

Dietrich Fürst

Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung

Kurzfassung

Am Beispiel der nordrhein-westfälischen Regionalkonferenzen wird der Frage nachgegangen, ob netzwerkartige "intermediäre Organisationen" in einer institutionalisierten Politiklandschaft ohne festere institutionelle Strukturen leistungsfähig sein können. Es zeigt sich, daß es weniger die Frage der Institutionalisierung sein dürfte, die über die Leistungsfähigkeit der Regionalkonferenzen entscheidet, als diejenige, wie die Regionalkonferenzen von den regionalen Akteuren wahrgenommen und behandelt werden: als Kommunikations- und Kooperationsforen oder als politische Vorentscheiderstrukturen.

1 Einleitung und Fragestellung

In Literatur und Praxis wird seit einiger Zeit die "Evolution der Kooperation" (R. AXELROD) entdeckt, wobei vor allem weiche Formen der Kooperation in den Vordergrund treten, die den beteiligten Akteuren ein hohes Maß an Autonomie belassen.

In verschiedenen Bundesländern wird für die regionale Zusammenarbeit von Akteuren, insbesondere im Zuge der "Regionalisierung der Strukturpolitik", mit netzwerkartigen Konzepten gearbeitet (Regionalkonferenzen). Insbesondere werden Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen eingesetzt, um über netzwerkartige Kooperationen unter politischen Akteuren auf regionaler Ebene "endogene Entwicklungspotentiale" für den Strukturwandel zu mobilisieren (1).

Seit 1987 (mit der Zukunftsinitiative Montanregionen (ZIM)) wurde in Nordrhein-Westfalen der Ansatz der Regionalisierung der Strukturpolitik verfolgt. 1989 wurde durch Kabinettsbeschluß (vom 30.5.1989) das ZIM-Konzept auf das ganze Land übertragen (ZIN): "Die weitere Regionalisierung der Strukturpolitik wird für notwendig gehalten, um so auch durch Mobilisierung des Entwicklungspotentials, Verbesserung der

Koordination und Kooperation aller Verantwortlichen und Stärkung der Eigenverantwortung der Kräfte in allen Regionen unseres Landes zur ökonomischen und ökologischen Erneuerung beizutragen." Nach den z.T. ungünstigen Erfahrungen mit ZIN wurde am 16.10.1990 vom Kabinett der Beschluß über "die zukünftige Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik" gefaßt, der u.a. vorsah, daß in allen 15 ZIN-Regionen Regionalkonferenzen durchzuführen seien, die Regionale Entwicklungskonzepte zur eigenen Entwicklungsorientierung und zur Kooperation mit der Landespolitik erarbeiten sollten. Ferner sollten die bereits für ZIM entwickelten Koordinationsregelungen für die Fachpolitiken weiter ausgebaut werden (Gründung einer interministeriellen Arbeitsgruppe; Einbindung des Kabinettsausschusses "Wirtschafts- und Strukturpolitik"). Mit Beschluß der Landesregierung vom 16.6.1992 wurden die Ressorts aufgefordert, ihre strukturpolitischen Aktivitäten stärker an den Regionalen Entwicklungskonzepten der Regionen auszurichten; zudem wurde mit dem interministeriellen Arbeitskreis "Regionale Entwicklungskonzepte" auf Landesebene ein Ansprechpartner für die Regionen und deren Entwicklungskonzeptionen geschaffen. Auch das neueste Strukturförderprogramm, der "Handlungsrahmen für die Kohlegebiete", wird in diese Förderkoordination eingebun-

den. Die Koordination der regionalisierten Wirtschafts- und Strukturpolitik liegt federführend beim Wirtschaftsministerium. Für die ressortübergreifende Koordination kann sich das Ressort einer interministeriellen Arbeitsgruppe bedienen.

Die Frage stellt sich dann, ob erstens die damit verbundene Minimierung der Institutionalisierung die kollektive Problembearbeitung begünstigt oder erschwert. Gegen die Netzwerkkonstruktion und für mehr Institutionalisierung könnte beispielsweise sprechen, daß formale Regelungen den Kooperationszwang erhöhen, die Konsensbildung erleichtern, Informationsflüsse und dauerhafte Aufmerksamkeit für Themen sichern u.ä. Zweitens ist offen, ob sich die Vorteile von Netzwerken in einem politischen Umfeld und in einer Thematik entfalten lassen, die definitionsgemäß (Strukturpolitik) Verteilungsfragen und damit Legitimationsfragen der Entscheidungsergebnisse implizieren.

Die Argumentationslinie wird dabei wie folgt gezogen: Zunächst wird die Beziehung zwischen dem nordrhein-westfälischen Konzept der Regionalkonferenzen und dem Netzwerkansatz diskutiert (Kap. 2), sodann die Leistungsfähigkeit der Netzwerke skiz-

ziert (Kap. 3), aber auch ihre Empfindlichkeit gegenüber Umfeldeinflüssen deutlich gemacht (Kap. 4). Regionalkonferenzen können sich offenbar als Netzwerke nur eingeschränkt entfalten, weil sie durch strukturelle Außeneinflüsse restringiert werden (Kap. 5). Deshalb können sie die Potentiale von Netzwerken auch nur unzureichend ausschöpfen (Kap. 6). Allerdings sind das zunächst deduktiv gewonnene Aussagen, die nach Konfrontation mit ausgewählten Empirie-Beispielen zu relativieren sind (Kap. 7).

2 Netzwerke als Handlungsformen

Netzwerke haben sich in den letzten Jahren in vielen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Handlungsfeldern gebildet. Die Diskussion in den Sozialwissenschaften hat dieses Phänomen aufgegriffen, hatte aber anfangs mit erheblichen Schwierigkeiten der genauen Abgrenzung von Netzwerken gegenüber vergleichbaren Kooperationsformen wie Projektgruppen, interorganisatorischen Konferenzen, neo-korporatistischen Politikformen usw. (2) zu kämpfen.

Bei aller Kontroverse über die Definition und Beschreibung von Netzwerken gibt es einige Gemeinsamkeiten, die rechtfertigen, überhaupt von einem neuen Kooperationstypus zu sprechen. In den Sozialwissenschaften bahnt sich ein gewisser Konsens an, was wesentliche Merkmale der Netzwerke sind. Im Kern gehören dazu:

- ihr Mittler-Charakter zwischen marktlichen und politischen (hierarchischen) Entscheidungssystemen (3); ihre Steuerungsmodalitäten können einerseits näher am Markt liegen (Tauschgeschäfte) oder näher an hierarchischen Entscheidungen (z.B. über vorab entschiedene Verteilungsregeln);
- die spezifischen Bindungen der Netzwerkmitglieder untereinander: Netzwerke sind lose gekoppelte Beziehungen zwischen Akteuren. Die Bindung der Akteure an das Netzwerk und untereinander wird vor allem durch die Wahrnehmung wechsel-

seitiger Abhängigkeiten (Interdependenzen) auf der Input- und Outputseite des individuellen Handelns sowie darauf basierenden Nützlichkeitsüberlegungen bewirkt. Solche Interdependenzen können Ressourcenabhängigkeiten (vor allem von Machtressourcen), Informationsabhängigkeiten, Risikoabhängigkeiten oder Vorteile der Synergieeffekte sein. In politischen Netzwerken, die primär der gemeinsamen Interessenartikulation dienen, kann die Gemeinsamkeit auch lediglich auf gemeinsamen Werten und Überzeugungen beruhen (4);

- die relative Autonomie der Mitglieder: Jeder Akteur behält weitgehend seine Autonomie, einschließlich des Rechtes, jederzeit das Netzwerk zu verlassen (Exit-Option). Gegen einzelne Akteure gibt es keine formalen Sanktionsmöglichkeiten;
- der geringe Institutionalisierungsgrad: Es gibt intern keine förmliche hierarchische und sektorale/funktionale Differenzierung. Prinzipiell dominiert die offene horizontale Interaktion, wobei Vertrauen, gemeinsam geteilte Werte, wechselseitiger Respekt (und Information über den jeweils anderen) sowie Aushandlung von kollektiven Aktionen die wesentliche Basis der Interaktion bilden. Zudem verfügt das einzelne Mitglied – zumindest anfangs – über keine faktische Vetomacht (erst im Verlauf der Netzwerkarbeit bilden sich formale Machtstrukturen heraus, die – wenn auch nur begrenzt – Vetopositionen schaffen) (5). Die schwache Institutionalisierung macht allerdings Netzwerke nicht strukturlos: Vielmehr werden Regeln und arbeitsteilige Strukturen geschaffen, um handlungsfähig zu werden. Aber diese Strukturen haben primär ablauforganisatorischen Charakter, d.h. beziehen sich auf Interaktionen. Sie sollen die Macht- und Einflußbeziehungen möglichst nicht beeinflussen;
- die Labilität der Netzwerkstruktur: Netzwerke hängen von der Kooperationsbereitschaft ihrer Mitglieder, also Personen ab. Sie sind in besonderem Maße labil gegenüber Vertrauensstörungen im Innenverhältnis und Änderungen ihrer Rahmenbedingungen im Außenverhältnis. Ihnen fehlt die puffernde Wirkung einer härteren Institutionalisierung.

Sind die nordrhein-westfälischen Regionalkonferenzen Netzwerke in diesem Sinne? Sie sind zunächst intermediäre Organisationen, die innerhalb einer Region (i.d.R.: Bezirk der IHKs) die für die Strukturpolitik relevanten Handlungsträger des öffentlichen und privaten Bereichs (Kommunen, IHKs, Verbände, auch einzelne Unternehmen u.ä.) zusammenbringen sollen. Ihre Aufgabe ist es, regionale Entwicklungskonzepte (REK) zu erarbeiten, die Leitlinien für die regionale Kooperation und das Handeln der Akteure legen (6). Das Land verpflichtet sich, diesen Prozeß der "eigenständigen Regionalentwicklung" aktiv zu unterstützen (Kabinettsbeschluß vom 16.10.1990), fordert dafür aber ein Mindestmaß an Legitimation für die erstellten Regionalen Entwicklungskonzepte (REKs): Sie sollen von den demokratisch-legitimierten Gremien der Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden beschlossen werden, über den Regierungspräsidenten den Bezirksplanungsräten zur Beratung zugeleitet werden und erst danach der Landesregierung vorgelegt werden (7).

Regionalkonferenzen sind netzwerkartig organisiert. Aber die Erkenntnisse über "politische Netzwerke" auf nationaler Ebene sind nur eingeschränkt auf Regionalkonferenzen zu übertragen. Denn bei letzteren steht das "problem solving" im Vordergrund, also ein Prozeß kollektiver Problembearbeitung, während nationale Netzwerke an der staatlichen Politikformulierung mitwirken und damit in erster Linie Einfluß auf Dritte (z.B. formale Entscheidungsgremien) ausüben wollen. Regionale Netzwerke des Typs "Regionalkonferenz" sollen demgegenüber kollektives Handeln in der eigenen Sphäre der Mitglieder möglich machen. Sie sollen nach dem Konzept der eigenständigen Regionalentwicklung Handlungskonzepte zur Entwicklung ihrer Region erarbeiten. Ferner operieren regionale Netzwerke in einer räumlichen Abgrenzung, die i.d.R. nicht durch lediglich eine Gebietskörperschaft (Gemeinde, Kreis/Gemeindeverbände mit eigenem Wirkungskreis, Land, Bund) abgedeckt wird.

Wenn sie Einfluß auf politische Entscheidungen nehmen wollen, müssen sie deshalb entweder die Ebene des Landes (oder auch Bundes) ansprechen, wo sie aber mit anderen Akteuren konkurrieren, oder auf die Ebene der Kommunen heruntergehen, die aber keine formale Zuständigkeit für regionale Belange haben. Schließlich werden regionale Netzwerke in starkem Maße von staatlichen Vorgaben und strukturellen Anreizen (z.B. Zweckzuweisungen) geprägt. Ihre interne Kooperation läuft folglich immer "im Schatten des Staates" ab, was die Kooperationsbereitschaft beeinträchtigen kann.

Die Einordnung der Regionalkonferenzen in das Netzwerk-Konzept ist nicht einfach, weil sie

- zwischen Markt und politischen Entscheidungssystemen angesiedelt sind, aber aus der Sicht einzelner Akteure (insbesondere der Kommunen) mehr als entscheidungsvorbereitende Institutionen wirken;
- zwar wenig institutionalisiert sind und die Autonomie der Mitglieder kaum einschränken: Jedes Mitglied behält förmlich die uneingeschränkte "Exitoption". Außer gemeinsamen Interessen und Betroffenheiten werden keine Bindungen zwischen den Akteuren vorausgesetzt. Aber faktisch kann das Mitglied die Autonomie nur eingeschränkt nutzen, weil es sich moralisch und politisch an die Ergebnisse der Regionalkonferenz binden soll;
- zwar eine lose gekoppelte und horizontal vernetzte Aktoren-Kooperation ohne hierarchische Steuerung organisieren: Jeder Akteur wird formal im Netzwerk gleichwertig behandelt. Aber faktisch gilt auch das nur eingeschränkt, weil sich erstens eine Kerngruppe (Lenkungsgruppe) herausbildet, weil zweitens mit der dominanten Ausrichtung auf wirtschaftliche Entwicklung nicht-wirtschaftliche Belange eher an den Rand gedrängt werden und weil drittens der Einfluß der Akteure auf das Konferenzergebnis ungleich ist, nämlich von deren Machtressourcen (Informationsapparat, Prestige, Kontaktnetze zur Landesadministration usw.) abhängt.

Aber wenn Regionalkonferenzen als "problem solving"-Netzwerke operieren sollen, dann verlangen sie ein höheres Maß konstruktiver Konsensfähigkeit ihrer Mitglieder. Das wiederum bedingt, daß sich zwischen den Netzwerkmitgliedern

- Vertrauen (daß die anderen sich kooperativ verhalten und Machtvorrechte nicht ausnutzen),
- ein Klima freundschaftlicher Kooperation (8) und
- ein differenzierter Konsens gemeinsamer Werte, Überzeugungen und Einschätzungen ausbildet.

Das macht dichtere personale Interaktions- und Lernprozesse notwendig (9).

Damit lassen sich formale Kriterien benennen, wann Regionalkonferenzen Netzwerke im engeren Sinne sein können: Fehlt die sozial-emotionale Bindung, kommen solche Vernetzungen über den Projektgruppenstatus oder den Status eines Diskussionsforums nicht hinaus. Wird die interne Institutionalisierung zu weit formalisiert, so daß verstärkt Elemente hierarchischer Steuerung auftreten, wechselt die Regionalkonferenz tendenziell zu einem Verband über. Geht die Zweckbindung verloren, können Regionalkonferenzen zu Clubs oder emotional gebundenen Kleingruppen mutieren. Regionalkonferenzen im allgemeinen sind deshalb zunächst nur als netzwerkartig zu bezeichnen. Generell wird die Netzwerkfunktion eingeschränkt:

(a) Regionalkonferenzen entspringen nicht einer spontanen Selbstorganisation regionaler Akteure als Folge eines kollektiven "Leidensdrucks" oder gleichgerichteter Handlungsinteressen. Vielmehr wurden sie vom Staat initiiert, und zwar mit Hilfe finanzieller Anreize.

(b) Regionalkonferenzen sind "janusköpfig" angelegt: Sie sind, auch wenn sie für kooperatives Problemlösen vorgesehen sind, faktisch immer auch Foren der Politikbeeinflussung von Drittakteuren. Insofern sind sie sowohl nach innen "problem solver" (im spieltheoretischen Sinne) (10) als auch nach außen "Anspruchskartell".

(c)

Zudem können viele Regionalkonferenzen häufig die intensive sozial-emotionale Bindung von Einzelpersonlichkeiten kaum aktivieren, weil sie zu groß sind (einige haben mehr als 200 Mitglieder) und zu selten tagen. Allerdings können Regionalkonferenzen in ihren Untergruppen funktionsfähige Netzwerke ausbilden. So findet bei den meisten Regionalkonferenzen Netzwerkarbeit in den themengebundenen Arbeitsgruppen statt, in denen vor allem Fachleute kooperieren. Aber auch in den Lenkungsgruppen bilden sich Netzwerke aus, mitunter auch in "informellen Zirkeln" (11).

3 Die Leistungsfähigkeit der Netzwerke für kooperatives Handeln

Für Regionalkonferenzen wie für Netzwerke allgemein sind Verhandlungen der wesentliche Modus kollektiven Handelns (12). Die "Methoden" der Konsensfindung sind sowohl Persuasion, also der Zwang zur vernunftmäßigen Begründung von Interessendurchsetzungen, als auch Tauschhandlungen. Netzwerke setzen voraus, daß die Akteure an einer gemeinsamen Problembearbeitung interessiert sind, d.h. kurzfristbezogene und eng-fokussierte Eigeninteressen zugunsten von Kollektivbelangen im Sinne des "wohlverstandenen Eigeninteresses" in gewissem Maße zurückstellen. Das ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für kollektives Handeln. Netzwerke gewinnen Handlungskraft dadurch, daß sie einen immer dichteren Konsens von gemeinsamen Zielen und Überzeugungen entwickeln, der auf konkretes Handeln bezogen ist.

Zwar haben Prozesse des Informations- und Wissensaustauschs in politischen Entscheidungsprozessen generell große Bedeutung. Aber in Netzwerken gewinnt die Beeinflussung von Wahrnehmungs-, Interpretations- und Wertemuster der Akteure, also deren "belief systems" (13), ein viel größeres Gewicht als in härter institutionalisierten Strukturen. Die Stärke der Netzwerke liegt vor allem darin, daß sie "lernende Systeme" sind, und zwar in

doppelter Hinsicht: Zum einen nähern sie die Standpunkte/Deutungsmuster der beteiligten Akteure einander an; zum anderen aber können sie – bei geeigneter Akteurenzusammensetzung – überholte Denkmuster aufbrechen und neuen Ideen/Einsichten öffnen, aus denen neue kollektive Handlungen hervorgehen. Für dieses Lernen bieten Regionalkonferenzen zwei wichtige Voraussetzungen: erstens den Zwang zum Lernen (Erfolgsorientierung der Mitglieder; Anreize des Staates); zweitens eine über das Netzwerk organisierte dichte Interaktions-, Kommunikations- und Informations-Verflechtung der Mitglieder mit dem Ziel der Konsensfindung. Ob diese Voraussetzungen wirksam werden, hängt aber wiederum davon ab, in welcher Intensität die Akteure bereit sind, zu interagieren und ihre institutionellen Eigeninteressen zugunsten der „wohlverstandenen kollektiven Regionalbelange“ etwas zurückzustellen. Wechselseitiges Lernen in diesem Sinne verlangt, daß die Mitglieder Vertrauen zueinander haben und feste Erwartungen ausbilden können. Insbesondere bezieht sich deren Vertrauen darauf, daß die strukturellen Machtunterschiede der Mitglieder von diesen nicht zu Lasten anderer und des kollektiven Handelns ausgenutzt werden. Mißtrauen kann Quelle zahlreicher interner Konflikte werden (14).

4 Die Empfindlichkeit der Regionalkonferenzen gegenüber ihrem politisch-institutionellen Umfeld

Für die Regionalkonferenzen ist es erklärte politische Geschäftsgrundlage, keine neuen Verbände oder verbandsartige Strukturen oberhalb der Gemeindeebene einzurichten. Das wurde von Landesseite und politischer Seite mehrfach beteuert (15). Für das Land waren und sind die politischen Effekte des Regionalkonferenzkonzepts wichtiger als die organisatorische Effektivität:

- Man will die Region in die Mitverantwortung für Strukturpolitik ziehen,
- man will auf elegante Weise den politischen Zwang zur räumlichen

Gleichverteilung staatlicher Mittel mit dem strukturpolitischen Schwerpunktkonzept verbinden (Zwar kommt jede Region in den Genuß von Landesmitteln, aber das Land behält sich vor, die Regionalen Entwicklungskonzepte nach strukturpolitischen Kriterien unterschiedlich intensiv zu fördern),

- man vertraut auf den symbolischen (und mobilisierenden) Effekt einer innovativen Form der „Regionalisierung der Strukturpolitik“.

Die schwache Institutionalisierung macht Netzwerke von ihrem Umfeld abhängig. Das gilt in besonderem Maße für Regionalkonferenzen, die durch *Rahmenvorgaben* des Landes in besonderer Weise auf ihr Umfeld bezogen werden. Dazu gehören

- das strikte Regionenprinzip, d.h. die Abgrenzung einer Region i.d.R. auf der Basis der IHK-Grenzen (statt problembezogener Zusammenschlüsse);
- die „Maximal-Inklusion“ der regionalen Akteure (16) (statt Zusammenschluß derjenigen, die zu einer Problembearbeitung nennenswerte Beiträge leisten können);
- die Aufgabe, ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) zu erstellen (statt vordringliche gemeinsame Probleme zu identifizieren und dafür Lösungen zu entwickeln);
- die Legitimation über (a) das Konsensprinzip und (b) zustimmende Voten der Kommunalparlamente;
- der Effektivitätsdruck, weil die Erarbeitung der REK zeitlich befristet wurde.

- (1) Das *strikte Regionenprinzip* erschwert es den Akteuren, eine genügend breite Basis der Gemeinsamkeiten zu finden – ein problembezogener Zusammenschluß wäre hier günstiger, weil er die Kosten der Konsensfindung reduziert. Allerdings ist der problembezogene Zusammenschluß vom Land kaum zu initiieren; insofern ist der Weg über die Region ein handlungspragmatischer Ansatz.

- (2) Die *Maximal-Inklusion* führt zu einer großen Zahl der kooperierenden Akteure und erhöht über die Akteuren-

menge und deren unterschiedliche Interessen die Komplexität der Interaktionen und damit die Konsenskosten.

- (3) Desgleichen erhöht der Auftrag, ein *regionales* Entwicklungskonzept (statt problembezogener Handlungsstrategien) zu entwerfen, den Konsensaufwand.

- (4) Das *Konsensprinzip* (= Einstimmigkeitsprinzip) erzeugt Vetopositionen. In der Praxis ist diese Vorgabe allerdings weniger einschneidend, weil ohne Institutionalisierung von Mehrheitsregeln ohnehin das faktische Einstimmigkeitsprinzip gilt.

- (5) Problematischer ist die *Legitimation über Kommunalparlamente*. Zwar ist sie begründbar, weil die Ergebnisse der Regionalkonferenzen primär von den Kommunen getragen werden sollen und die in den Kommunalparlamenten zum Ausdruck kommenden parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse nicht konterkarieren sollten. Aber damit wird eine ganz entscheidende Weichenstellung getroffen:

- die Kommunen werden zu den Hauptakteuren gemacht, denen gegenüber alle anderen Akteure nur Nebenfiguren darstellen, deren Einfluß auf das REK entsprechend entwertet wird. Das kommt i.d.R. auch darin zum Ausdruck, daß die für Regionalkonferenz notwendige Sekretariatsarbeit entweder von einzelnen Kommunen miterledigt wird oder einem Regionalbüro übertragen wird, das von den Kommunen kontrolliert wird;
- dieser Selektions-Effekt wird nochmals dadurch unterstützt, daß die REK sich primär an die sektoralen Zuweisungstöpfen des Landes wenden, die aber praktisch nur über die Gemeinden geleitet werden können;
- damit erhalten aber die Gemeinden die zentrale Filterfunktion für aufzunehmende Themen und Problemlösungen – das kann die Innovationsfähigkeit der Regionalkonferenzen sowohl gegenüber Anforderungen des Strukturwandels als auch gegenüber Anforderungen zukunftssträchtiger Problemlösungen reduzieren.

(6) Der *Effektivitätsdruck* hat zunächst die positive Wirkung, den Zwang zur erfolgreichen Kooperation zu erhöhen, was Kooperationsansätzen mehr Gewicht gegenüber "kleinkariierter" Konfliktaustragung geben könnte. Aber vielfach wird damit eine Eigendynamik zu mehr interner Institutionalisierung erzeugt, d.h. die offene Netzwerkstruktur wird von internen Vorentscheiderstrukturen reduziert. Institutionen vermindern Komplexität, aber scheiden damit auch Möglichkeiten aus: "Some potential participants, issues, viewpoints, or values are ignored or suppressed" (17). Damit beeinflussen Institutionen Macht- und Einflußstrukturen.

5 Restriktionen der Problembearbeitungsfähigkeit von Regionalkonferenzen

Zu diesen vom Land gesetzten Rahmenbedingungen kommen strukturelle Einflüsse, welche die Integrations- und Kooperationsfähigkeit der Regionalkonferenzen beeinträchtigen können. Das sind insbesondere:

- strukturelle Kommunikations-Privilegierungen;
- die strukturellen Steuerungsanreize der dominanten Akteure in den Regionalkonferenzen, also der Kommunen;
- die Zahl und Machtverteilung (Größenunterschiede) zwischen den dominanten Akteuren der Regionalkonferenzen;
- die Definitionsmacht des Landes über den Erfolg der regionalen Kooperation.

(1) Die vertikale Kommunikation Gemeinde/Land ist *strukturell privilegiert*. Sie wird durch die Tradition der nordrhein-westfälischen Subventionspolitik, aber auch durch die starke Verankerung vieler Kommunalpolitiker in der SPD und damit in der Einflußnahme auf das Land begründet. Deshalb finden die Interaktionsprozesse von Regionalkonferenzen "im Schatten des Staates" (18) statt. Die Privilegierung der vertikalen Kommu-

nikation hat aber den Effekt, daß horizontale Kontakte auf regionaler Ebene eher schwach ausgeprägt sind: Man weiß viel zu wenig voneinander in der Region. Vielfach kennen sich die relevanten Akteure auf Landesebene viel besser untereinander als die relevanten Akteure in den Regionen.

(2) Die *strukturellen Steuerungsanreize* der dominanten regionalen Akteure sind politischer Natur: Die Vertreter der Kommunen sind in erster Linie ihrer Kommune und ihrer lokalen Parteigruppierung verpflichtet, empfangen aber praktisch keine Steuerungsanreize aus der Region: Weder gibt es die Region umfassende Parteiorganisationen noch regionale Wählerschaften. Die Kommunalvertreter haben folglich nur sehr eingeschränkt Interesse daran, sich für die Belange der Region zu Lasten der Selbstbeschränkungen der eigenen Kommune einzusetzen. Diese Politisierung des regionalen Handelns aus kommunaler Interessenlage hat zwei Implikationen: Zum einen bewirkt sie, daß kurzfristbezogene Verteilungsinteressen die langfristigen Kooperationsbelange dominieren können; zum anderen intensiviert sie möglicherweise das Konfliktniveau in den Regionalkonferenzen, was dort Vorkehrungen verlangt, die Konflikintensität mit der verfügbaren Konfliktregelungsfähigkeit der Regionalkonferenzen kompatibel zu machen.

(3) *Zahl und Machtverteilung* der dominanten Akteure haben Einfluß auf die Fähigkeit der Regionalkonferenzen, sich straffer zu organisieren und effektiver zu arbeiten. Insofern stellen sich kleine Regionalkonferenzen (wenige Gemeinden) (z.B. Region Mühlheim-Essen-Oberhausen) und noch dazu mit weitgehend gleicher Machtverteilung (z.B. Region Bergische Großstädte) als leistungsfähiger dar als große mit sehr ungleicher Machtverteilung.

(4) Das Land hat *Definitionsmacht* über den Erfolg der Regionalkonferenzen. Denn es bestimmt, wie intensiv die REK bezuschußt werden. Diese Ab-

hängigkeit der Regionalkonferenzen von der Landesadministration bringt Unsicherheit in die Netzwerkarbeit, weil der Nutzen der Kooperation durch das Land in Frage gestellt werden kann – jedes Netzwerkmitglied geht das Risiko ein, seine Zeit nutzlos vertan zu haben. Unsicherheit erhöht aber die Labilität von Netzwerken, weil sie das Engagement (commitment) der Mitglieder mindert. Regionalkonferenzen werden vor allem davon beeinflusst, daß ihr relevantes Umfeld politische Organisationen sind, die zum einen Probleme primär unter ihren politischen Kosten und politisch-administrativen Verteilungswirkungen wahrnehmen, zum anderen die Legitimierung der Ergebnisse von Regionalkonferenzen einfordern oder diese zur Wirkungslosigkeit auflaufen lassen. Regionalkonferenzen werden infolgedessen zum einen mit Aufgaben der Konfliktbearbeitung belastet, für die sie keine institutionellen Voraussetzungen besitzen. Zum anderen müssen sie ein Mindestmaß an Formalisierung und damit Transparenz entwickeln. Das Denken in "regionalen Gemeinschaftsaufgaben" bleibt dabei in vielen Regionalkonferenzen auf der Strecke: Sie sind mit der Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten vielfach überfordert (19), und die REKs orientieren sich indirekt an den Förderrichtlinien für Zweckzuweisungen (20).

6 Unzureichende Ausschöpfung der Potentiale von Netzwerken

Ein zentrales Dilemma der Regionalkonferenzen liegt offenbar darin, daß die Mitglieder überwiegend politische Akteure sind, die in den Regionalkonferenzen primär neue politische Entscheidungssysteme sehen, in denen es um Verteilungsfragen geht. Demgegenüber erwartet das Land von den Regionalkonferenzen neue regionale Kooperationsformen mit konstruktiven Beiträgen zu den Aufgaben des wirtschaftlichen Strukturwandels. Fragen der kurzfristbezogenen, an institutionellen Eigeninteressen ausgerichteten Verteilungen konfliktieren mit einer längerfristig ausgerichteten, auf "Synergieeffekte" angelegten regionalen

Kooperation. Dieses Dilemma dürfte sich in der Praxis zu Lasten der regionalen Kooperation auflösen. Denn Regionalkonferenzen werden von politisch denkenden Akteuren dominiert:

- Kommunen wurden als dominante Akteure privilegiert mit der Wirkung, daß die Inhalte der REKs vorwiegend vom System staatlicher Zweckzuweisungen geprägt werden. Dadurch wird die Problemsicht primär *inputseitig*, d.h. an den Perspektiven fiskalischer Ressourcengewinne, angesetzt und weniger *outputseitig*, d.h. an den strategischen Hebeln regional verantworteter Strukturpolitik. Die Problemsicht orientiert sich folglich primär an erkannten Engpässen und an den in der Vergangenheit nicht realisierten Projekten, aber weniger an zukünftigen Perspektiven.
- Zudem gelingt es nur begrenzt, die Wirtschaft in die Netzwerkarbeit in vollem Umfange einzubeziehen und damit deren Selbstverpflichtung für den regionalen Strukturwandel zu gewinnen. Meist wird die Wirtschaft durch die IHKs repräsentiert. Aber diese vertritt zum einen lediglich wirtschaftliche Gesamtinteressen, zum anderen die bisher dominanten Branchen, also die *historische* Wirtschaftsstruktur. Die von den IHKs ausgehenden Innovationsimpulse (21) sind i.d.R. bescheiden; nicht selten distanzieren sich die Kammern auch aus ordnungspolitischen Gründen (Gleichsetzung der Regionalkonferenzen mit "Wirtschafts- und Sozialräten").
- Umgekehrt haben die Gruppen, die neue Perspektiven einbringen könnten (z.B. Umweltverbände), in den Regionalkonferenzen aufgrund der dominanten Machtstrukturen keine oder nur geringe Chancen, sich Gehör zu verschaffen (22).
- Das mit politischen Verteilungsfragen eng verbundene Legitimationsproblem kann sich in der dualen Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen schärfer und für die Ergebnisse selektiver auswirken als in der monistischen Verfassung der süddeutschen Länder, weil die Ratsvorsitzenden lediglich in der Plenarversammlung der Regionalkonferenzen sitzen, nicht aber in den Lenkungsgruppen, die das Vorentscheidungsorgan sind, aber den Hauptverwaltungsbeamten vorbehalten

bleiben (23). Die Plenarversammlungen sind jedoch gegenüber Lenkungs- und Arbeitsgruppen wesentlich weniger einflußreich auf die REKs. Kommunalparlamente und Politiker in den Regionalkonferenzen könnten auf diese Entmachtung mit blockierendem Verhalten reagieren.

Wenn Verteilungskonflikte in den Vordergrund treten, so sind Regionalkonferenzen besonders schlecht geeignet, diese konstruktiv zu bewältigen. Eher erhöhen sie die Konsenskosten:

- (1) Regionalkonferenzen bringen eine Vielzahl von Akteuren und Belangen sowie Informationszugängen zur *gleichen Zeit* zusammen.
- (2) Sie aktivieren diese Belange zudem zur gleichen Zeit und geben ihnen situationsbezogene Relevanz. Solche Netzwerke heben damit die sektorale, aktorspezifische und zeitliche Fragmentierung politischer Prozesse, also die *serielle* und *parallele* Politikentlastung (24), teilweise auf, wodurch Konsensfindung im politischen Raum üblicherweise technisch erleichtert wird.
- (3) Regionalkonferenzen schaffen mit dieser – vom Land offenbar gewollten – Komplexitätssteigerung (25) insofern ein Novum in der Strukturpolitik, als diese herkömmlich als "entpolitisiert" Prozeß der industriellen Anpassung gilt, die dem Modell des technokratischen Managements sehr nahe kommt (26).

Die mit dieser Argumentation begründete Vermutung, daß die Netzwerkpotentiale der Regionalkonferenzen nicht ausgeschöpft werden, gilt offenbar nur für die Steuerungs- und Entscheidungsgremien, also die Lenkungsgruppen der Regionalkonferenzen. In den Arbeitskreisen und deren Untergruppen, in denen primär Experten sitzen, bilden sich vielfach echte Netzwerke im Sinne der Sabatierschen "advocacy coalition" aus. Deren Gruppenarbeit ist intensiv, emotional positiv besetzt (interessant-anregend, Anerkennung durch Kollegen, Gewinn an

moralischer Unterstützung usw.) und hilft zunehmend auch in der tagespolitischen Arbeit (man kennt sich und kann Dinge unkonventionell regeln). Gleichwohl können diese Arbeitsgruppen die Ergebnisse der Regionalkonferenzen nur eingeschränkt beeinflussen. Vielmehr tragen die Ergebnisse der Regionalkonferenzen Charakteristika, die für unzureichende Konfliktregelungskapazitäten typisch sind:

- daß im Wege der Konfliktausklammerung die Regionalen Entwicklungskonzepte relativ aussagearm werden (27);
- daß über eine Reihe von Vorentscheidern strukturbewirksame Themen ausgefiltert oder in niveaubewirksame Themen verwandelt werden;
- daß das Ergebnis von der sachlich besten zur politisch befriedigenden Lösung verkürzt wird;
- daß die "außenpolitische Dimension" (gegenüber dem Land) die regionale entwicklungspolitische Dimension überlagert und sich das Netzwerk zu einem regionalen Anspruchskartell gegenüber dem Land transformiert;
- daß die Ergebnisse der Regionalen Entwicklungskonzepte eng am Status quo bleiben (28).

7 Empirische Modifikationen

Die im Vorangegangenen vorgebrachten Einschätzungen sind empirisch schwer zu prüfen. Erfolgskontrollen über die Handlungsergebnisse der Regionalkonferenzen sind zum einen nicht ohne Rücksicht auf die jeweiligen Kontextbedingungen zu beurteilen (29), was wiederum die Generalisierbarkeit erheblich einschränkt. Zum anderen beziehen sich die empirischen Erfahrungen mit Regionalkonferenzen auf eine sehr kurze Zeitspanne. Erfolgsaussichten der Regionalkonferenzen lassen sich erst über eine längere Zeitdistanz verlässlicher beurteilen.

Über Interviews mit relevanten Handlungsträgern (30) und Auswertung empirischer Studien zu Regionalkonferenzen (31) haben wir deshalb lediglich versucht, die deduktiv gewonnenen Aussagen über die Handlungspotentiale und relevanten Variablen/

Dimensionen auf erforderliche Modifikationen zu prüfen. Dabei wurde deutlich, daß Netzwerk-Konstruktionen in einem Maße von situativen Rahmenbedingungen abhängen, so daß eine generalisierende Einschätzung der Regionalkonferenzen problematisch ist. Zu den wichtigsten situativen Rahmenbedingungen gehören:

- (1) die strukturellen Ausgangsbedingungen, d.h. die strukturellen "Widerstandskosten" gegen regionale Kooperation;
- (2) die besondere Rolle der Promotoren-Persönlichkeiten: Steuerungsleistungen, die in stärker institutionalisierten Handlungssystemen teilweise vom Organisationsrahmen übernommen werden, müssen hier von Personen wahrgenommen werden;
- (3) die Instrumentalisierung der Legitimationsproblematik durch Gegner oder Benachteiligte der Regionalkonferenzen;
- (4) die Innovationsfähigkeit der Regionalkonferenzen, indem sie für neue Akteure, Themen und Problemlösungen Zugänge zu politischen Arenen öffnen.

Zu (1)

strukturelle Ausgangsbedingungen:

Ungleiche Ausgangsbedingungen erzeugen ungleiche Widerstandskosten der regionalen Kooperation. Dazu gehören:

- die Mitgliederzahl und Zusammensetzung (Macht- und Interessenunterschiede) der Teilnehmer: Kleine Regionen mit wenigen und zudem gleichstarken Gemeinden (Beispiel: Bergische Großstädte) sind leichter zu Regionalkonferenzen zu organisieren. Aber offenbar ist dabei die Zusammensetzung der wichtigere Einflußfaktor. Regionen, in denen gleichstarke Akteure operieren, sind kooperationsfähiger als Regionen mit machtungleichgewichtiger Akteurenstruktur;
- die Homogenisierbarkeit der Interessenlagen. Das gilt

a) für Regionen, die einen strukturellen Grundkonsens entwickelt haben, daß sie (gegenüber dem Ruhrgebiet) vernachlässigt seien (Beispiele: Ostwestfalen-Lippe oder Bergische Großstädte);

b) für Regionen mit homogenem wirtschaftlichen Problemdruck (Beispiel: Emscher-Lippe, Aachen);

- die wirtschaftsstrukturelle Basis und die Kooperationsfähigkeit der Vertreter der Wirtschaft: Stärker traditionell-mittelständisch und landwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsstrukturen erschweren offenbar Kooperationen im Sinne von "public-private-partnerships", was auch von der zurückhaltenden Kooperationsbereitschaft der Kammervereine reflektiert wird (Beispiel: Münsterland).

Zu (2)

Rolle von Promotoren der Kooperation:

Wo anerkannte Promotoren fehlen, bleibt die Regionalkonferenz ein oktroyiertes Konzept ohne Eigendynamik (Beispiel: Münsterland). Anerkannte Promotoren sind mitunter die Vertreter der Oberzentren (Beispiel: Essen-Mühlheim-Oberhausen; Bergische Großstädte). Aber umgekehrt können Promotorenangebote des Oberzentrums auch polarisierend wirken, weil sie die traditionellen Stadt-Umland-Konflikte wachrufen (Beispiel: Münsterland).

Problematisch ist offenbar die Rolle der Regierungspräsidenten. Zwar wurde die Organisation und Kooperation der Regionalkonferenzen von den Regierungspräsidenten initiiert und wesentlich beeinflusst; zudem müssen die REKs über den Regierungspräsidenten an den Bezirksplanungsrat und weiter an das Land geleitet werden. Aber nur in wenigen Fällen wurde der Regierungspräsident als "geborener" Moderator akzeptiert (Beispiele: Ostwestfalen-Lippe, Emscher-Lippe (32)).

Aber die Arbeitsgruppen leben von Promotoren. Gut funktionierende Expertennetzwerke bringen fast immer auch Fachpromotoren hervor. Als einflußreich erweisen sich dabei allerdings Positionen, die entweder große

Nähe zu Machtpromotoren haben oder mit erheblicher Machtleihe ausgestattet sind.

Andererseits sind die Funktionen von Macht- und Fachpromotoren in Regionalkonferenzen schwer zu trennen. Denn die fachliche Kommunikation wird zu schnell und zu vordergründig überlagert von kommunalen Verteilungsinteressen (z.B. durch fachliche Antizipation politischer Konflikte).

Zu (3)

Legitimationsprobleme:

Probleme der Legitimation von Regionalkonferenzen werden von den Kommunen (z.B. Regionalkonferenz Niederrhein), aber auch gruppenspezifisch zum Thema gemacht. So fühlen sich Umweltschutzgruppen, Wohlfahrtsverbände u.a. "marginalisiert", in ihren Einflußmöglichkeiten auf die Diskussionsergebnisse benachteiligt und vielfach auch überfordert, ihre Inputs so differenziert und abgesichert vorzubereiten, wie das Vertreter von Gemeinden oder Wirtschaftsverbänden dank effektiver Apparate können. Regionalkonferenzen haben in ihren Ergebnissen eine deutliche Schlagseite zugunsten ökonomischer Belange.

Zu (4)

Innovationsfähigkeit von Regionalkonferenzen:

Funktionierende Regionalkonferenzen können insofern neuen Ideen/Einschätzungen Zugänge öffnen, als sie bisher politikfernen Akteuren unmittelbares Gehör und damit persuasiven Einfluß verschaffen:

- In einigen Regionalkonferenzen konnten einzelne Unternehmer-Persönlichkeiten und Hochschulwissenschaftler in ihrer Eigenschaft als Konferenz-Mitglieder Fachautorität gewinnen und Denkmuster einzelner Akteure zumindest verunsichern.
- Desgleichen wurden Regionalkonferenzen vom Mittelmanagement der Kommunalverwaltungen genutzt, um Projektideen und konzeptionelle Überlegungen, die in der Entscheiderorganisation keine Resonanz fanden, mit Kollegen anderer Kommunen zu erfolgreichen Projekten der Regionalkonferenz auszubauen.
- Zudem finden sich Beispiele, wo Regionalkonferenzen zu Katalysatoren

wurden und einzelne Kommunen aus der Kooperation mit anderen neue Ideen für raumbedeutsame Projekte gewannen (Beispiele aus Ostwestfalen-Lippe: Zentrum Biotechnik in Bad Oeynhausen; Gesundheitszentrum in Bielefeld; "Kurortregion Ostwestfalen-Lippe"; Beispiel aus Münsterland: Flughafen Münster-Osnabrück; Beispiel aus Emscher-Lippe: Neuorganisation der Berufsausbildung einschl. Fachhochschule; Beispiel Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein: Regionale Bahnlinie Düsseldorf-Karst-Mettmann).

- Schließlich darf auch nicht verkannt werden, daß Regionalkonferenzen einen regional-kollektiven "Leidensdruck" präzisierten und zum Ausgang intensiverer Kooperation machten; damit gelang es leichter, alte Denkmuster aufzuweichen und für neue Problemlösungen zu öffnen.

8 Schlußfolgerungen

Für eine Bewertung der Regionalkonferenzen ist es noch viel zu früh. Regionale Kooperation verlangt längerfristige Lernprozesse in regionaler Gemeinschaftsarbeit. Umgekehrt können Regionalkonferenzen nicht allein unter einzelnen Ergebnis-Indikatoren beurteilt werden. Allein ihre Einrichtung bewirkt Änderungen im Politikmodus: Regionale Netzwerke sind organisierte Lernprozesse mit Wirkung in etablierte Organisationsstrukturen hinein. Über sie können sich Fachleute der Verwaltungen artikulieren, die ohne die Netzwerke in der sektoralisierten Tagesarbeit ihres Herkunftsressorts diese Chance kaum hätten: Ein Ideenpapier, das von einer Arbeitsgruppe einer Regionalkonferenz erstellt wird, hat größere Wirkung als das gleiche Papier, das von einem Amtsleiter vorgelegt wird. Regionale Netzwerke verstärken damit in erster Linie die Einflußchance der Experten auf die Politik.

Aber darin liegt ein zentrales Dilemma der Regionalkonferenzen: Solange ihre Funktion darauf beschränkt bleibt, die Kommunikationsbeziehungen zwischen regionalen Akteuren zu verbreitern und zu vertiefen, informationell-technische Koordinationsleistungen zu

erbringen, Problemlösungsräume und Konsensmöglichkeiten auszuloten usw., sind sie als Experten-Netzwerke handlungsfähig. Sobald sie aber Vorentscheidersysteme werden oder gar die Region repräsentieren sollen, rücken sie zwangsläufig in die Nähe von etablierten Entscheiderstrukturen und verlangen dann härtere Formen der Institutionalisierung. Regionalkonferenzen vermischen beides mit dem Effekt, daß sie zwar in ihren Arbeitsgruppen, also Experten-Netzwerken, angenommen werden und gut funktionieren. Aber als Forum einer regionalen Konsensfindung über kollektives Handeln stoßen sie auf den Widerstand der etablierten Entscheiderstrukturen. Diese Zwitterstellung der Regionalkonferenzen zwischen politischen Netzwerken und Experten-Netzwerken paralyisiert die Regionalkonferenzen so lange, wie Land und Kommunen unterschiedliche Erwartungen daran knüpfen (Land: regionales Kooperationsforum; Kommunen: regionales Anspruchskartell gegenüber dem Land). Dabei kommt möglicherweise den Mittelinstanzen eine Schlüsselfunktion zu: Ob sie die Regionalisierung (Kommunalisierung) der Strukturpolitik des Landes effektivieren können oder umgekehrt die Befürchtungen der Gemeinden verstärken, über Regionalkonferenzen könne sich eine neue überlokale Entscheidungsebene etablieren. Denn die Mehrheit der Regierungspräsidenten hat das politische Potential erkannt, das in Regionalkonferenzen steckt, um ihre Bündelungs- und Moderatorenfunktion aufzuwerten. In der anstehenden Diskussion zur Verwaltungsreform und zur Abschaffung einer der hierarchischen Ebenen im EG-Kontext könnten Regionalkonferenzen eine immer wichtigere Verteidigungslinie der Mittelinstanzen werden.

Anmerkungen

- (1) Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Handlungsempfehlungen "Regionale Entwicklungskonzepte", 26.11.1990

- (2) Überblicke über die Begriffsvielfalt und die Unterschiede ihrer Inhalte bieten u.a. WADDOCK, SANDRA: A typology of social partnership organizations. In: *Administration & Society* 22 (1991), S. 480-313; ATKINSON, MICHAEL M.; COLEMAN, WILLIAM D.: Policy networks, policy communities and the problems of governance. In: *Governance* (1992) 5, S. 154-180; RHODES, ROD A.W.; MARSH, DAVID: Policy networks in British government. - Oxford (GB) 1992, S. 2-16; dies.: New directions in the study of policy networks. In: *European Journal of Political Research* 21 (1992), S. 181-205; WARDEN, FRANS VAN: Dimensions and types of policy networks. In: *European Journal of Political Research* 21 (1992), S. 29-52

- (3) POWELL, WALTER, W.: Neither market nor hierarchy: network forms of organization. In: CUMMINGS, L.L.; STAW, B.M. (Hrsg.): *Research in Organizational Behavior* 12 (1990), S. 295-336; KENIS, PATRICK; SCHNEIDER, VOLKER: Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (Hrsg.): *Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations.* - Frankfurt a.M., Boulder/Col. 1991, S. 25-62, hier S. 4

- (4) RHODES, ROD A.W.; MARSH, DAVID: New directions . . . , a.a.O. [siehe Anm. (2)], S. 186

- (5) MARIN, B.; MAYNTZ, R.: *Policy networks*, a.a.O. [siehe Anm. (3)], S. 16

- (6) Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Handlungsempfehlungen "Regionale Entwicklungskonzepte", 26.11.1990, Ziffer 3

- (7) Nach diesem Verfahren hat das Kabinett am 16.6.1992 die ersten drei REKs zur Kenntnis genommen: Aachen (RP Köln), Emscher-Lippe (RP Münster) und Ostwestfalen-Lippe (RP Detmold).

- (8) PAPPI, FRANZ U.; KNOKE, DAVID: Political exchange in the German and American labor policy domain. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (Hrsg.): *Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations.* - Frankfurt a.M., Boulder/Col. 1991, S. 179-208, hier S. 206

- (9) Diese Einschränkung weicht von Definitionen der Literatur zu politischen Netzwerken ab, wo die persönliche Komponente hinter dem Tatbestand der Vernetzung von Organisationen zurückgestellt wird. Aber für die Handlungsfähigkeit der regionalen Kooperation ist diese persönliche Bindung, über die sich auch Vertrauen und langfristige Tauschbeziehungen entwickeln können, wahrscheinlich wichtig.

- (10) AUSTROM, D.R.; LAD, L.J.: Problem solving networks: Towards a synthesis of innovative approaches to social issue management. In: *Academy of Management: Best paper proceedings*, Chicago/Ill. 1986, S. 311-315

- (11) Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Prozessuale Begleitforschung, S. 40
- (12) "... scheinen 'bargaining' und Austausch die am ehesten geeigneten 'Kandidaten' für eine spezifische Netzwerklogik zu sein – im Unterschied zur Marktlogik des Wettbewerbs und der Logik von Autorität und Gehorsam, die für Hierarchien typisch ist" (MAYNTZ, RENATE: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: *Journal für Sozialforschung* 32 (1992), S. 19–32, hier S. 25)
- (13) "The concept of an 'advocacy coalition' assumes that it is shared beliefs that provide the principal 'glue' of politics. Moreover, . . . , it is assumed that people's 'core' beliefs are quite resistant to change" (SABATIER, PAUL A.: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. In: *Policy Sciences* 21 (1988), S. 129–168, hier S. 141)
- (14) Untersuchungen zum Konfliktverhalten in Gruppen zeigen, daß Selbsteinschätzungen der Unterlegenheit, extrem: Ohnmachtsempfinden, die Konsensfähigkeit in den Gruppen erheblich senkt.
- (15) Beispiel: SPD-Landtagsfraktion, Antrag v. 15.1.1991
- (16) "(Die Landesregierung) legt . . . Wert darauf, daß neben den ökonomischen auch die sozialen, kulturellen, ökologischen, arbeitsmarktpolitischen und gleichstellungspolitischen Interessen der Region angemessen repräsentiert sind. Dies bedeutet, daß nach der Vorstellung der Landesregierung in den Regionalkonferenzen z. B. auch die Träger sozialer Arbeit (Initiativen, Wohlfahrtsverbände) und die Gleichstellungsbeauftragten vertreten sind." (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Handlungsempfehlungen "Regionale Entwicklungskonzepte", 26.11.1990, Ziffer 3)
- (17) MARCH, JAMES G.; OLSEN, JOHAN P.: The new institutionalism: Organizational factors in political life. In: *American Political Science Review* 78 (1984), S. 734–749; dies.: Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. – New York, London 1989, S. 17
- (18) SCHARPF, FRITZ W.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: KOHLER-KOCH, BEATE (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. – Opladen 1992, S. 93–115, hier S. 106
- (19) Entwicklungsagentur für arbeitsorientierte Strukturpolitik (EfaS): ZIN am Scheideweg. Zwischenbilanz und Vorschläge zur Strukturpolitik in NRW. – Bochum, Februar 1992. = ISA-Schriftenreihe (1992) 1, S. 20
- (20) Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Prozessuale Begleitforschung, S. 21 f.
- (21) Unter Innovationsimpulsen sollen dabei neue Problemsichten, neue Problemlösungen oder neue Verfahren zur Gewinnung von Einsichten und Lösungen verstanden werden.
- (22) So auch der Befund der Begleitforschung: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Prozessuale Begleitforschung, S. 39 f.
- (23) So in der Region Niederrhein, Düsseldorf / Mittlerer Niederrhein, ähnlich aber auch in Dortmund / Unna / Hamm.
- (24) "Serielle Entlastung bedeutet, daß nicht alle in einer 'policy' anfallenden Entscheidungen simultan getroffen werden müssen, sondern zeitlich über den gesamten Prozeß einer policy verteilt werden können. Parallele Entlastung bedeutet, daß ein dekomponierbares Entscheidungsproblem auf verschiedene Gruppen von Entscheidern verteilt wird, also nicht alle Entscheider an allen Entscheidungssegmenten beteiligt sind." (SCHNEIDER, VOLKER: Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Das Beispiel des Chemikaliengesetzes. In: BENZ, A.; SEIBEL, W. (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. – Baden-Baden 1992, S. 111–134, hier S. 112)
- (25) Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Handlungsempfehlungen "Regionale Entwicklungskonzepte" vom 26.11.1990, Ziffer 3: "(Die Landesregierung) legt aber Wert darauf, daß neben den ökonomischen auch die sozialen, kulturellen, ökologischen, arbeitsmarktpolitischen und gleichstellungspolitischen Interessen der Region angemessen repräsentiert sind."
- (26) KENIS, PATRICK: The preconditions for policy networks: some findings from a three-country study on industrial restructuring. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (Hrsg.): Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations. – Frankfurt a.M., Boulder/Col. 1991, S. 297–330, hier S. 309
- (27) Vielmehr sind die REKs (Entwürfe) gekennzeichnet durch Addition von Projektwünschen, ausgerichtet auf die Fördermodalitäten der Fachressorts, aber eingebettet in die "Lyrik" von sehr allgemeinen Stärke-Schwäche-Analysen und Leitbildern. Zudem reflektieren sie den konsensfähigen gemeinsamen Nenner, die Standortattraktivität der Region zu verbessern – "insgesamt sind somit wieder klassische Standort- bzw. Infrastrukturaspekte (vor allem Verkehrswege und Gewerbeflächen) in den Mittelpunkt der REK-Perspektiven gerückt . . ." (Entwicklungsagentur für arbeitsorientierte Strukturpolitik (EfaS), 1992, S. 19)
- (28) So auch das Ergebnis der Begleitforschung: "Vergleichend betrachtet, vermitteln die Analyse- wie die Perspektivteile (der REK, D.F.) eher den Eindruck einer Festschreibung des Status quo der Verteilungsposition der Akteure als der Erschließung neuer Synergien und Perspektiven" (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Prozessuale Begleitforschung, S. 22)
- (29) Zu solchen Kontextbedingungen gehören der in einer Region vorherrschende und wahrgenommene Problemdruck, die Akteurenkonstellation, die Konfliktlagen zwischen Akteuren, regionale Besonderheiten (wie Tradition der Kooperation, politische Kultur usw.), strukturelle regionale Führerschaft (z.B. Oberzentrum, starker Regierungspräsident) – also zum einen alle die Faktoren, die in der Netzwerkdiskussion zur Typenbildung von Netzwerken herangezogen werden, und zum anderen jene, die regionsspezifische Besonderheiten für politisches Handeln konstituieren.
- (30) Interviewpartner waren die Hauptverwaltungsbeamten der Städte Detmold, Duisburg, Gelsenkirchen, der Dortmunder Planungsdezernent, Regierungspräsidenten/-vizepräsidenten in Arnsberg und Münster, der Lfd. Regionalplaner des RP Düsseldorf, ein Geschäftsführer der Arbeitgeberverbände Wuppertal, Mitglieder von Gemeinderäten, Mitglieder der IBA-Planungsgesellschaft, Geschäftsführer der RK-Regionalbüros in Wuppertal und Essen sowie Wissenschaftler des Begleitforschungsprogramms; die Interviews wurden von Mai bis September 1993 durchgeführt
- (31) Quelle: Durchsicht der Regionalen Entwicklungskonzepte, Auswertung von systematisch durchgeführten Begleitforschungs-Studien (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT): Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Kurzfassung. – Düsseldorf 1992; Entwicklungsagentur für arbeitsorientierte Strukturpolitik (EfaS), 1992; HESSE, JOACHIM, J.; BENZ, ARTHUR u.a.: Organisatorisch-institutionelle Voraussetzungen regionaler Wirtschaftspolitik – unter besonderer Berücksichtigung der Zukunftsinitiative Montanregionen (ZIM). – Speyer 1990. = Regionalisierte Wirtschaftspolitik. Das Beispiel "Zukunftsinitiative Montanregionen". – Baden-Baden 1991; KREMER, UWE; ZIEGLER, ASTRID: Regionalisierte Strukturpolitik und arbeitsorientierte Beratung: Das Beispiel NRW. In: WSI-Mitteilungen 1993, S. 311–317
- (32) Die Region ist mit dem Bezirk des Regierungspräsidenten identisch.

Prof. Dr. Dietrich Fürst
Universität Hannover
Institut für Landesplanung
und Raumforschung
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover