbeispiele. Zum Ersten fiel auf: Es waren immer dieselben Regionen, deren Erfolgsgeschichte auf Netzwerke flexibel spezialisierter kleiner Unternehmen zurückgeführt wurde: Drittes Italien, Silicon Valley, Baden-Württemberg, Grenoble. Dies waren aber bei weitem nicht die einzigen Regionen der Welt, die sich erfolgreich entwickelten. Großunternehmen behielten empirisch durchaus ihre strukturprägende Bedeutung („Ford survives Fordism“), wenn sich auch ihre Produkte ändern mochten. Zum Zweiten gerieten auch einige dieser flexibel spezialisierten Regionen in altbekannte Branchenstrukturkrisen – Beispiel Silicon Valley.

Wichtiger aber war es noch, zu zeigen, dass die Gleichung „Netzwerke = Innovation“ eine unvollständige ist. Es gibt wahrscheinlich ebenso viele Beispiele für strukturkonservierende wie für innovationsfördernde Netzwerke⁴; Cliqueswirtschaft, Filz, all dies sind innovationshemmende Merkmale, die mit Netzwerken einhergehen. Netzwerke sind nicht per se durch lose und flexible Bindungen zwischen Akteuren gekennzeichnet, die Raum für neue Entwicklungskorridore lassen. Netzwerke sind nicht per se innovationsfreundlicher.

Man kann die Leistungen des Steuerungsmodus Netzwerke nur angemessen würdigen, wenn man den jeweiligen Funktionskontext, den Netzwerke haben, mit betrachtet. Ihre Rolle im Prozess regionaler Innovation kann nur erhellt werden, wenn der Innovationsbegriff untergliedert wird. Ein Innovationsprozess durchläuft demnach mehrere Phasen: die Invention, die regelrechte Erfindung einer Neuheit, die Innovation, in der diese Neuheit Marktreife erlangt, und die Diffusion, in der diese Innovation zum marktbeherrschenden Produkt in ihrem Segment wird.⁵ Vieles deutet darauf hin, dass Netzwerke ihre Stärke dann haben, wenn es darum geht, Inventionen entstehen und erste Konturen gewinnen zu lassen. Wenn Inventionen zu Innovationen werden oder gar in der Breite diffundieren sollen, reichen dagegen locker gekoppelte Netzwerke nicht mehr aus. Benötigt werden jetzt vielmehr schlagkräftige Organisationen, denn Fragen der effizienten und kostengünstigen Abwicklung werden jetzt wichtiger.

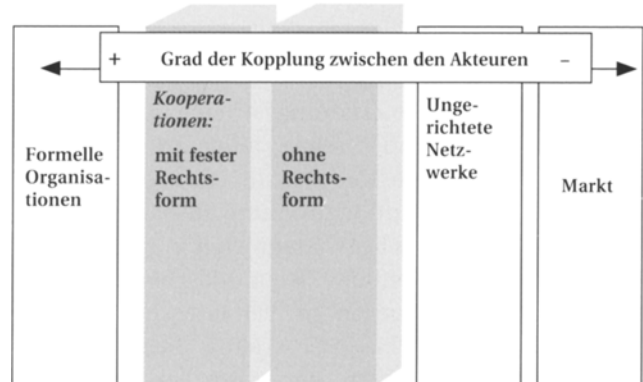
6 Der Mainstream der Verstetigung: „mittelharte Institutionalisierung“

Die Steuerungsform Netzwerk ist also nicht per se die überlegene. Plausibler ist vielmehr: Erfolgreich sind Regionen, die den richtigen Mix aus Netzwerken und festeren Organisationen aufweisen. Und gleichzeitig entwickeln auch die regionalen Kooperationen selbst im Regelfall ihre Steuerungsmöglichkeiten weiter. Allgemein gilt: Regionale Kooperationen durchlaufen, wenn sie gut verlaufen, einen Prozess der Institutionalisierung.⁶ Die Form der Institutionalisierung ist eine „mittelharte“, zwischen lose geknüpften Netzwerken und den klassischen härteren Organisationen wie etwa Regionalverbänden.

Es sind vor allem methodische Probleme, die erklären, warum Netzwerke bislang kaum in ihrer zeitlichen Dynamik betrachtet werden konnten. Einige Hinweise kann aber immerhin die vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Steuerungstypen regionaler Kooperationen geben. Aber auch dies ist methodisch nicht unkompliziert, denn wie ist der Übergang von Netzwerk und Organisation empirisch zu präzisieren, d.h. durch prägnante Indikatoren zu beschreiben? Der Unterschied dieser beiden Steuerungsformen dürfte vor allem in der unterschiedlichen Stärke der Bindungen der Akteure untereinander liegen; sie scheint in festen Organisationen größer. Der Bindungsgrad von Akteuren wiederum ist aber nur sehr aufwändig festzustellen. Ein eher pragmatisches, weil einfacher zu messendes Kriterium, Kooperative Netzwerke und institutionalisierte Kooperationen voneinander zu unterscheiden, ist das Merkmal einer eigenen Rechtsform. Institutionalisierte Kooperationen sind demnach solche, die sich eine feste Rechtsform gegeben haben (vgl. Abb. 1). Dies können die öffentlich-rechtlichen Formen, wie kommunale Arbeitsgemeinschaften, oder „härtere“, aufgabenbezogene Formen sein wie Zweckverbände, aber auch privatrechtliche Formen wie Vereine oder GmbH sein. REK-Prozesse und Städtenetze z.B. werden eher in weichen Rechtsformen, Regionalmarketing öfter in privatrechtlichen Formen, standortbezogene Kooperationen eher in Zweckverbänden organisiert. Tendenziell gilt: je weiter der räumliche Aktionsradius, desto weicher die Rechtsform.

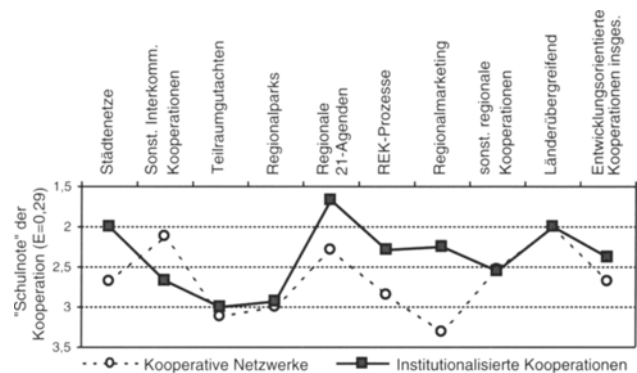
Werden nun Zentralakteure regionaler Kooperationen gefragt, welche Schulnote sie ihrer Kooperation geben, so punkten sie im Durchschnitt mit 2,6. Konfliktlösungsorientierte Kooperationen (Mediationsverfahren) erhalten eine 2,9; entwicklungsorientierte Kooperative Netzwerke eine 2,7 und entwicklungsorientierte institutionalisierte Kooperationen eine 2,4. Zunächst mögen diese Abweichungen gering erscheinen, aber sie sind statistisch signifikant, also nicht durch den Zu-

Abbildung 1
Neue regionale Kooperationen im Kanon von Steuerungsformen



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 2
Unterschiede der Einschätzung des Kooperationsergebnisses zwischen Kooperativen Netzwerken und Institutionalisierten Kooperationen nach Kooperationstypen



Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

fall erklärbar. Innerhalb der institutionalisierten Kooperationen werden härtere Formen wie Zweckverbände und GmbH noch etwas besser bewertet als weichere Formen.

Interessant ist weiterhin: Diese Differenz zwischen Kooperativen Netzwerken und Institutionalisierten Kooperationen bleibt bestehen, wenn man nach den Kooperationstypen unterscheidet (vgl. Abb. 2).

Regionale Kooperationen durchlaufen bestimmte idealtypische Entwicklungsphasen: In der Initiierungsphase finden sich die Akteure und es werden die Themen definiert, in der Konstituierungsphase reift die Entscheidung, in welcher Form die Themen nun dauerhaft bearbeitet werden. Bereits diese Phase wird meist erst dann erreicht, wenn sich durch kleine Erfolgserlebnisse – und seien es nur die „weichen Benefits“ – der Sinn der Kooperation bestätigt hat. Bei den untersuchten Kooperationen, die eine feste Rechtsform aufwie-

sen, vergingen von der Zeit der ersten kooperationsbezogenen Akteurskontakte bis zu einer festen Vereinbarung im Durchschnitt 1,6 Jahre. Diese feste Vereinbarung ist in der Mehrheit der Fälle mit einer eigenen Rechtsform identisch.

Wichtig ist: Institutionalisierung ist keine Erfolgsgarantie per se. Ursache und Wirkung stehen im Wechsel zu einander: Wenn eine Kooperation wirklich schlecht läuft, kann eine Institutionalisierung meist auch wenig ausrichten, die Fehler liegen dann eher in der falschen Kombination aus Akteuren, Zielen und Themen. Wenn eine Kooperation dagegen gut verläuft, so besteht in der Regel auch der Wille ihrer Akteure, diese weiter zu institutionalisieren, denn der zusätzliche Aufwand (Personal, Sachmittel) für eine solche feste Form scheint ihnen durch den Nutzen gerechtfertigt. Durch die Institutionalisierung kann sie dann einen weiteren Schub erhalten.

Wenn der institutionelle Verfestigungsgrad der Kooperation nicht den automatisch steigenden Ansprüchen der Akteure an greifbare Ergebnisse standhält, so kann die Kooperation kippen. Idealistischer Kooperationsenthusiasmus – zumal wenn er auf wenige Promotoren beschränkt bleibt – trägt sich nur eine bestimmte Zeit. Die Frage, ob die Kooperation auf eine feste Rechtsgrundlage gestellt wird, kann daher eine zukunftsentscheidende sein, sie muss es aber nicht.

Wie erklärt sich die in vielen Kooperationen zu beobachtende Institutionalisierungsdrift? Die Vermutung liegt nahe, dass sich die Kooperationen auf der Suche nach höherer innerer Effizienz befinden.

Die Effizienz, mit der eine Leistung erbracht wird, wird meist durch die Arbeitsstrukturen, in der sie erbracht wird, erklärt. Ökonomisch gesehen arbeitet eine Kooperation dann effizient, wenn die Akteure die Leistungen erbringen, die dies mit vergleichsweise geringstem Aufwand tun können, und wenn der Austausch der Leistungen zwischen den Akteuren so organisiert ist, dass die Transaktionskosten minimiert sind. Eher selten wird aber eine eigene Rechtsform gewählt, um effiziente Arbeitsstrukturen zu schaffen. Vielmehr werden mit der eigenen Rechtsform häufig nur die bereits bestehenden Arbeitsstrukturen einer Kooperation formal festgeschrieben. Effizienz muss also anders definiert werden als eine Funktion der Arbeitsorganisation. Die Funktionen einer festen Rechtsform sind vielfältiger. Sie

- ist Indikator des Kooperationswillens;
- stabilisiert das Innen- und Außenbild und steigert die Attraktivität der Kooperation;
- ist Garantie für Langlebigkeit, Verlässlichkeit und das Nichtversanden der Kooperation;

- schafft neue Finanzierungsmöglichkeiten;
- steigert die Informationsbreite innerhalb der Kooperation.

Mit der eigenen Rechtsform wird die allgemeine Verbindlichkeit der Kooperation erhöht, und nicht selten erhalten bestehende Organisationseinheiten neue Spielräume und die Kooperation eine relative Autonomie. Die Möglichkeit zur Konfliktlösung wird gestärkt, denn Konflikte können in eigener Rechtsform besser entschieden werden, sie müssen nicht zum Konsens gebracht werden. Eine eigene Rechtsform besitzt aber auch Symbolcharakter, das Zusammengehörigkeitsgefühl der Akteure wird dadurch erhöht. Auch stabilisiert sie die Kooperation gegenüber Befindlichkeiten und Diskontinuitäten der Personen und Organisationen, die sie vernetzt.

In institutionalisierten Kooperationen werden Nachteile der gewählten mittelhartn Rechtsformen, wie eine Überbürokratisierung, nur ausnahmsweise beklagt; Rechtsform und Formalisierung der Arbeitsweisen sind nicht zwingend miteinander verkoppelt. Und umgekehrt kann es auch ohne Rechtsform eine zu starke Formalisierung der Arbeitsweisen geben, die zu einer Erstarrung führt.

Die Befürchtung der Netzwerktheorie, wonach eine Institutionalisierung zu einem Verlust an Innovationskraft führt, trifft – dies zeigen die empirischen Untersuchungen – für die neuen regionalen Kooperationen (noch) nicht zu. Die meisten von ihnen befinden sich in einer Entwicklungsphase, in der sie noch effizientere – und dies weniger im Sinne einer organisatorischen Arbeitsteilung als mehr im Sinne einer allgemeinen Erhöhung der Verbindlichkeit – Strukturen entwickeln müssen, um Inventionen zu Innovationen reifen zu lassen.

Warum verharren dann viele Kooperationen überhaupt in ihrem Status als Netzwerk? Institutionalisierungen von Kooperationen werden nicht vorgenommen, wenn der politische Wille, Kompetenzen abzugeben und finanzielle Mittel bereitzustellen, nicht vorhanden ist, wenn zusammenschweißende Interessen fehlen, kein Träger gefunden wird oder die Art der Institutionalisierung nicht geklärt werden kann.

7 Institutionalisierung ohne Alternative? Zukunftslandschaften regionaler Steuerung

Die empirischen Ergebnisse relativieren die Bedeutung von kooperativen Netzwerken: Sie funktionieren gut als Themensucher, Ideengeber und Problemstrukturierer in den Anfangsphasen regionaler Kooperationen. Diese Themen auf Dauer lösungsorientiert bearbeiten,

also Projekte umsetzen und Konflikte lösen, können sie jedoch nur bedingt.

Netzwerke sind damit entmythologisiert, aber in ihrer Bedeutung keinesfalls geschmälert. Denn die Produktlebenszyklen von Themen verkürzen sich derart, dass die Lebenszyklen von festen Organisationen damit nicht Schritt halten können, zumindest als Themen-sucher werden Netzwerke also immer benötigt.

Welche Formen mittelharter Institutionalisierung sich durchsetzen, ist offen, wie die aktuelle Diskussion über die Trägerformen des Regionalmanagements – Verankerung in der institutionalisierten Regionalplanung, in regionalen Entwicklungsagenturen, in Landkreisen sind hier die wichtigsten Lösungen – zeigt.⁷ Wie die immer währenden Diskussionen um die härter institutionalisierten Formen regionaler Steuerung (z.B. Regionalverbände) zeigen, macht es dennoch Sinn, perspektivisch über Alternativen zur festen Institutionalisierung nachzudenken.

Regionale Steuerung erfolgt vor allem in Mischstrukturen von Organisationen und Netzwerken. Wie gut Regionen und regionale Kooperationen Innovationszyklen in all ihren Phasen absolvieren können, hängt wahrscheinlich vom richtigen Mix zwischen Netzwerken und Organisationen ab.

Neben der dauerhaften Institutionalisierung sind drei weitere Formen der Steuerung regionaler Kooperation zu diskutieren, die sich im konkreten Fall auch überlagern können:

Institutionalisierung auf Zeit: Eine der wesentlichen Erfolgsbedingungen der IBA Emscher Park war es, dass sie von Anfang an zeitlich begrenzt angelegt war. Dadurch wurde sie von den etablierten Akteuren der Region toleriert und konnte Innovationen mit Durchschlagskraft entfalten; gleichzeitig verhinderte das absehbare Ende Ermüdungserscheinungen unter ihren Akteuren. Der Preis: Es ist umstritten, ob dieser Zeitraum ausreichte, das Akteurssystem der Region dauerhaft zu reformieren, und insofern offen, was von den Projekten der IBA wirklich bleibt.⁸

Permanente Stimulation von außen: Zentralakteure in Kooperationen verlieren häufig an Elan, wenn die Kooperation nicht in verbindlichere Formen gelangt. Eine Alternative zur Institutionalisierung können permanente und wechselnde Anreize von außen sein. Die Raumordnung und Regionalentwicklung hat in den letzten Jahren das Instrument des Wettbewerbs entdeckt. Und tatsächlich gibt es regelrechte „Competition Hopper“, regionale Kooperationen, die sich ständig in neue Kontexte setzen und dabei nicht selten auch ihre thematischen Etiketten wechseln. Aber wahrscheinlich

funktioniert das Prinzip der permanenten Stimulation von außen nur für einige Zeit. Denn nach dem Wettbewerb, auch wenn er erfolgreich verlief, folgt oft der Kater. Durch Wettbewerbe lassen sich Ideen immer nur bis zu einem gewissen Punkt konkretisieren, selten dauerhaft umsetzen. Dies wird den Akteuren nach mehreren Wettbewerben bewusst, irgendwann bleibt der Schub durch dieses Instrument aus.

Kooperative Metanetze: In vielen Regionen besteht der Wunsch, Regionalentwicklung gemeinsam anzugehen, aber nicht der politische Wille, dies in einer Organisation zu tun. Daher fehlt regionalen Schlüsselakteuren ein einheitlicher entlastender Rahmen, mit der Folge, dass Effizienzprobleme auftreten. Eine Alternative zur festen Organisation können dann regionale Metanetze bilden. Hier gibt es mehrere Formen:

(1)

Etablierte regionale Organisationen und eine neuere Entwicklungsagentur sind durch ein kooperatives Metanetz miteinander verbunden (z.B. „Steuerungs-dreieck“ der Region Südostniedersachsen⁹).¹⁰

(2)

Kooperative Netzwerke und institutionalisierte Kooperationen sind über ein regionales Metanetz verbunden (Region Oberfranken¹¹).¹²

(3)

Eine feste Organisation fungiert als Verbindungselement zwischen mehreren Kooperationen bzw. kooperativen Netzwerken (Beispiel Städtedreieck Saalebogen).¹³

Fazit: Institutionalisierung durch eine feste Organisationsform ist nicht die einzige Möglichkeit, mit der regionale Kooperationen sich verstetigen können. Die latente politische und fachliche Kritik, der feste Organisationsformen ausgesetzt sind, einerseits und die offensichtlichen Schwächen der Steuerung locker geknüpfter Netzwerke andererseits lassen vermuten, dass sich regionale Steuerung zukünftig in zahlreichen Mischformen zwischen diesen beiden Reinformen abspielen wird. Dieser Vielfalt der Steuerungsformen gerecht zu werden, darauf müssen Forschung und Praxis in Zukunft achten!

Anmerkungen

* Die in diesem Beitrag zusammengefassten Ergebnisse entstammen der Dissertation des Autors „Zwischen Netzwerk und Institution – eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland“. – Opladen 2002. Empirische Basis sind zum einen eine schriftliche bundesweite Befragung unter 151 regionalen Kooperationen, zum anderen 18 bundesweite Fallstudien. Aus Übersichtsgründen wird in diesem Beitrag auf detaillierte Literaturverweise verzichtet; in der o.g. Arbeit ist der Diskussionsstand eingehend aufgearbeitet.

(1)

Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Modellvorhaben „Städtenetze“. Neue Konzepte der interkommunalen Kooperation. = Werkstatt: Praxis, Nr. 3, Bonn 1999

(2)

Vgl. Förderverein Umweltmediation e.V. (Hrsg.): Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. – Bonn 2000

(3)

Vgl. Hellmer, Friedhelm u.a.: Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel. – Berlin 1999

(4)

Vgl. Grabher, Gernot: The embedded firm. – London, New York: Routledge 1993; Fürst, Dietrich; Schubert, Herbert: Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung (1998) 5/6, S. 352–361

(5)

Vgl. Ewers, Hans-Jürgen: Innovation. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. – Hannover 1995, S. 499–507

(6)

Vgl. Fürst, Dietrich: Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement? In: Die Öffentliche Verwaltung 13 (1993), S. 552–559

(7)

Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis – Erfahrungen aus Deutschland und Europa, Chancen für Bayern. Autoren: Maier, Jörg; Obermaier, Frank. – München 2000; Fürst, Dietrich: Regionalmanagement als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung. Unveröffentl. Vortrag im Rahmen der Herbstakademie „Nachhaltige Entwicklung in der Region Mecklenburgische Seenplatte“ in der Fachhochschule Neubrandenburg am 19.10.2000

(8)

Vgl. Rommelspacher, Thomas: Das Politikmodell der IBA Em-scher Park. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1999) 3/4, S. 158

(9)

Vgl. Knieling, Jörg: Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. – Frankfurt a.M. 2000, S. 232

(10)

Der Zweckverband Großraum Braunschweig übernimmt im Rahmen des RROP die Leitbildentwicklung, die Regionale Entwicklungsagentur RESON organisiert die Umsetzung über einen REK-Prozess, die Bezirksregierung stellt die Verknüpfung zur staatlichen Ebene her und bietet den Verhandlungsrahmen. Durch diese bewusste Kompetenzverteilung wurden Rollenkonflikte zwischen den Institutionen vermindert.

(11)

Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, a.a.O. [siehe Anm. (7)], S. 121 f.

(12)

Der Verein Zukunft Oberfranken hat in seinem Mitgliederstamm Akteure, die gleichzeitig auch in den Kooperationen EUREGIO EGRENSIS bzw. im Verein Oberfranken-Offensiv eingebunden sind; deren Geschäftsstellen sind für den Dachverein tätig.

(13)

Hier wird ein Netzwerk, das eher auf ökonomische Entwicklung ausgerichtet ist, mit einem kooperativen Netzwerk, das eher das Ziel der nachhaltigen Entwicklung verfolgt, lose verknüpft. Hierbei fungiert die Thüringer LEG als Ankerinstitution zwischen den beiden Kooperationen.

Dr. Christian Diller

Behörde für Bauen und Verkehr,

Landesplanungsamt

Alter Steinweg 4

20459 Hamburg

E-Mail: Christian.Diller@steb.hamburg.de