

Franz-Josef Bade

Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der regionalen Strukturpolitik*

Kurzfassung

Der folgende Beitrag ist in drei Teile gegliedert. Der erste befaßt sich mit den Gründen und Möglichkeiten einer Regionalpolitik, die unter dem Stichwort "regionalisierte Strukturpolitik" mit einem wesentlichen Wandel in der regionalpolitischen Konzeption und Durchführung verbunden ist und die inzwischen eine Reihe von Nachahmern in anderen Bundesländern wie Niedersachsen oder Baden-Württemberg gefunden hat. Im zweiten Teil werden einige Aspekte behandelt, die den Erfolg einer solchen regionalisierten Strukturpolitik einschränken und gefährden könnten. Zum Abschluß werden einige Handlungsempfehlungen angesprochen.

I Gründe für die Regionalisierung der Regionalpolitik

1 Das endogene Potential

Im wesentlichen werden drei Gründe angeführt, die – aus dem Blickpunkt der politischen Handlungsfähigkeit – für die besonderen Möglichkeiten einer regionalisierten Strukturpolitik sprechen.

Der am häufigsten genannte Grund taucht in vielfältigen Facetten auf und wird – je nach Argumentationskontext – mit verschiedenen Namen belegt. Im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik möchte ich ihn als die Nutzung des sog. „endogenen Potentials“ bezeichnen. Ein Grund für die regionalisierte Strukturpolitik sind danach ihre Möglichkeiten, die vorhandenen regionalen Kräfte besser als auf andere Weise zu initiieren und zur Entfaltung zu bringen.

Nun gibt es diese regionalen Kräfte immer schon, und das Ziel, diese Kräfte auszunutzen, ist keine Idee, die von der Regionalpolitik neu entdeckt worden ist. Das regionale endogene Potential hat aber insofern an Bedeutung gewonnen, als andere Ebenen der Politik an Bedeutung verloren haben.

Ein Bedeutungsverlust wird insbesondere für die *nationale* Politik behauptet. Ausgangspunkt ist meistens die These, daß durch die Globalisierung

die Steuerungsfähigkeit der Politik auf der nationalen Ebene zunehmend eingeschränkt wird.

An dieser Stelle macht es keinen Sinn, sich ausführlich mit der Frage zu beschäftigen, ob es sich um einen Fakt handelt oder auch – oder sogar nur – um ein Artefakt, mit dem genau das erreicht werden soll, was als eigenständige Tendenz, nämlich als Verlust nationaler Steuerung, behauptet wird. In diesem Sinn läßt sich der Titel des Buches „Globalisierungsfalle“ der beiden SPIEGEL-Redakteure Martin und Schumann¹ auch doppeldeutig verstehen, nämlich nicht nur als der tatsächliche Verlust von wirtschafts-, oder allgemeiner: gesellschaftspolitischer Handlungsfähigkeit, sondern auch als Gefahr eines „vorausseilenden Gehorsams“, bei dem im Vorgriff auf die erwartete Entwicklung darauf verzichtet wird, von den eigenen Handlungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

Tatsächlich zeigen die meisten empirischen Analysen, daß die Globalisierung der Wirtschaft kein besonders neues Phänomen ist, weder was ihr Ausmaß betrifft noch was die Dynamik der Entwicklung angeht. Entsprechende Ergebnisse hat gerade wieder das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung² veröffentlicht.

Die Globalisierung findet vor allem im Bereich des Finanzkapitals statt, während sich die Diskussion über die Glo-

balisierung und ihre Auswirkungen in erster Linie auf den Produktionsbereich bezieht. Dieser macht aber nach einer Schätzung der OECD nicht mehr als 2 bis 3 % der Umsätze insgesamt auf den Weltdevisenmärkten aus. Trotzdem beziehen sich viele der Schlußfolgerungen, die als Handlungsempfehlung aus der Globalisierung für den Standort Deutschland abgeleitet werden, auf die Produktionsunternehmen, bei denen die Globalisierung weitaus weniger dynamisch zugenommen hat. So kann der Eindruck nicht ausbleiben, daß manche dieser Handlungsempfehlungen eher Ausdruck von Verteilungsinteressen sind als eine aus der Sache begründete Forderung.

Ein Beleg für die Vermutung, daß die nationalen Handlungsmöglichkeiten bei weitem nicht ausgeschöpft sind, liefern die USA. Ihre Wirtschaft ist sicherlich genauso – wenn nicht noch stärker als Europa oder die Bundesrepublik – der Globalisierung unterworfen. Trotzdem gelang es aber den USA, die Zahl der Arbeitslosen in den 80er Jahren annähernd zu halbieren. Selbst Scharpf, dessen Analyse von 1991 häufig als Beleg für die verringerte Handlungsfähigkeit des Nationalstaates angeführt wird³, sieht den Spielraum für nationale Maßnahmen bei weitem nicht so eng, wie von manchen Vertretern der Globalisierungsthese behauptet wird.

Die Abnahme der nationalen Steuerungsfähigkeit wird aber nicht nur mit den außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Zwängen begründet. Schon in den 80er Jahren haben Soziologen und Systemtheoretiker wie Luhmann darauf hingewiesen, daß der Staat zu einer Steuerung hochkomplexer Systemprozesse nicht mehr in der Lage sei.⁴

Als Grund wird die Auflösung der gesellschaftlichen Grenzen angeführt, die manchmal auch mit dem Stichwort „Individualisierung“ bezeichnet und nicht zuletzt durch die zunehmende internationale Verflechtung verursacht wird. Die Auflösung der gesellschaftlichen Gruppen führt zu einer funktionalen Differenzierung der Gesellschaft mit der Konsequenz, daß die Anforderungen an den Staat immer differenzierter geworden sind. Weil der Nationalstaat aufgrund seiner Konstruktion zu dieser Differenzierung nicht geeignet sei, könne er vielen Ansprüchen heute nicht mehr genügen.⁵

Wie groß nun auch immer der Verlust an nationaler Steuerungsfähigkeit ist: Als Ausweg bietet sich auf jeden Fall immer an, die spezifischen Interessen und Kenntnisse der Individuen stärker in die politische Steuerung einzubinden. Auf die regionale Ebene übertragen, wird somit gefordert, die Informationen vor Ort über regionale Besonderheiten zu nutzen und sie zur Mobilisierung regionaler Entwicklungspotentiale einzusetzen.

Die größere Ortsnähe macht nicht nur ein präziseres Bild von den regionalen Stärken und Schwächen möglich, sondern sie gestattet zugleich, Entwicklungshemmnisse frühzeitiger zu erkennen und auf sie flexibler zu reagieren. Quasi als Nebenprodukt wird zudem ein Motivationsschub erwartet: Werden die Individuen vor Ort stärker beteiligt, setzen sie sich auch stärker für „ihre“ Politik ein.

2 Die Grenzen kommunalen Handelns

Eine der möglichen Reaktionen auf die Gefahren der Globalisierung (und den

Verlust der national-staatlichen Steuerungsfähigkeit) läßt sich kurz und knapp mit dem Motto beschreiben: „Think global, act local“.

Diese Schlußfolgerung hatten vor allem die Umweltbewegungen in den 60er und 70er Jahren gezogen. Dahinter stand zum einen ihr Ziel, die globalen Folgen des lokalen Handelns zu bedenken und auf sie aufmerksam zu machen. Zum anderen war damit die Hoffnung verknüpft, daß die Menschen sich mit den weltweiten Entwicklungen am wirksamsten in überschaubaren sozialen Einheiten wie Stadtvierteln und ähnlichem auseinandersetzen könnten. „Small war nicht nur beautiful,“ so hat es Hunold 1996⁶ treffend formuliert, „sondern schlicht die Grundlage für das Überleben des Planeten (oder besser: auf dem Planeten).“

Mit dem Ziel, die lokale Kompetenz zu nutzen, eng verwandt ist der Begriff der *Subsidiarität*, der heute in der Diskussion über den föderalen Aufbau der Europäischen Gemeinschaft eine besondere Aktualität gewonnen hat. Die Idee der Subsidiarität wird der katholischen Soziallehre zugeschrieben, wobei einer ihrer herausragenden Vertreter Nell-Breuning schon 1962 trocken meinte: „Die Sache ist uralt, nur der Name ist neu“⁷. Die Sache, das ist seiner Meinung nach – ich zitiere –: „Was der Einzelne aus eigener Initiative und aus eigenen Kräften leisten kann, soll ihm nicht entzogen und der Gesellschaft zugewiesen werden.“ Oder in der Formulierung von Abraham Lincoln: „In all das, was die Leute selbst tun können, hat sich der Staat nicht einzumischen.“⁸

In der Bundesrepublik hat die Idee der Subsidiarität im Artikel 28 des Grundgesetzes ihren Niederschlag gefunden. Danach ist es Sache der Gemeinden und Kreise, „ihre örtlichen Angelegenheiten selbst zu regeln“. Tatsächlich aber – und damit bin ich beim zweiten Grund – scheinen die Kommunen ihre Aufgaben zunehmend nicht mehr erfüllen zu können.

Eine wesentliche Ursache dafür liegt in dem räumlichen Aktionsradius der

Menschen, der unaufhörlich zu wachsen scheint und sich in zweifacher Weise in der Handlungsfähigkeit der Kommunen niederschlägt. Zum einen beschränkt sich das Handlungsfeld der Akteure, die von der kommunalen Politik betroffen sind, nicht mehr allein auf das kommunale Gebiet. Ein Beispiel sind die Pendler, die ihren Arbeitsort in der Stadt, ihren Wohnort aber im Umland haben. Ein anderes Beispiel sind die lokalen Standortbedingungen von Betrieben, die längst nicht mehr von der Heimat-Gemeinde allein bestimmt werden.

Auf der anderen Seite, im Umkehrschluß, wird die Entwicklung einer Kommune zunehmend von den Veränderungen in den Gemeinden im Umland und darüber hinaus beeinflußt. Gerade die These von der Globalisierung ist häufig mit der (der Schlußfolgerung „think global, act local“ entgegengesetzten) Aufforderung verbunden, sich vom kommunalen Kirchumsdenken zu lösen nach der Devise: „Im Zeitalter der Globalisierung stehen nicht mehr singuläre Standorte, sondern ganze Regionen im (globalen) Wettbewerb“⁹.

Bei solchen globalen geopolitischen (manchmal auch eher „geolyrischen“) Argumentationen ist die Frage, wie eine Regionalisierung konkret aussehen soll, noch weitaus offener, als sie später im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik noch zu diskutieren sein wird. Dessenungeachtet bleibt aber unbestreitbar, daß die Zunahme im Aktionsradius und die räumlich größere Verflechtung offensichtlich dazu führen, daß einige öffentliche Aufgaben sich sinnvollerweise nur noch regional durchführen lassen. Dazu gehören z. B. der Öffentliche Nahverkehr, einige Bereiche der Ver- und Entsorgung, die Weiterbildung- und Kultureinrichtungen u. ä. mehr.

Der Zwang zur Regionalisierung wird zudem verstärkt durch die Knappheit der öffentlichen Finanzen. Der Druck auf die lokalen Akteure wird immer stärker und deshalb die Abhängigkeit von Einflüssen außerhalb der kommunalen Grenzen immer unangenehmer spürbar.

3 Der Nutzen von Kooperationen

Beide bislang genannten Gründe für eine Regionalisierung ergeben sich aus den Defiziten der benachbarten Politikebenen. Darüber hinaus wird häufig noch ein dritter Grund angeführt, der sich mit der Kurzformel charakterisieren läßt: „Kooperation ist immer gut“.

Dahinter steht die Überzeugung, daß sich durch Zusammenarbeit die gemeinsamen Ressourcen besser ausnutzen lassen und die Arbeitsteilung effizienter gestaltet werden kann. Neben dem Ergebnis einer Kooperation wird vor allem der Nutzen des *Prozesses* hervorgehoben.¹⁰ Nach dem Motto „Der Weg ist das Ziel“ werden die Vorteile einer Kooperation vor allem in der Schaffung und vertrauensvollen Absicherung enger Kontakte gesehen, die ihrerseits die Aufdeckung von gemeinsamen Handlungspotentialen wesentlich erleichtern können.

Ökonomisch interpretiert, sinken durch eine längere vertrauensvolle Zusammenarbeit die sog. Transaktionskosten, d. h. die Kosten, die mit der vertraglichen Gestaltung von wirtschaftlichen (Trans-)Aktionen entstehen. Welche Bedeutung sie haben, zeigt sich z. B. an dem Phänomen der Lieferantentreue: Selbst im Zeitalter des „global sourcing“ sind stabile Beziehungen zwischen Lieferanten und Abnehmern die Regel und nicht die Ausnahme, wie man angesichts der Diskussion um Lopez u. a. vielleicht glauben mag.¹¹

Die Kooperation wird häufig in einem Atemzug mit der Regionalisierung genannt, als wenn beide Zwillinge oder zwei Seiten der gleichen Medaille wären. Es ist aber an dieser Stelle zu betonen, daß Regionalisierung und Kooperation sich nicht *zwangsläufig* bedingen. Die genannten Vorteile einer Regionalisierung können im Prinzip auch ohne Kooperation erreicht werden, nämlich durch die *Konkurrenz* von Regionen und Kommunen.¹² Ein Beispiel für ein solches System ist die kommunale Verfassung in den USA, die den Kommunen einen erheblichen Handlungsspielraum liefert und sie in starke Konkurrenz zueinander bringt.

Zudem darf nicht vernachlässigt werden, daß das Ergebnis einer regionalen Kooperation nicht zwangsläufig positiv für die Gesamt-Entwicklung einer Region sein muß: Grabher liefert mit seiner Analyse des Ruhrgebietes unter dem Titel „Die Schwäche starker Bindungen“ beeindruckende *Belege* für die negativen Folgen einer zu engen Zusammenarbeit.¹³

II Probleme der Regionalisierung

Die letzte Bemerkung deutet an, daß die Regionalisierung nicht nur Möglichkeiten, sondern auch Grenzen hat. Diese ergeben sich zum einen aus ihren relativen Vor- und Nachteilen gegenüber anderen Politikformen. Zum anderen ist die Regionalisierung aber auch Teil der allgemeinen regionalen Wirtschaftspolitik und unterliegt somit den allgemeinen Beschränkungen, die wirtschaftliche Entwicklung einer Region mit wirtschaftspolitischen Mitteln zu fördern.

Diese Beschränkungen sind nicht unerheblich und wirken sich auch auf die Gestaltung der Regionalisierung aus, insbesondere auf ihren Zeithorizont. Deshalb ist zuerst kurz auf sie einzugehen, bevor dann anschließend die Grenzen der Regionalisierung aus einem mehr politik- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Blickwinkel betrachtet werden.

Drei Punkte sollten bei der Einschätzung der Wirksamkeit regionaler Wirtschaftsförderung nicht vernachlässigt werden. Die erste Restriktion der regionalen Wirtschaftsförderung liegt in der Bedeutung der *globalen und nationalen Einflüsse* für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region. Unverkennbar hat ein großer Teil der Veränderungen, die sich in der Wirtschaft einer Region sowohl quantitativ als auch qualitativ vollziehen, seinen Ursprung in nationalen und globalen Prozessen.

Mit regionalpolitischen Mitteln lassen sich solche überregionalen Einflüsse bestenfalls leicht modifizieren und abmildern. Der Konjunkturzyklus zum Beispiel ist allen Regionen – ob diese

nun zu den Gebieten mit einer eher wachsenden oder einer eher schrumpfenden Beschäftigtenzahl gehören – ebenso spürbar wie die Expansion des Dienstleistungssektors. Der Versuch, diese bundesweiten Entwicklungen zu stoppen oder vollständig dagegenzusteuern, verspricht wenig Erfolg, vergebend somit knappe (Politik-)Ressourcen und ist deshalb sinnlos.

Die zweite Restriktion liegt in der *Stabilität der regionalen Entwicklung*. Bildlich gesprochen entwickeln sich viele Regionen – im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt – wie Tanker, deren Kurs sich nur langsam ändern läßt.¹⁴ Ein negatives Beispiel ist das Ruhrgebiet, ein positives sind die Regionen im östlichen Westfalen, wie beispielsweise Paderborn. Beide Regionen haben ihre Beschäftigung und Wirtschaftskraft – gemessen an der allgemeinen Entwicklung im Bundesgebiet – außerordentlich stetig verändert: Seit langen Jahren liegt das Ruhrgebiet immer um ungefähr ein Prozent unter der bundesweiten Veränderungsrate und Paderborn um drei Viertel Prozent darüber.

Auf die Möglichkeiten einer regionalen Politik bezogen sind deshalb rasche wie auch starke Veränderungen nur sehr selten möglich. Anders herum betrachtet, können politische Einflüsseversuche nur dann wirksam sein, wenn sie langfristig konzipiert sind und ihren Einfluß über einen längeren Zeitraum ausüben können.

Die dritte Rahmenbedingung betrifft den Ansatzpunkt der regionalen Einflußmöglichkeiten: Wer soll der *Adressat der politischen Einflüsse* sein? Wer ist der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region? Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, ist in den meisten Regionen immer noch das Verarbeitende Gewerbe – trotz der erwähnten Zunahme der Dienstleistungen – entscheidend dafür, ob sich eine Region günstiger oder ungünstiger als im Bundesdurchschnitt entwickelt.

Das heißt zum einen, daß eine Wirtschaftspolitik, die auf andere Wirtschaftsbereiche abzielt (wie die Förde-

zung bestimmter Dienstleistungen oder spezieller Arbeitsmarktbereiche), zwar einen Einfluß auf die regionale Entwicklung haben mag. Aber an dem grundsätzlichen Trend, d. h. an dem für die Region typischen Verhältnis zur Bundesentwicklung, wird sich durch solche Maßnahmen (kurzfristig) nur wenig ändern.

Zum anderen werden durch diese Rahmenbedingung die Grenzen offenbar, die den Einflußmöglichkeiten einer regionalisierten Wirtschaftspolitik gesetzt sind. Sie kann zwar (in einem gewissen Umfang) die lokalen und regionalen Standortbedingungen (z. B. durch Flächenerschließung) verbessern. Diese Maßnahmen sind in der Regel jedoch für die Wettbewerbsfähigkeit eines warenproduzierenden Betriebes nur von mittelbarer Bedeutung. Die politischen Steuerungsmöglichkeiten sind deshalb gering und können kurzfristig nur eine geringe Hilfe bieten. Zudem setzen sie die Mitwirkung der lokalen Betriebe voraus, die gerade bei wettbewerbsschwachen Unternehmen nicht unbedingt selbstverständlich ist.

Neben diesen allgemeinen – für die regionale Wirtschaftspolitik insgesamt geltenden – Beschränkungen gibt es darüber hinaus auch Grenzen, die sich aus den rechtlich und institutionellen Rahmenbedingungen für die Regionalisierung ergeben. Inzwischen liegt eine lange Reihe von Analysen vor, darunter auch von Mitgliedern der ARL wie Fürst, Blotvogel und Konze¹⁵, in denen die Kernprobleme der Regionalisierung ausführlich erläutert sind. Sie sollen hier mit einigen wenigen Punkten kurz dargestellt werden.

1. Der erste Stolperstein, wie Konze die kritischen Probleme genannt hat, taucht schon bei der Frage auf: „Was ist eine Region?“ Die Grenzen einer Region sind nicht von Gott gegeben. Bei der Bildung eines Umlandverbandes mag die Frage wegen der Ausrichtung auf das regionale Zentrum noch relativ problemlos sein. Aber solche monozentrischen Strukturen gibt es (a) nicht überall, (b) selbst dort verlieren

sie infolge der sog. Sub- und Disurbanisierung zunehmend an Bedeutung. Von allen Pendlern in einer Region lag 1987 der Anteil derjenigen, die ihren Arbeitsort *nicht* im Zentrum, sondern irgendwo im Umland hatten, bei fast 50 %.¹⁶ Noch kritischer wird die Abgrenzung, wenn – wie bei der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen – das ganze Land in Regionen gegliedert werden soll.

Zudem ist offensichtlich, daß je nach Aufgabenbereich, Interessenlagen und anderen wichtigen Aspekten die Grenzen einer Region durchaus unterschiedlich sein können. Exemplarisch für diese Schwierigkeiten sind die Kontroversen, die sich bei der Festlegung der nordrhein-westfälischen Regionen ereignet haben.

2. Der zweite Stolperstein betrifft die Frage: „Wer sollen die Akteure einer Region sein?“ Welche Interessen werden berührt? Müssen, wie es mancherorts verlangt wird, wirklich alle „gesellschaftlichen Gruppen“ bei der Vertretung der Region mitwirken? Je größer die Gruppe, je weiter der Kreis der Akteure gezogen wird, um so schwieriger ist es im allgemeinen, zu einer Entscheidung zu kommen und diese auch noch umzusetzen.

Zudem besteht die Gefahr einer symbolischen Politik und Interessenvertretung, die unter dem Stichwort „inszenierter Korporatismus“ in der Literatur¹⁷ diskutiert wird. Können die Interessen einer betroffenen Gruppe von Individuen durch staatlich beauftragte Personen heute noch wirkungsvoll vertreten werden? Und schwächt die zusätzliche Berücksichtigung von Gruppenvertretern nicht die ohnehin schon abnehmende Macht der demokratisch legitimierten, d. h. der verfassungsgemäß gewählten Personen?

3. Die dritte kritische Frage bezieht sich auf den *fachlichen* Bereich, in dem regional zusammengearbeitet werden soll. Die Beobachtung, daß der Handlungsraum über kommunale Grenzen hinausgeht, reicht allein nicht aus, um daraus die Notwendigkeit einer interkommunalen Kooperation zu

begründen. Zum einen kann die räumliche Inzidenz sich so weit ausdehnen, daß selbst eine Region nicht die adäquate Handlungseinheit ist. Beispiel dafür sind überregionale Verkehrseinrichtungen, umweltpolitische Maßnahmen gegen Schadstoffe, deren Immissionen weitab vom Ort der Emission eintreffen, oder andere zentralörtliche Einrichtungen wie Universitäten, Fachhochschulen usw.

Zum anderen kann in bestimmten fachlichen Bereichen die Regionalisierung dem Prinzip der Subsidiarität widersprechen, wonach die Aufgaben problemlos von den einzelnen Kommunen durchgeführt werden können, obwohl ihre Auswirkungen über die kommunalen Grenzen hinausgehen. Unter diesen Umständen eignen sich für eine Regionalisierung primär solche kommunale Aufgaben, die mit räumlich begrenzten externen Effekten verbunden sind, also z. B. die Abwasser- und Abfallbeseitigung, Flächenausweisungen für Wohnen und Gewerbe, Ortsumgehungen usw.

4. Selbst wenn der fachliche Bereich bestimmt ist, bleibt zu klären, welche *Funktion* die Akteure ausüben sollen. Soll die Regionalisierung in erster Linie der *Problemlösung* dienen, also durch Fachgespräche, gemeinsame Beratungen u. ä. mehr eine gemeinsam sinnvolle Lösung erarbeiten? Oder hat die regionale Institution die Funktion einer *Interessenvertretung*, die sich primär um die übergeordneten Belange der Region kümmern soll? Beide Funktionen sind aufgrund ihrer jeweiligen Besonderheiten selten miteinander vereinbar.

Sollen Problemlösungen gesucht werden, dann müssen auch Alternativen angedacht werden dürfen, die den eigenen Interessen widersprechen. Für Interessenvertretungen sind solche Überlegungen im Prinzip zwar auch denkbar, wegen der politischen Zwänge sind sie aber häufig nicht opportun.

Sie legen Schwächen offen, die später an anderer Stelle ausgenutzt werden könnten. Zudem ergibt sich für die Interessenvertretung häufig die Notwen-

digkeit, nach außen als einheitlicher Akteur auftreten zu müssen. Folglich besteht ein Druck zur Vereinheitlichung, die kontroverse Themen und Meinungen ausklammert.

5. Kritisch ist schließlich auch die Frage nach den *Kompetenzen*, mit denen die Akteure ausgestattet werden sollen bzw. können. Sinnvollerweise sollten sie im Wechselspiel – aus der Definition der fachlichen Bereiche einerseits und aus der Funktion der Regionalisierung andererseits – bestimmt werden. Offensichtlich ist die Wahl eines fachlichen Bereiches und einer bestimmten Funktion ohne die entsprechenden Kompetenzen ebenso sinnlos wie die Ausstattung mit Kompetenzen, die für die entsprechenden fachlichen Bereiche und Funktionen keine Bedeutung haben.

Die Regionalkonferenzen der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen bieten ein doppeltes Beispiel für dieses Problem: Zum einen wurde nie klar festgelegt, welche der beiden genannten Funktionen die Regionalkonferenzen wirklich haben. Dies hatte zum anderen zur Konsequenz, daß ihre Ausstattung mit Kompetenzen in beiderlei Hinsicht mangelhaft ist: Sie besitzen nur wenig Planungs-, kaum Entscheidungs- und überhaupt keine Ressourcen-Kompetenz.

III Einige Erfahrungen mit der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen

Nach dieser zugegeben etwas überspitzten Formulierung können nun die Schlußfolgerungen aus den Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung gezogen werden. Dabei ist offensichtlich, daß die Hinweise auf die Stolpersteine zwar vor den Gefahren der Regionalisierung warnen können. Leider erlauben sie aber nur wenige positiv formulierte Vorschläge, wie denn die Gefahr des Stolperns gemeistert werden kann. Immerhin können die Hinweise aber deutlich machen, daß die Überlegungen, wie die Regionalisierung organisiert werden soll,

sich immer auf den jeweiligen *Kontext* beziehen müssen.

Ohne Rücksicht auf den Kontext, in den der konkrete Versuch einer Regionalisierung eingebunden ist, läßt sich aus keinem der Stolpersteine allein *deduktiv* ableiten, wieviel Regionalisierung sinnvoll ist und welche Organisationsform sie haben sollte. Fürst¹⁸ formuliert die Grenzen der Erkenntnis noch härter: „Vielmehr muß man induktiv aus den Kontextbedingungen ableiten, welche Organisationsform unter diesen Kontextbedingungen eher *weniger* geeignet ist, bestimmte Aufgaben zu lösen. Dabei läßt sich eine solche Eingrenzung meist nur vom *Negativen* leisten.“

Eine erste Hilfe für einen solch induktiven Lösungsansatz bieten deshalb die Erfahrungen, die bislang mit den verschiedenen Versuchen der Regionalisierung gemacht worden sind. Im folgenden ist hier auf einige Ergebnisse hinzuweisen, die in einer wissenschaftlichen Begleituntersuchung zur regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen enthalten sind.¹⁹ Diese Analyse hatte zum Ergebnis, daß die Problempunkte vor allem in zwei zentralen Engpässen liegen. Der erste betrifft die *Form der interkommunalen Kooperation*.

Die Erfahrungen zeigen, daß der fachliche Bereich der Regionalisierung um so enger ist, je verbindlicher eine Kooperation angelegt ist. Anders herum betrachtet: Je breiter die Aufgabenstellung, um so eher kollidiert eine verbindlich angelegte Kooperation mit den vorhandenen institutionellen Formen und Regeln.

Daraus folgt, daß eine interkommunale Zusammenarbeit eher Erfolg verspricht, wenn die Kooperation *klar und eng begrenzt* formuliert wird. Dies kann auf verschiedene Arten erreicht werden, zum Beispiel im fachlichen Bereich durch eindeutig definierte Kooperationsfelder. Hilfreich ist auch, wenn das Anspruchsniveau nicht zu hoch geschraubt wird, die Ziele also bescheiden formuliert und relativ schnell zu erreichen sind. Schließlich hat sich – unter den gegenwärtigen

Rahmenbedingungen – ein hoher Grad an institutioneller Bindung als eher schädlich erwiesen.

Notwendig ist die *Freiwilligkeit* der Zusammenarbeit. Wird die Kooperation erzwungen, wird sie in der Regel unterlaufen. Dabei braucht der Zwang nicht nur von oben zu kommen. Auch die Verpflichtung von Mitarbeitern, gegen ihren erkennbaren Willen mit anderen Kommunen zusammenzuarbeiten, hat der Sache insgesamt eher geschadet als genutzt. Zu vielfältig sind die Möglichkeiten des Boykotts.

Eine lokalpolitische *Legitimation* der an der Regionalisierung beteiligten Personen ist zwar notwendig, jedoch darf sie nicht in die fachlichen Diskussionen einfließen, d. h. die Kooperationsvorhaben sollten nicht (zu früh) politisiert werden. Um dem Eindruck der Politiker vorzubeugen, Einfluß auf die Kooperation ausüben zu müssen, ist deshalb eine regelmäßige Information und Beteiligung der kommunalen Entscheidungsträger ratsam.

Sehr wichtig ist schließlich noch der *zeitliche Horizont*: Eine langfristige Perspektive für die Kooperation läßt sich nur langsam und stetig entwickeln. Überhastete Schritte sind eher schädlich, weil sie die Interessen einer der beteiligten Kommunen gefährden könnten.

Der zweite Engpaß betrifft die *Landespolitik*. Dies mag auf den ersten Blick merkwürdig klingen, weil es doch die Landesregierung war, die den Prozeß der Regionalisierung angestoßen hat. Dennoch – oder vielleicht deshalb – spielt die Landespolitik eine kritische Rolle, die in zwei Anforderungen zum Ausdruck kommt. Erstens muß die Landes- (aber auch die Bundes-)politik die *rechtlichen Rahmenbedingungen für einen interkommunalen Leistungsaustausch* schaffen.

Wichtig sind hier vor allem die vielfältigen Restriktionen z. B. im Haushaltsrecht, die einem Austausch von Leistungen zwischen Kommunen im Weg stehen. Solange Regionalisierung für eine Kommune nur den Entzug von

Ressourcen und Zuständigkeit bedeutet, wird ihre Bereitschaft zur Kooperation nicht groß sein. Eine Kooperation ohne Prämie für die Kooperationspartner ist eher unwahrscheinlich.

Zweitens muß eine *vertikale Koordination* gewährleistet werden. Eine Minimalbedingung für den Erfolg der Regionalisierung ist, daß die mühsam errungenen Kooperationsergebnisse von der nächsthöheren Ebene zumindest als ein Handlungsvorschlag akzeptiert werden.

Darüber hinaus ist für den Erfolg einer vertikalen Koordination wichtig, daß diese vom Land aktiv betrieben wird. Das heißt zum Beispiel, daß auf der übergeordneten Ebene ein Ansprechpartner vorhanden sein muß, der sich um die Belange der Region *aktiv* kümmert. Diese Aufgabe kann er aber nur dann erfolgreich bewältigen, wenn er sich über längere Zeit als vertrauenswürdiger Kontaktpartner erwiesen hat und dadurch eine stabile Beziehung zwischen Region und Land geschaffen hat.

Schließlich sollte der Ansprechpartner kein Vertreter eines einzelnen Fachministeriums sein. Die Ergebnisse einer regionalen Kooperation sind in der Regel Projekte, die über die Zuständigkeit eines einzelnen Ministeriums hinausgehen und die Zusammenarbeit mit den anderen Fachressorts erfordern.

Eine solche, aus fachlicher Sicht sinnvolle Abstimmung der regionalen Ebene macht aber nur Sinn, wenn auf der Landesebene entsprechende Verhandlungspartner vorhanden sind und sich die Region nicht wieder mit einzelnen ministeriellen Zuständigkeiten auseinandersetzen muß. Die Probleme mit dem interministeriellen Ausschuß – der schon bei der „Zukunftsinitiative Montanregionen“ eingesetzt worden ist – zeigen, daß diese Forderung zwar erkannt worden ist. Sie scheint aber noch weit davon entfernt, für alle Beteiligten zufriedenstellend gelöst zu sein. Das ist ein Ergebnis, das man insgesamt auf die Regionalisierung übertragen kann.

Anmerkungen

(*)

Vortrag, gehalten anläßlich der Jahresschlußveranstaltung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) am 13. Dezember 1997 in Düsseldorf zum Thema „Regionalpolitik in Nordrhein-Westfalen unter Globalisierungsdruck“

(1)

Martin, H.-P.; Schumann, H.: Die Globalisierungsfälle. – Reinbek 1996

(2)

Trabold, Harald: Globalisierung: Falle oder Wohlstandsquelle? In: DIW Wochenbericht, 64. Jg. (1997), H. 23, S. 413–419

(3)

Scharpf, Fritz W.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg. (1991), S. 621–634

(4)

Luhmann, Niklas: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. – München 1981

(5)

Heinze, Rolf G.; Strünck, Christoph; Voelzkow, Helmut: Die Schwelle zur globalen Welt: Silhouetten einer regionalen Modernisierungspolitik. In: Bullmann, Udo; Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Regionale Modernisierungspolitik. – Opladen 1997, S. 317–346

(6)

Hunold, Christian: Lokal denken, global handeln: Globalisierung und lokale Demokratie. In: Leviathan – Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 24. Jg. (1996), H. 4, S. 557–572

(7)

Nell-Breuning, O. v.: Subsidiaritätsprinzip. In: Staatslexikon: – Freiburg, S. 826–833, hier: S. 826

(8)

Zitiert nach Eser, Thimo W.: Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluierung der Regionalpolitik. Dissertation Trier 1995, S. 8

(9)

Vgl. die Debatte zwischen Markusen und Porter: Markusen, Ann: Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries. In: International Regional Science Review, Nr. 19 (1996), 1 & 2, S. 49–77; Porter, Michael E.: Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy. In: ebenda, S. 85–94

(10)

Heinze, Rolf G.; Strünck, Christoph; Voelzkow, Helmut: Die Schwelle zur globalen Welt, a.a.O. [siehe Anm. (5)], S. 332

(11)

Weiherrmann, Astrid: Ausprägungsformen von Global Sourcing. In: Das Wirtschaftsstudium, 24. Jg. (1995), H. 5, S. 418–421

(12)

Lammers, Konrad: Ansatzpunkte einer Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung (1991), H. 9/10, S. 623–629

(13)

Grabher, Gernot: The weakness of strong ties. The lock-in of regional development in the Ruhr area. In: Grabher, Gernot (Hrsg.): The embedded firm. – London 1993, S. 255–277

(14)

Bade, Franz-Josef: Regionale Beschäftigungsprognose 2000. – Dortmund 1994. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 68

(15)

Fürst, Dietrich: Stadt und Region in Verdichtungsräumen. In: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen dezentraler Politik. – Opladen 1991, S. 9–112; Blotvogel, Hans Heinrich: Neue Ansätze regionaler Entwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen mit der regionalisierten Strukturpolitik und Perspektiven ihrer Verknüpfung mit der Landes- und Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Aktuelle Fragen der Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen. – Hannover 1994, S. 15–40; Konze, Heinz: Regionalkonferenzen. In: ebenda, S. 41–48

(16)

Adam, Brigitte; Blach, Antonia: Räumliche Arbeitsteilung in Großstadtreigionen- interkommunale und raumordnerische Konfliktkategorien. In: Informationen zur Raumentwicklung (1996), H. 4/5, S. 187–208, hier: S. 203

(17)

Z. B. Heinze, Rolf G.; Voelzkow, Helmut: Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: Heinelt, H.; Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. – Basel 1991, S. 187–206

(18)

Fürst, Dietrich: Stadt und Region in Verdichtungsräumen, a.a.O. [siehe Anm. (15)], S. 105

(19)

Heinze, Rolf G.; Voelzkow, Helmut: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. – Opladen 1997

Prof. Dr. Franz-Josef Bade

Universität Dortmund

Fakultät Raumplanung

Fachgebiet Volkswirtschaftslehre

August-Schmidt-Straße 6

44227 Dortmund