

Dietrich Fürst und Heiderose Kilper

Räumliche Aspekte des föderativen Systems – eine Einführung

Spatial Aspects of the Federal System – an Introduction

Zusammenfassung

Die Diskussion um die Modernisierung des deutschen Föderalismus wird in einen international vergleichenden Kontext gestellt. Die Kritik am überkommenen Föderalismus der Bundesrepublik wird entfaltet und der von veränderten Kontextbedingungen ausgehende Anpassungsdruck skizziert. Darin eröffnen sich verschiedene Entwicklungsrichtungen für Veränderungen, finden Reformbemühungen wichtige Ansatzpunkte in regionalen und institutionellen Lernprozessen.

Der Vorgang des „re-inventing of the state“ vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Staatsverhältnisses zielt auf eine neue Arbeitsteilung zwischen dem Bund, seinen Gliedstaaten und den Kommunen. Innerhalb von netzwerkartigen Steuerungsformen werden die Länder zu „strategischen Generalunternehmern“, während Vollzugsfunktionen auf Regionen und Kommunen übertragen werden. Für den damit einher gehenden anwachsenden Abstimmungsbedarf unter Einbeziehung der Vollzugsadressaten wäre die Regionalplanung der geeignete Koordinator.

Abstract

The discussion about the modernisation of German federalism is put in an international comparative context. The criticism of the traditional federalism of the Federal Republic of Germany is outlined and the pressure for adaptation that arises from the changed context conditions is sketched out. Different directions of development for changes and important points of departure for reform efforts in regional and institutional learning processes are found here.

The process of “re-inventing the state” against the background of a changing conception of the state aims at a new division of labour between the federation, the federal states and the municipalities. In network-like forms of governance the federal states turn into “strategic general entrepreneurs”, while executive functions are transferred to the regions and municipalities. Regional planning would be the suitable co-ordinator for the growing need for co-ordination that accompanies this, under inclusion of the bodies that are addressed by the execution.

1. Problemstellung

Föderalisierung, Devolution, Regionalisierung und Dezentralisierung – die vertikale staatliche Staatsorganisation und damit Steuerungsstruktur ist in den EU-Mitgliedstaaten seit geraumer Zeit in Bewegung gekommen. Zumindest die großen Staaten sind alle dabei, unterhalb des Zentralstaats Handlungsebenen zu stärken, um diesen zu entlasten und die gesellschaftliche Selbst-Steuerungsfähigkeit zu verbessern.

Die Ansätze sind unterschiedlich. Italien und Spanien bauen subnationale Gebietskörperschaften auf. Großbritannien geht mit der Devolution für Nord-Irland, Wales und Schottland einen ähnlichen Weg. Frankreich und England werten über Dezentralisierung und Regionalisierung die regionale Ebene auf, um im globalen Wettbewerb mit Instrumenten und Verfahren der endogenen Entwicklungsstrategie ihre Position zu verbessern. Zur begrifflichen Klarstellung:

Föderalismus steht für ein Struktur- und Organisationsprinzip von politischen Systemen, in dem die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben so zwischen Gesamt- und Gliedstaaten aufgeteilt ist, dass jede staatliche Ebene in einer Reihe von Aufgabenbereichen in alleiniger Verantwortung bindende Entscheidungen treffen kann. Legislative und Exekutive sind sowohl im Gesamtstaat als auch in den Gliedstaaten vorhanden. Deren Existenz ist verfassungsrechtlich geschützt und kann durch Eingriffe der jeweils anderen Ebene nicht beseitigt werden.

Devolution ist eine Variante des Föderalismus. Für den Föderalismus spielt die Idee des Bundes eine bedeutende Rolle. Mehrere eigenständige Staaten schließen sich zu einem Bund zusammen und übertragen gemeinsame Aufgaben auf diesen als übergeordnetes Ganzes. Bei der Devolution wird der umgekehrte Weg gegangen: Der Staat gibt politisch-administrativen Körperschaften auf der subnationalen Ebene mehr politische Autonomie. Sie erhalten eigenständige Kompetenzen und Ressourcen, um interne Angelegenheiten zu entscheiden und zu gestalten.

Dezentralisierung ist der Devolution verwandt, beschränkt sich aber auf Vollzugsfunktionen, die vom Staat auf nachgeordnete Ebenen übertragen werden. Der Staat gewährt deren Handlungsträgern beim Vollzug größere Entscheidungsspielräume. Das grundlegende, übergeordnete Entscheidungsrecht des Zentralstaats wird nicht in Frage gestellt.

Regionalisierung steht für neue Steuerungsverfahren in Form von Kooperation und Koordination zwischen öffentlichen und privaten Organisationen und Akteuren auf der regionalen Ebene. Mit Region ist dabei die Meso-Ebene zwischen Zentral- oder Gesamt- und Gliedstaaten und Kommunen gemeint. Die Intention ist, auf dieser Ebene zu einer veränderten Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu kommen. Die Akteure in der Region sollen gemeinsam Entwicklungskonzepte erarbeiten, die auf die spezifischen Ressourcen, Begabungen und Stärken der Region ausgerichtet sind. Regionalisierung folgt dem Konzept der „eigenständigen Regionalentwicklung“ und bezieht sich in erster Linie auf den Prozess der Stärkung regionaler Wirtschaftsentwicklung.

In der Praxis zielen diese unterschiedlichen Ansätze in die gleiche Richtung: Durch die Verlagerung von Aufgaben innerhalb der Staatsorganisation „von oben und nach unten“ wie auch durch die (partielle) Auslagerung von Aufgaben „nach außen“ will sich der Zentralstaat entlasten und zugleich seine Steuerungsfähigkeit erhalten. Welches Konzept gewählt wird, wird

dabei wesentlich durch die institutionelle Tradition, die regionalen Machtstrukturen und die Problem-Priorität des betreffenden Staates bestimmt.

Erstaunlich ist nun, dass in der Bundesrepublik Deutschland, dem über Jahrzehnte hinweg einzigen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft mit einer föderativen und damit dezentralen Staatsorganisation, genau diese Struktur in die Kritik geraten ist. Dies hat seinen politischen und organisatorischen Ausdruck in der „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (Bundesstaatskommission) gefunden, die per Beschluss von Bundestag und Bundesrat am 16. bzw. am 17. November 2003 eingesetzt worden ist (BT-Drs. 15/1685; BR-Drs. 750/03). Die Vorschläge der Kommission sollen sich im Wesentlichen darauf konzentrieren, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Bundes- und der Landesebene zu verbessern. Im Kern zielt die Kritik auf das deutsche System der vielschichtigen Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, das sich vor allem nach der großen Finanz- und Verfassungsreform 1969 herausgebildet hat. Ihm wird vorgeworfen, in der Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern zu Verantwortungs-Diffusion geführt zu haben, staatliche Entscheidungen zu blockieren und damit die Handlungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems zu lähmen. Die Rede ist vom „Laokoon-Föderalismus“ (Prantl 2004).

Die tagespolitische Kritik an der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands ist harsch. Allzu leicht gerät dabei aus dem Blickfeld, dass es zum Wesen eines jeden modernen Bundesstaats gehört, dass er in seiner konkreten Ausgestaltung immer von föderalistischen und unitarischen Elementen zugleich geprägt ist. Was den deutschen Föderalismus nach 1949 im Besonderen betrifft, so war im Grundgesetz schon immer ein beachtliches Unitarisierungspotenzial angelegt. Institutionelle Arrangements wie die „Bedürfnisklausel“ des Art. 72 GG, das vertikale und horizontale Finanzausgleichssystem oder die deutsche „Spezialität“ der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat sind schon immer auf Vereinheitlichung durch Konsens und Kooperation angelegt gewesen. Bereits im Grundgesetz sind die „unitarischen ‚Weichenstellungen‘“ (Kilper/Lhotta 1996) für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zum „unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962) gestellt worden. Nach 1949 ist die Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland unter zwei Prämissen erfolgt: *„Institutionell entsprach man den Bedingungen eines föderativen Systems“; inhaltlich sollte die bundesstaatliche Ordnung jedoch der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse dienen. Das Leitbild des unitarischen*

Bundesstaates besagt, dass dieser nach seinen Institutionen föderativ, gemessen an der von Bund und Ländern betriebenen Politik jedoch unitarisch ausgerichtet ist“ (Klatt 1982, S. 5f.).

Ausgleichspolitische Maßnahmen zugunsten ökonomisch benachteiligter Regionen gehören seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland zu den Grundpfeilern des föderativen Systems. Insofern ist die Kritik am hoch verflochtenen Verhandlungs- und Entscheidungssystem zwischen Bund und Ländern zugleich eine Kritik an der ausgleichspolitischen Ausrichtung von Raumordnung und Regionalplanung, von regionaler Wirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik in Deutschland.

In der tagespolitischen Kritik an der bundesstaatlichen Ordnung wird zudem ausgeblendet, welche Anpassungsleistungen mit der unitarischen Ausrichtung des Grundgesetzes wie mit der daraus abgeleiteten Funktionsweise des deutschen Föderalismus als „antagonistische Kooperation“ (Scharpf 1989) oder als „konsensorientierte Konkurrenz“ (Thaysen 1985) erbracht worden sind. Diese sind einmal materieller Natur: Nicht nur Bayern hat sich beispielsweise nach dem Zweiten Weltkrieg dank des bundesdeutschen Finanzausgleichsystems vom Agrarland zu einem hochmodernen und ökonomisch dynamischen Bundesland entwickelt. Auch der tiefgreifende Strukturwandel in einer altindustriellen Region wie dem Ruhrgebiet ist – im Vergleich mit anderen Bergbau- und Stahlregionen in Westeuropa und in den USA – dank dieses Systems einigermaßen gut bewältigt worden. Die Anpassungsleistungen sind auch institutioneller Natur: Dank der dezentralen Staatsorganisation sind hier einige Bundesländer schon frühzeitig unterschiedliche Wege in der Modernisierung der Staatsorganisation durch Dezentralisierung und Regionalisierung gegangen.

In unserem Einführungsbeitrag zum Themenheft „Räumliche Aspekte des föderativen Systems“ wollen wir zunächst die aktuelle Kritik am deutschen Föderalismus in einen größeren Zusammenhang einordnen und die Veränderungen skizzieren, denen bundesstaatliches Handeln in seinen Kontextbedingungen seit geraumer Zeit unterworfen ist (Kapitel 2). Wir werden uns mit den politischen Kosten wie mit den Grenzen einer strukturellen Reform des deutschen Föderalismus beschäftigen. Unsere Aufmerksamkeit finden dabei äquifunktionale Lösungen, in denen wir einen beachtlichen Beitrag zum Wandel des unitarischen Bundesstaats sehen (Kapitel 3). Wir werden uns mit den Folgen beschäftigen, die sich daraus für Raumstruktur und Regionalplanung ergeben (Kapitel 4). Abschließend werden wir die nachfolgenden Beiträge des Themenheftes vorstellen (Kapitel 5).

2. Veränderungen in den Kontext-Bezügen bundesstaatlichen Handelns

Im Mittelpunkt der aktuellen Kritik am deutschen Föderalismus stehen vor allem vier Punkte:

- Die Erosion der Länderautonomie mit eingebauten Anreizstrukturen zum „unitarischen Bundesstaat“ als Folge der allgemeinen Kompetenzverlagerung von unten nach oben (z.B. gesetzgeberische Initiativen und Rahmengesetzgebung des Bundes, Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“),
- der „Verbundföderalismus“ (über Mischfinanzierungsregelungen, eine umfangreiche Palette zustimmungsbedürftiger Bundesregelungen, ein hohes Maß der Selbstkoordination von Bund und Ländern über die sog. „Dritte Ebene“),
- (damit verbunden) die Vielzahl der eingebauten Veto-Möglichkeiten v.a. des Bundesrats, welche Gesetzes- und Reformvorhaben, die nach Auffassung der Bundesregierung politisch notwendig sind, behindern sowie
- der wettbewerb-dämpfende Länderfinanzausgleich.

Angesprochen sind damit Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern, das System der Politikverflechtung, Konflikte zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern im Rahmen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs. Dies ist alles andere als neu. Diese Probleme gehörten schon immer zu den Brennpunkten der bundesstaatlichen Entwicklung nach 1949. Die Asymmetrie des deutschen Föderalismus, die ihre Ursache in der ganz unterschiedlichen Größenordnung, Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder hat, hat schon immer den Tendenzen zur Aushöhlung der Länderkompetenzen durch den vertikalen Finanzausgleich Vorschub geleistet, nicht erst seit der deutschen Wiedervereinigung.

Neu ist, dass diese strukturell bedingten Probleme mitverantwortlich gemacht werden dafür, dass sich die Anpassungsprozesse der staatlichen Institutionen im deutschen Föderalismus gegenüber Globalisierung und EU-Integration angeblich deutlich langsamer entfalteten als in anderen Staaten. Insofern hat die Kritik am deutschen Föderalismus in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit einigen Veränderungen in den Kontext-Bedingungen bundesstaatlichen Handelns eine neue Qualität bekommen.

Die wichtigsten Veränderungen sind wirtschaftlicher Natur. Im Zusammenhang mit der Internationalisierung der ökonomischen Beziehungen wird in neueren regionalökonomischen und innovationstheoretischen

Ansätzen die Position vertreten, dass regionale Wirtschaftszusammenhänge eine Neubewertung erfahren müssen. Begründet wird dies mit der Notwendigkeit zur Integration weltweit agierender Unternehmen in regionale Verflechtungsstrukturen und Kooperationsbeziehungen (Läpple 1998). In der räumlichen Nähe von Produzenten oder Abnehmern zu strategisch wichtigen Zulieferbetrieben und Forschungseinrichtungen, im regionalen Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, in den Kontakten der Betriebe zu örtlicher und regionaler Politik und Verwaltung, in der Kultur und Qualität der zwischen- und überbetrieblichen Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen werden kritische Faktoren für die Sicherung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Unternehmen gesehen. Im wirtschaftspolitischen Diskurs über die Globalisierung der Ökonomie und regionale Netzwerke (zusammenfassend: Benz et. al. 1999, S. 27ff.) haben eine Reihe von empirischen Analysen und theoretischen Ansätzen dazu ihren Niederschlag gefunden. Sie werden unter Begriffen wie *industrial district* (Godman/Bamford/Sayner 1989), *Cluster* (Porter 1991; Rehfeld 1999) oder *innovatives/kreatives Milieu* (Camagni 1991; Maillat 1998) diskutiert.

Im Hinblick auf diese neuen Wachstumsregionen steht nun der deutsche Föderalismus in einer doppelten Kritik. Zum einen werden in den politisch-administrativen Grenzen von Bund, Ländern und Gemeinden Entwicklungshemmnisse gesehen, weil sie mit den Grenzen von *industrial districts*, *Clusters* oder *innovativen/kreativen Milieus* nicht deckungsgleich sind. Deren Grenzen sind fließend. Sie sind funktional definiert und entsprechen den jeweiligen regionalen Verflechtungsstrukturen und Kooperationsbeziehungen. Sie sind ihrem Wesen nach gegenüber administrativen Grenzen blind und können sich auch rasch verändern. Demgegenüber unterliegen die Grenzen von Gebietskörperschaften einer ganz anderen Logik. In demokratischen Gemeinwesen haben sie die Funktion, die Hoheits- und Kompetenzräume öffentlicher Institutionen zu markieren. Diese Inkongruenz zwischen wirtschaftlichen und politisch-administrativen Grenzen wird als problematisch betrachtet, weil sie dazu führt, dass sich die politisch-administrativen Akteure nicht für die Gesamtheit der jeweiligen (Wachstums-)Region verantwortlich fühlen (können). Diese Problematik hat in jüngster Zeit auch deshalb an Bedeutung gewonnen, weil sowohl in der *New Economic Geography* wie in der Innovationsökonomie wie im *Cluster*-Ansatz den öffentlichen Akteuren eine neue, veränderte Rolle in der Wirtschaftsförderung zugeordnet wird.

Damit ist die andere Seite der Kritik am deutschen Föderalismus angesprochen. Sie bezieht sich auf die Steuerungsverfahren und -instrumente regionaler Wirtschaftsförderung. Der traditionellen Regionalförderung im deutschen Föderalismus in Form ausgleichspolitischer Maßnahmen und Finanztransfers zugunsten ökonomisch benachteiligter Regionen, wie sie im System des Länderfinanzausgleichs und in der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung regionaler Wirtschaftsstrukturen“ institutionell verankert ist, wird bescheinigt, die Strukturen eher zu konservieren als Druck zu Veränderungen auszuüben. Einhellig wird deshalb gefordert, dass die öffentlichen Akteure auf der regionalen Ebene eine spezifische *enabling function* wahrnehmen sollen, indem sie zunehmend „weiche“ Instrumente der Innovations- und Wirtschaftsförderung nutzen. Gefragt sind dezentrale Steuerungsformen, über welche die regionalen Akteure den Strukturwandel in den privaten und öffentlichen Organisationen und Institutionen ihrer Region selbst gestalten und koordinierte Wege der Neuorientierung finden können, über die aber gleichzeitig auch mehr Flexibilität, Innovation und Treffsicherheit in die Politikfelder kommen kann. Denn dezentrale, locker gekoppelte Steuerungssysteme können flexibler, innovativer und schneller auf externe Herausforderungen reagieren. Das gilt um so mehr, als es unter den veränderten Rahmenbedingungen vordringlich auf das Zusammenspiel von wirtschaftlichen, politisch-administrativen und non-governmentalen Akteuren ankommt: Strukturwandel ist Systemwandel. In diesem Kontext werden in administrativen Raumgrenzen Entwicklungshemmnisse für Wachstumsregionen gesehen, weil, so die Argumentation, sie die Kompetenzen und Aktionsradien öffentlicher Akteure in einer dysfunktionalen Art und Weise begrenzen.

Die EU-Kommission verstärkt mit ihrer Regionalförderung diese Umorientierung auf Stärkung der regionalen Selbsthilfekräfte über entsprechende Unterstützungsstrategien, indem sie mit ihren Strukturfonds auf regionale Selbst-Steuerung setzt. Sie verfolgt dabei eine Strategie des Wachstums über endogene Potenziale, die durch kooperative, netzwerkartige Formen der Selbst-Steuerung aktiviert und mobilisiert werden sollen.

Politisch-administrativ sind diese Neuorientierungen eng verbunden mit zwei anderen Kontextveränderungen. Erstens ist eine breite Hinwendung der politischen Entscheidungsträger zum neo-liberalen Handlungsparadigma zu beobachten. Dieses kommt in der EU-weiten Ausrichtung staatlicher Politik an Strategien der De-Regulierung, an staatsinternen Steuerungsformen nach dem Muster des *new public management*, am Rückbau des Wohlfahrtsstaates zu-

gunsten eines „Leistungs- und Gewährleistungsstaates“ (Benz 2001, S. 97 f.) (*enabling state*) zum Ausdruck. Dieser Paradigma-Wechsel wird durch einen sich abzeichnenden Wertewandel unterstützt, der altruistische Orientierungen deutlich abschwächt zugunsten einer an Leistung und Gegenleistung ausgerichteten Grundeinstellung (Rosenfeld et al. 2004, S. 45). Zweitens zwingt die staatliche Finanzkrise als Folge der fiskalischen Belastung durch die deutsche Wiedervereinigung, zunehmender internationaler Steuerkonkurrenz, des demographischen Wandels sowie themenspezifischer staatlicher Ausgabenzuwächse (Bildung, Forschung, Krisenbekämpfung u.ä.) dazu, über „Staatsmodernisierung“ eine Aufgabenbereinigung und Neuverteilung von Aufgaben und Lasten innerhalb des Staatssystems (Bund, Länder, Gemeinden) vorzunehmen.

Sogar sozio-kulturell finden sich für diesen Paradigma-Wechsel in der staatlichen Politik treibende Kräfte. Als Folge des wachsenden Qualifikationsniveaus und der Pluralisierung der Gesellschaft, aber auch in Reaktion auf Globalisierung und Ökonomisierung vieler Lebensbereiche wächst in Teilen der Bevölkerung das Bedürfnis nach mehr Unabhängigkeit vom Staat. Gleichzeitig gibt es aber auch eine Hinwendung zum Regionalen und zur Identifikation mit raumgebundenen Sozialsystemen. Allerdings sind diese Kräfte unterschiedlich stark entwickelt. In Regionen mit kultureller Eigen-Tradition ist der Rückbezug auf regionale Identität deutlich stärker ausgeprägt als dort, wo regionale Identitäten erst künstlich geschaffen werden müssten. In der Regel reduzieren Menschen, die primär vom Arbeitsleben geprägt sind, ihre Raumbindung und verhalten sich statt dessen den wirtschaftlichen Anforderungen folgend räumlich und sozial sehr flexibel (Sennett 2001). Generell wird „Identifikation“ immer stärker von utilitaristischen Orientierungen überlagert, welche die affektive Komponente der Identifikationsbildung deutlich relativiert. Das macht gleichzeitig auch deutlich, dass in zunehmenden Teilen der Bevölkerung die territoriale Bindung schwächer wird zugunsten einer funktionalen Identifikation mit sozialen Systemen / Organisationen.

3. Der Wandel des deutschen Föderalismus

Die inzwischen sehr umfangreiche Diskussion zur „Modernisierung“ des Föderalsystems wird von dem Wunsch nach mehr Wettbewerb und Reduktion des „kooperativen Föderalismus“ geprägt. Dieser hat schon die Verfassungsreform von 1994 maßgebend beeinflusst². Dies drückt sich in den entsprechenden Vorschlägen in der Entflechtung des Beteiligungs-

föderalismus und der Finanzbeziehungen sowie in der Stärkung der Länderverantwortlichkeiten aus. Allerdings sind solche Korrekturen nur in vergleichsweise engen Grenzen möglich, weil die politischen Kosten der Änderung außerordentlich hoch sind (vgl. Kilper / Lhotta 1996, S. 256 ff.):

Die „Pfadabhängigkeit des Föderalismus“ (Lehmbruch 2000, S. 76 f.)³ begrenzt den Handlungskorridor. Es geht um die Umverteilung von Macht und Zuständigkeiten. Eine konsequente Hinwendung zu einem stärkeren Trennsystem („Wettbewerbsföderalismus“) würde eine Neugliederung der Länder notwendig machen. Zudem verfolgen die betroffenen Akteure (Bund, Länder, Länderparlamente) unterschiedliche Ziele, die auf die jeweils eigene Macht- und Autonomie-Position gerichtet sind. Für den deutschen Föderalismus ist dabei entscheidend, dass die Widerstandskraft der Verlierer institutionell vergleichsweise hoch ist. Die Überlagerung des Bundesrates durch Parteipolitik macht Mehrheitsentscheidungen zugunsten der Bundesregierung praktisch unmöglich. Der Verbundföderalismus gestattet kleineren und schwächeren Ländern den „Schulterschluss“ mit dem Bund gegen die stärkeren Länder. Der Auftrag des Bundes, für „gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ zu sorgen (Art. 72 Abs.2 GG), mindert die Möglichkeit, stärker Elemente des „Wettbewerbsföderalismus“ zu aktivieren. Die ausgeprägte politische Konsens-Kultur begünstigt den Aufbau von Veto-Positionen.

Deshalb sind die bisherigen Reformbemühungen der „Bundesstaatskommission“ auch noch nicht spektakulär zu nennen. Sie bewegen sich weiterhin in den Bahnen des traditionellen Verbundföderalismus und können nicht die Grenze zum föderalen Trennsystem überschreiten. Sie intensivieren zwar Wettbewerbs-Elemente, aber diese können sich in der Praxis erst dann entfalten, wenn entsprechende Umorientierungen in der Politik stattgefunden haben. Denn bereits im bisherigen System finden sich reichlich nicht-ausgeschöpfte Wettbewerbs-Potenziale (Bauer 2002).

Wenn die politischen Kosten struktureller Reformen zu hoch sind, werden äquifunktionale Lösungen gesucht, die mit niedrigeren Transaktionskosten ausgestattet sind, aber im Ergebnis ähnliche Wirkung entfalten können. Als solche äquifunktionalen Lösungen sind neben „unterverfassungsrechtlichen Optionen“ (Bauer 2002, S. 844 f.) und der Zunahme von Kooperations-Vorhaben über Landesgrenzen hinweg vor allem folgende zu nennen: auf Bundesebene die Privatisierung und „Regionalisierung über Modellvorhaben“, auf Landesebene die Staatsmodernisierung und Regionalisierung sowie auf kommunaler

Ebene die Mobilisierung bürgerschaftlicher Selbsthilfkräfte („Zivilgesellschaft“). Zwar finden sich Bemühungen um die Stärkung der Zivilgesellschaft auch bei Bund und Ländern, aber hier eher noch im Stadium der „Modernisierungs-Rhetorik“ und „Symbolpolitik“⁴

Eine wesentliche Konvergenz der Bemühungen findet sich im Ansatz der Regionalisierung. Sowohl Bund und Länder, aber auch zunehmend die Kommunen beteiligen sich an dieser Staatsmodernisierung durch Verfahren, wobei der Bund sich verfassungsrechtlich lediglich mit „Modellvorhaben“ engagieren kann (was aber in verschiedenen Bundesressorts geschieht: im Bildungsministerium, im Verbraucherministerium und im Wirtschaftsministerium), während die Länder flächendeckend vorgehen können und die Kommunen sich zunehmend für regionale Kooperationen öffnen, um ihre wirtschaftspolitischen Erfolgchancen zu erhöhen und Vorteile der *large-scale-production* bei Infrastrukturmaßnahmen nutzen zu können.

Solche „Ersatzmaßnahmen“ lassen sich theoretisch für den staatlichen Reformprozess nur langsam nutzen: Sie beruhen auf der Freiwilligkeit der Akteure, lassen Strukturveränderungen nur über Lernprozesse (und Kompensations-Verhandlungen) zu und erlauben deshalb keinen abrupten, sondern nur einen „gleitenden Wandel“. Blickt man aber genauer hin, so erkennt man, dass in der Praxis die Prozesse gleichwohl verhältnismäßig schnell ablaufen. „Verhältnismäßig“ muss sich dabei auf die deutschen institutionellen Strukturen beziehen, und was diese an Änderungen erlauben. Englische oder französische Änderungsprozesse können nicht als Referenzmodelle genommen werden. Im deutschen Kontext haben die Staats-Rhetorik, die Modellvorhaben, die breitere wissenschaftliche und politische Diskussion zur Staatsmodernisierung, Regionalisierung und Dezentralisierung Lernprozesse in Gang gebracht, welche die Konsensfähigkeit für Veränderungen deutlich erhöht haben. Ohne diese Lernprozesse wären Reformen wahrscheinlich nur langsamer zu erreichen, bedenkt man die zahlreich eingebauten Veto-Positionen, die von potenziellen Reform-Verlierern genutzt werden können, um Reformen zu blockieren. Gleichwohl gilt auch hier: Reformprozesse mit härteren Struktureinschnitten und ohne vorausgehende längere Lernprozesse sind praktisch nur dort möglich, wo der von außen kommende Reformdruck so hoch und die Stoßrichtung der Reform so klar ist, dass sich ihr kein verantwortlicher Akteur entziehen kann. Die Bedeutung von Lernprozessen in Reformen wird zunehmend anerkannt und ist auch wesentliches Element von institutionellen evolutorischen Prozessen auf EU-Ebene (vgl. Schmid / Kull 2004).

Seine Bestätigung findet dies in empirischen Arbeiten über den deutschen Föderalismus, die diesem eine erstaunliche Anpassungsfähigkeit und Anpassungsleistung gegenüber sich wandelnden Kontextbedingungen bescheinigen (Kilper/Lhotta 1996, S. 143 ff.; Bauer 2002). Zudem trägt der wachsende Differenzierungsbedarf zwischen den Ländern, verbunden mit einer Rückbesinnung der Parteipolitik auf länderspezifische Themen, bereits heute zur „Reföderalisierung“ bei (Kropp / Sturm 1999).

4. Konsequenzen für die Raumstruktur und Schlussfolgerungen für die Regionalplanung

Die Fortentwicklung des deutschen Föderalismus folgt erstens dem generellen Paradigma-Wandel in der deutschen Politik, durch mehr Wettbewerb staatlicher Institutionen, durch eine stärkere Ökonomisierung staatlichen Handelns und durch eine an wirtschaftlicher Effizienz ausgerichteten Mittelverwendung die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik Deutschlands wieder zu erhöhen. Mit der seit 1994 einsetzenden „Aufweichung“ des Grundsatzes der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, mit der Begrenzung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und Stärkung der Länderkompetenzen sowie mit der stärkeren Entkoppelung von Mischfinanzierung und Mischverwaltungen („Reföderalisierung“) wird im Ansatz versucht, die Ressourceneffizienz zu erhöhen und gleichzeitig das Leistungsprinzip im Umgang der Länder miteinander zu stärken. Das wird von einem breiten Konsens der politischen und wirtschaftlichen Eliten Deutschlands unterstützt.

Zweitens führt die zunehmende Ökonomisierung gesellschaftlicher Reproduktion, verbunden mit Globalisierungseffekten dazu, dass die territorial gebundenen politisch-administrativen Systeme immer mehr der funktionalen Vernetzung der Wirtschaft über politische Grenzen hinweg folgen müssen, denn: *„Für die Wirtschaft und Gesellschaft im „Informationszeitalter“ verlieren Standorte („spaces of places“) an Bedeutung, während funktionspezifische Kommunikations- und Tauschbeziehungen („spaces of flows“) zum Strukturierungsprinzip werden (Castels 1996)“* (Benz 2001, S. 255).

Deshalb wird die vertikale Verflechtung im deutschen Föderalsystem immer mehr überlagert von horizontalen Vernetzungen und Kooperationsbeziehungen, die die Grenzen von Gebietskörperschaften überschreiten. Das gilt umso mehr, je weiter man in der Hierarchie des Föderalsystems nach unten steigt: Kommunen und Regionen stehen unter sehr viel intensiverem Kooperations- und Koordinationsdruck als die Länder und diese wiederum intensiver als der Bund.

Drittens wird sich die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern klarer herausbilden: Die Länder übernehmen immer mehr Kontrollen in raumbezogenen Politikfeldern (u.a. Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Städtebau- und Regionalpolitik) sowie in identitätsbezogenen Politikfeldern (Kultur-, Bildungs- und Integrationspolitik), während der Bund stärker in nicht-raumbezogenen Politikfeldern sowie in Politikfeldern mit hohem nationalen/ internationalen Harmonisierungsbedarf tätig sein wird (vgl. zur Systematik: Braun 2002, S. 105).

Damit wird auch akzeptiert, dass sich die Länder unterschiedlich entwickeln werden, dass möglicherweise die Disparitäten zwischen ihnen größer werden, aber auch, dass *„am Ende des marktzentrierten, anti-etatistischen Reformprozesses ... natürlich eine massive Entinstitutionalisierung stehen (wird): Wir werden weniger Staat, weniger Solidargemeinschaften, weniger Großorganisationen, weniger kollektive Lösungen haben. Die integrativen Strukturen werden dezimiert...“* (Walter 2004).

Welche Folgen ergeben sich daraus für die Raumstruktur? Sie wird in jedem Falle wieder vielfältiger, weil stärker als früher die Räume und Teilräume sich auf ihre besonderen „Begabungen“ konzentrieren werden müssen. Sie müssen ihre Stärken entwickeln und ihre Schwächen abbauen und innovative Prozesse der Umstrukturierung in Gang setzen. Da sich Begabungen, die wirtschaftlich verwertbar sind, räumlich ungleich verteilen und zudem die Fähigkeit, Begabungen zu nutzen, ungleich ausgebildet ist, wäre zu erwarten, dass sich Wohlstandsgefälle bilden. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist das keineswegs ausgemacht. Denn der intensivierte Regionen-Wettbewerb unter effektiverer Ausschöpfung endogener Potenziale und intensiverter interregionaler Arbeitsteilung mit entsprechender Verflechtung der Räume über Kapital- und Güterströme kann dem in gewisser Weise entgegen wirken. Auch wenn die Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft zunächst tendenziell die Agglomerationsräume zu begünstigen scheint, lassen sich komparative Vorteile der anderen Räume im Wege der interregionalen Arbeitsteilung entwickeln.

Regionalpolitisch kommt es dann vor allem darauf an, dass sich die Räume ihrer Potenziale bewusst werden, diese aktivieren und mobilisieren und dabei neue Steuerungsformen nutzen, die effektiver als früher die relevanten Akteure zu kollektivem Handeln zusammenschließen, ohne dabei den Druck zu Veränderungen kartellartig aufzuheben. Insofern ist die Föderalismus-Diskussion nur ein Teil einer grundsätzlichen Diskussion zur Staatsmodernisierung, die auch auf Ebenen unterhalb der Länder wirken muss: Wir be-

finden uns in einem Prozess des „*re-inventing of the state*“, der vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Staatsverständnisses (in Richtung „Gewährleistungsstaat“, vgl. Benz 2001, S. 102 f. u. 254 ff.) auf eine neue Arbeitsteilung zwischen den Ebenen zielt. Dabei muss gleichzeitig in Rechnung gestellt werden, dass der öffentliche Sektor immer enger mit dem privaten Sektor kooperieren muss und Steuerungsleistungen zu erbringen hat, die nicht im *command-and-control* liegen, sondern im Moderieren und Mobilisieren kollektiver Handlungsfähigkeit.

Was wird sich für die Regionalplanung durch den Wandel des deutschen Föderalismus ändern?

Zunächst ist man geneigt, die Frage mit „wenig“ zu beantworten. Reformen beziehen sich in erster Linie auf eine klarere Aufgabentrennung und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, weniger auf die Finanzverfassung. Denn letztere implizieren zu hohe Transaktionskosten als Folge der massiveren Verteilungswirkungen. Die klarere Trennung zwischen Bund und Ländern hat zunächst keine Auswirkungen auf die Regionalplanung oder kommunale Planung.

Aber sie führt zu indirekten Effekten. Zum einen werden die Länder in einen intensiveren Wettbewerb untereinander treten. Das wird schon durch die Finanznot des Staates, durch die wachsenden Disparitäten zwischen Ost und West, Nord und Süd, städtischen und ländlichen Regionen sowie die zunehmende internationale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik bedingt. Der härtere Konkurrenzdruck wird sich in der Aufweichung der Kartellierungs-Wirkung von Ministerkonferenzen ausdrücken, aber auch in der Staatsmodernisierung sichtbar werden (Aufwertung der Kommunen, Bürokratie-Abbau, Intensivierung von marktlichen Elementen im Umgang der Behörden untereinander).

Zum anderen ist zu erwarten, dass die Länder sich stärker auf wirtschafts- und entwicklungspolitische Aufgaben konzentrieren werden, um sich im internationalen Wettbewerb besser positionieren zu können. Bildungssystem, Forschungssystem, Sicherheitspolitik, Familien- und Jugendpolitik werden darunter subsumiert werden. Das bringt sie gleichzeitig in größere Nähe zu den Kommunen, bei denen das Verhältnis von hierarchischer Regulation tendenziell in Richtung „kooperative Verantwortungsgemeinschaft“ geht. Das wird unterstützt zum einen durch die Reorganisation der Arbeitsverwaltung („Hartz IV“), wodurch die Arbeitsmarktpolitik teilweise regionalisiert, teilweise kommunalisiert wird. Zum anderen führen die „Staatsmodernisierungs-Ansätze“ der Länder tendenziell dazu, die Staatsebene zu entlasten und die Kom-

munen aufzuwerten (vgl. Hesse / Götz 2003 und 2004). Regionalisierungsstrategien der Länder, die lange Zeit als „Spielwiesen“ für alternative Konzepte abgewertet wurden, gewinnen in diesem Kontext ihre Bedeutung: Regionen werden zur „Drehscheibe“ der engeren Zusammenarbeit zwischen Staat und Kommune und zwischen öffentlichem und privatem Akteurskreis.

Die Folge davon ist, dass immer mehr kollektive Handlungskonzepte organisiert, mehr Interessen abgestimmt und unterschiedliche Steuerungslogiken (Markt, Regulation, Politik) integriert werden müssen. Dafür haben sich netzwerkartige Formen der Steuerung durch Verhandlungsmuster als sehr brauchbar erwiesen (vgl. Benz / Fürst 2003).

Was heißt das konkret? Die Länder werden sich immer mehr zu „strategischen Generalunternehmern“ verändern müssen, die übersektorale Politikkonzepte anvisieren können und in der Lage sind, flexibel und strategisch intelligent auf die sich ständig ändernden Herausforderungen zu reagieren. Dafür werden sie mehr Vollzugsfunktionen auf Regionen und Kommunen dezentralisieren. Dort wiederum wird der Vollzug immer mehr den Einbezug der Vollzugs-Adressaten (Unternehmen, private Haushalte, Verbände) erfordern. Mithin stellt sich auf kommunaler und regionaler Ebene ein wachsender Koordinationsbedarf, der nicht mehr mit traditioneller „negativer Koordination“ abgearbeitet werden kann, sondern konstruktive Kooperation von sektoral-fragmentierten Handlungsträgern erfordert. Dafür bieten sich zwar viele potenzielle Akteure an (Regionalmanager im Wirtschaftsressort, Landkreise, Büros der kommunalen Kooperation usw.). Aber die Regionalplanung wäre mit ihrer regionsbezogenen Doppelausrichtung – Ordnungsfunktion und Entwicklungsfunktion gleichzeitig leisten zu müssen – der geborene Koordinator. Das bedeutet für die Regionalplanung: Sie muss ihre Entwicklungsfunktion deutlich stärker zur Geltung bringen und sich als Koordinatorin von regionalen Entwicklungsprozessen empfehlen können.

5. Zu den einzelnen Beiträgen des Themenheftes

Die bisher vorgetragene Argumentation wird offenbar von den anderen Autoren dieses Heftes weitgehend geteilt. Aber sie gehen darüber hinaus und erweitern unsere Befunde zum derzeitigen Zustand des deutschen Föderalismus, zu dessen Herausforderungen und Anpassungsleistungen, indem sie sich vertieft mit drei Brennpunkten unitarischer Bundesstaatlichkeit beschäftigen: mit dem System des horizontalen Finanzausgleichs; mit der Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftsförderung unter dem Einfluss der euro-

päischen Strukturpolitik; und schließlich mit der Idee des (regionalen) Leistungswettbewerbs zwischen den Regierungen dezentraler Gebietskörperschaften als Alternative zum Postulat der Entflechtung von Kompetenzen und Finanzen zwischen Bund und Ländern.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive kritisiert Thomas Döring in seinem Beitrag *„Räumliche Aspekte der Finanzausgleichsbeziehungen und des Föderalismus – von der Allokations- und Verteilungs- zur Wachstumsperspektive“* die Dominanz regionaler und lokaler Ausgleichs- und Verteilungsziele in der Diskussion um die Ausgestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen. Anknüpfend an Erkenntnisse der Neuen Wachstumstheorie, der Neuen Außenhandelstheorie und der *New Economic Geography*, die im Kern besagen, dass es in erster Linie räumlich begrenzt wirkende Faktoren sind, denen für das regionale wie für das gesamtwirtschaftliche Wachstum hohe Bedeutung zukommt, kommt er zu dem Resultat, dass dezentrale staatliche Einheiten über die besseren Voraussetzungen verfügen, um regionale Netzwerk- und Milieustrukturen zu fördern. Die grundlegende These des Beitrags lautet, *„dass die Sicherung gesamtwirtschaftlichen Wachstums vor allem im Wecken und Unterstützen regionaler wie lokaler Entwicklungspotenziale besteht, dem auch die Gestaltung der föderalen Finanzverfassung Rechnung zu tragen hat.“* Hinsichtlich der Frage, inwiefern der deutsche Föderalismus darauf vorbereitet ist, die regionalökonomischen Herausforderungen der Internationalisierung der ökonomischen Beziehungen aufzufangen, kommt Döring zu einer differenzierten Antwort. Einerseits sieht er im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland mit seiner polyzentrischen Struktur von Wachstumspotenzialen im Raum günstige Voraussetzungen für die Herstellung geeigneter staatlicher Rahmenbedingungen zur Förderung regionaler Entwicklungs- und Wachstumsprozesse. Andererseits formuliert er Zweifel, dass die bundesdeutsche Institution des horizontalen Finanzausgleichs, der mit Hilfe interregionaler Umverteilungsmaßnahmen darauf abzielt, strukturell und wirtschaftlich benachteiligte Regionen zu stärken, eine angemessene Strategie ist, um gesamtwirtschaftliches Wachstum zu fördern. Aus Sicht des regionalen Wachstumsziels, so eine seiner Schlussfolgerungen, sollten horizontale Transferzahlungen zwischen nachgeordneten Gebietskörperschaften (hier: die Länder) auf einen geringen Umfang begrenzt werden.

Aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht beschäftigt sich Thomas Conzelmann in seinem Beitrag *„Zwischen Baum und Borke – Regionale Wirtschaftsförderung unter europäischen Vorzeichen“* mit den möglichen (und, so möchte man ergänzen, auch

den bereits tatsächlich erfolgenden) inhaltlichen und räumlichen Steuerungswirkungen der EG-Beihilfekontrolle und der Förderung durch EFRE-Mittel auf die regionale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Damit thematisiert Conzelmann einen „Solitär“ im europäischen Mehrebenensystem, die Tatsache nämlich, dass im EU-Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland die EFRE-Förderung auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die Referenzinstitution des deutschen Verbundföderalismus bzw. bundesdeutscher Politikverflechtung, trifft. Anders als viele Kritiker am bundesdeutschen Föderalismus stellt Conzelmann die Gemeinschaftsaufgabe nicht prinzipiell in Frage. Vielmehr setzt er sich mit den Wirkungen auseinander, welche die regionale Strukturpolitik der Europäischen Kommission auf die nationalstaatliche Kompetenzausübung wie auf die Bund-Länder-Kooperation hat. Im Zentrum seiner Analyse steht somit der Wandel, den die Institution der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unter dem Einfluss europäischer Strukturpolitik erfahren hat. Er nennt dies „veränderte Formen des Regierens im Bundesstaat unter den Bedingungen der Einbindung in das Politikregime der EG“. Dieser Beitrag ist besonders interessant, weil er unsere Aufmerksamkeit auf die Anpassungsleistungen lenkt, die der bundesdeutsche Föderalismus im Zusammenhang mit Transformationsleistungen der GRW-Funktionen erbracht hat (tiefgreifender Funktionswandel der GRW; veränderte Funktion des Planungsausschusses; Zentralisierung der regionalpolitischen Beziehungen zwischen Bund und Ländern). Zurückhaltend formuliert Conzelmann als These, dass für das Regieren im europäischen Mehrebenensystem viel typischer als die komplette Verdrängung nationaler Gestaltungskompetenzen deren Ergänzung, Überlagerung und Durchdringung durch europäische Politik sei. Nichtsdestotrotz kommt er zu einer eher pessimistischen Prognose, was die Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ betrifft: weitere Marginalisierung, nachdem aufgrund der EG-Beihilfenkontrolle schon deutliche Einschnitte in den westdeutschen GRW-Fördergebieten erfolgt sind, und zunehmender Bedeutungsverlust als Instrument zur Ko-Finanzierung der EFRE-Förderung.

Mit dem Beitrag „Verfassungspolitische Alternative zur Entflechtungspolitik – Konzept und Konsequenzen für die Raumordnung“ von Arthur Benz können wir zeitnah und „aus erster Hand“ einen Beitrag präsentieren, der sich mit Ergebnissen der Bundesstaatskommission beschäftigt. Als sachverständiges Mitglied der Kommission interessieren Benz weniger die Ereignisse,

die im Dezember 2004 zum Eklat in der Kommission geführt haben. Als Kernaussage des Beitrags wird formuliert, dass die Fixierung der Bundesstaatskommission auf das Konzept der Entflechtung von Kompetenzen und Finanzen mit zum „unrühmlichen Ende der Föderalismuskommission“ geführt haben. Aus grundsätzlichen Überlegungen heraus, die er aus den Aufgaben und der Funktionsweise des unitarischen Bundesstaats ableitet, betrachtet er das Konzept der Entflechtung generell als eine fragwürdige Leitlinie für eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Statt dessen plädiert er für das *Konzept des kreativen Föderalismus* als neuer Leitidee. Im Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften sieht er, neben dem Parteienwettbewerb, ein weiteres Verfahren demokratischer Politik, das als Leistungswettbewerb an Voraussetzungen gebunden ist, die nichts mit Kompetenzentflechtung und Dezentralisierung zu tun haben, nämlich: Entwicklung einer politischen Diskurs-Kultur zur Definition von Standards, mit denen die Leistungen von Gliedstaaten gemessen werden können; Etablierung von Wettbewerb zwischen den Ländern als Verfahren; komparative Orientierung der Wähler als Politiknachfrager. Gerade für die Raumordnungspolitik sieht Benz im Konzept des kreativen Föderalismus positive Konsequenzen, würde es doch eine Revitalisierung der regionalen Entwicklungspolitik in den Ländern bedeuten. Zugleich würde es die Koordinierungsfunktion des Bundes stärken, was Benz im Hinblick auf eine europäische Raumordnungspolitik für notwendig hält.

Anmerkungen

1 Ergänzung d. V.: Nicht zuletzt deshalb, weil mit der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ am 1. Juli 1948 an die Regierungschefs der westzonalen Länder von den Westmächten verordnet war, in den Ländern der drei Westzonen „eine Regierungsform des föderalistischen Typs“ zu schaffen.

2 Relativierung der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ durch die sog. „Erforderlichkeitsklausel“ in Art. 72 Abs.2; Rückholklausel nach Art. 72 Abs.3; Begrenzung der Rahmenregelungen des Bundes nach Art. 75 Abs.2 (Bauer 2002, S. 841).

3 Bedingt durch die hohe Komplexität des Systems mit einer hohen Zahl von „Vetospielern“ (Tsebelis 1995), einer hohen Konsensschwelle sowie historisch erzielten Verteilungskompromissen bei großer Zahl Betroffener

4 Siehe auf Bundesebene: „Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“ (Enquete-Kommission 2003); Leitbild des „aktivierenden Staats“ (Bundesregierung 1999); auf Länderebene: Integration der Bürger z.B. im Konzept der „selbständigen Schule“ (<www.selbstaendige-schule.nrw.de>).

Literatur

- Bauer, Hartmut: Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich ein Beitrag zum Wettbewerbsföderalismus. In: Die öffentliche Verwaltung 55 (2002), S. 837–45
- Benz, Arthur: Der moderne Staat. Grundlagen der politischen Analyse. – München und Wien 2001
- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose; Rehfeld, Dieter: Regionalisierung. Theorie-Praxis-Perspektiven. – Opladen 1999
- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich: Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: B. Adamaschek, M. Pröhl (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. – Gütersloh 2003, S. 11–66
- Braun, Dietmar: Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft? In: Jahrbuch des Föderalismus 3(2002), S. 97–116
- Bundesregierung: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Deutschland erneuern. Kabinettsbeschluss vom 01.Dezember 1999
- Camagni, Roberto (ed.): Innovation networks. Spatial perspectives. – London / New York 1991
- Enquete-Kommission (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. – Opladen 2003
- Goodman, Edward; Bamford, Julia (with Peter Saynor) (eds.): Small firms and industrial districts in Italy. – London / New York 1989
- Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 1(2003), S. 579–612 und 2(2004), S. 106–143
- Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat. – Köln 1962
- Kilper, Heiderose; Lhotta, Roland: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. – Opladen 1996
- Klatt, Hartmut: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 31/82, 1982, S. 3–24
- Kropp, Sabine; Sturm, Roland: Politische Willensbildung im Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/99 (vom 26.03.1999), S. 37–46
- Läpple, Dieter: Globalisierung – Regionalisierung: Widerspruch oder Komplementarität. In: Kujath, Hans Joachim (Hrsg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. – Berlin 1998, S. 61–81
- Lehmbruch, Gerhard: Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus. In: Jahrbuch des Föderalismus, Bd.1 (2000), S. 71–96
- Maillat, Denis: Vom „Industrial District“ zum innovativen Milieu: ein Beitrag zur Analyse der lokalisierten Produktionssysteme. In: Geographische Zeitschrift, 86. Jg., H.1, 1998, S. 1–15
- Newman, Peter: Changing patterns of regional governance in the EU. In: Urban Studies 37(2000), S. 895–908
- Porter, Michael: Nationale Wettbewerbsvorteile. – Wien 1991
- Prantl, Heribert: Der Laokoon-Föderalismus. In: Süddeutsche Zeitung vom 15.04.2004, Nr. 87, S. 4
- Rehfeld, Dieter: Produktionscluster. Konzeption, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik. – München und Mering 1999
- Rosenfeld, Martin T.W.; Kronthaler, Franz; Kawka, Rupert: Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. In: M.T.W. Rosenfeld; C. Schlömer (Hrsg.): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. ARL-Arbeitsmaterialien 312, Hannover 2004, S. 37–83
- Scharpf, Fritz W.: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“. In: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat. – Baden-Baden 1989, S. 121–162
- Schmid, Günther; Kull, Silke: Die europäische Beschäftigungsstrategie – Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordination“. – Berlin 2004 (WZB-Diskussionspapiere SP I 2004; S. 103)
- Sennett, Richard: Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. – Berlin und München 2001
- Thaysen, Uwe: Mehrheitsfindung im Föderalismus. Thesen zum Konsensualismus der westdeutschen Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 35, 1985, S. 3–17
- Tsebelis, George: Decision-making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartysystem. In: British Journal of Political Science 25(1995), S. 289–325
- Walter, Franz: Einheitsfront der Reformer. In: Süddeutsche Zeitung vom 22.09.2004, Nr. 220, S.16

Prof. Dr. Dietrich Fürst
Westermannweg 35
30419 Hannover
E-Mail: dietrich.fuerst@t-online.de

Prof. Dr. Heiderose Kilper
Leibniz-Institut für Regionalentwicklung
und Strukturplanung
Flakenstraße 28-31
15537 Erkner
E-Mail: kilper@irs-net.de