

Vorwort

Die rasante Entwicklung der Weltwirtschaft, veränderte Produktionsbedingungen und das Zusammenwachsen der Europäischen Staaten haben in der jüngeren Vergangenheit dazu geführt, daß "Regionen" als Wirtschafts- und Sozialräume von den Geisteswissenschaften mit zunehmender Aufmerksamkeit bedacht werden. Für eine Soziologie, die sich mit den Transformationen hochentwickelter Gesellschaften beschäftigen muß, wird die Frage nach den regionalen Erscheinungsbildern sozialer Differenzierungsprozesse zu einem zentralen Untersuchungsthema.

Vor diesem Hintergrund ist die Analyse der Kommunikationsstrukturen und -prozesse zwischen kollektiven privaten und öffentlichen Akteuren ein wichtiger Gegenstand, dessen Bearbeitung allerdings - und hier liegt der Anspruch einer soziologischen Forschung begründet - einer fundierten gesellschaftstheoretischen Grundlage bedarf. Soziologische Regionalforschung ist über die Neugier des Forschers und seinen Praxisbezug hinaus vor allem auch vom wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse geleitet, und kann es daher nicht bei der Konstruktion empirienaher Erklärungsmodelle bewenden lassen.

Aus dieser Erkenntnis heraus wurde am Institut für Soziologie vergleichsweise früh damit begonnen, die gesellschaftstheoretischen Rahmenbedingungen für die Analyse regionaler Politikprozesse herauszuarbeiten. Hier von wurden Studien veröffentlicht, die insbesondere das steuerungstheoretische Fundament für die Untersuchung von Dezentralisierung und Kooperation gelegt haben.

Die hier vorgelegte Studie steht insofern in dieser "Tradition", als sie die bisher erarbeiteten Grundlagen aufgreift und weiterentwickelt. Parallel dazu unternimmt sie bei hohem theoretischen Niveau den Versuch, wissenschaftliches und politisch-praktisches Erkenntnisinteresse in gleicher Intensität zu verfolgen. Systemtheorie und politische Praxis treten auf diese Weise in einen spannenden und spannungsreichen Dialog. Soziologischer Anspruch und empirische Praxis überprüfen sich

gegenseitig auf Widerspruch und Komplementarität. Mit diesem Vorgehen gelingt der Studie zweierlei:

Zum einen hilft sie der soziologischen Forschung, sich in Diskussionen um praktische Koordinationsprobleme in komplexen gesellschaftlichen Zusammenhängen einzumischen. Gleichzeitig fordert sie die geisteswissenschaftliche Grundlagenforschung dazu auf, hinsichtlich der Anstrengung des Begriffs und der Schärfentiefe ihrer Analysen um keinen Deut nachzugeben.

Prof. Dr. Alexander Krafft

Zur Räumlichen Reorganisation der Regionalpolitik

Jegliche Politik findet letztlich im Raume statt, denn Gesetze, Verordnungen und Strategien jedweder Herkunft münden am Ende in konkrete Vorhaben und Maßnahmen, die räumliche Strukturen im weitesten Sinne beeinflussen und verändern. Verlegt man die Betrachtung auf bestimmte räumliche Figurationen, und damit auf das letzte Glied in der Kette politisch-administrativen Handelns, so gewinnt die Koordination staatlicher Aktivitäten in ihrer Gesamtheit einen herausragenden Stellenwert, denn alles, was auf supranationaler-, nationaler- und staatlicher Ebene an Gestaltung formuliert und codiert wird, sollte "vor Ort" zumindest soweit abgestimmt sein, daß sich die Wirkungen einzelner Strategien nicht gegenseitig vermindern oder gar aufheben.

Politik in der Region beinhaltet daher bereits aus einer integrativen Betrachtung verschiedener Handlungsfelder heraus ein enormes Koordinationsproblem. Dieses verschärft sich durch die Aufsplitterung des "Staates" in eine Vielzahl jeweils teilautonomer Handlungseinheiten (wie etwa Kommunen, Landkreise, Länder usw.), deren vertikale und horizontale Verknüpfung ein wachsendes Quantum staatlicher "Selbstbeschäftigung" ausmacht.

Die daraus resultierenden Probleme sind bekannt: Die zunehmende Politikverflechtung der Ebenen von Brüssel bis zur letzten Landgemeinde führt zur abnehmenden Entscheidungsfähigkeit einzelner Stellen. Stattdessen ist jede auf die Mitarbeit der anderen angewiesen, wodurch die Möglichkeit hierarchischer Durchgriffe bis in die untersten Stellen des Gemeinwesens im Schwinden sind (Vgl. z.B. Scharpf 1985a).

Gleichzeitig erwachsen dem öffentlichen Sektor aber neue Anforderungen. Die Europäische Integration, ein weltweiter ökonomischer Wettbewerb und der Druck zur Angleichung wirtschaftlicher-, sozialer- und ökologischer Verhältnisse erzwingt einerseits eine Harmonisierung politischer Gestaltung auf höherer Ebene, gleichzeitig steigt aber die Komplexität des kleinräumigen Geschehens und damit der Druck zur dezentra-

len Informationsverarbeitung. Der politisch-administrative Apparat steht somit vor der Aufgabe, Vereinheitlichung und Spezialisierung gleichzeitig organisieren zu müssen, eine Bemühung, die - wie es einem auf den ersten Blick erscheinen mag - in einem mehr oder weniger hilflosen Spagat enden muß.

Dies ist jedoch nicht der Fall. Wie etwa Entwicklungen im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen EU und den Mitgliedsländern und -regionen zeigen (Vgl. z.B. Heinze/Voelzkow 1990), erfolgt stattdessen eine (nicht unproblematische) Polarisierung von Rahmenkompetenz und Durchführungsverantwortung. Was die Gestaltung grundsätzlicher Rahmenbedingungen und Leitlinien angeht, findet hier ein Zentralisierungsprozeß statt, der auf der anderen Seite den unteren Gliederungen des Gemeinwesens einen größeren Einfluß auf die konkreten Umstände der Implementation einräumt. Dies ist nur bedingt auf gezielte Strategien (etwa zur Realisierung des Subsidiaritätsprinzips) zurückzuführen, denn allgemein gültige Richtlinien und Verordnungen erfordern, je mehr "Fälle" darunter subsummiert werden sollen, automatisch offener Formulierungen, d.h., die Möglichkeit der Konkretisierung wird bei steigendem Einzugsbereich der Regelungen auf höherer Ebene zunehmend eingeschränkt (Vgl. dazu Maus 1987). "Unten" versteht man es dagegen immer besser, unbestimmte Klauseln und offene Formulierungen zur Durchsetzung eigener Ziele zu instrumentalisieren. Solche Entwicklungen sind dabei, obgleich Antworten, keine Lösungen des Problems, denn es eröffnen sich gerade auf den untersten Ebenen staatlichen Handelns neue Defizite horizontaler Koordination.

Das zeigt sich besonders deutlich im engeren Bereich der Regionalpolitik (Regionalplanung, regionale Strukturpolitik): Je mehr die wechselseitige Abstimmung dezentraler Einzelstrategien zur Voraussetzung für den Erfolg regionalplanerischer- oder strukturpolitischer Gestaltung wird, desto stärker fallen unterschiedliche Einzelziele von Landkreisen und Kommunen ins Gewicht. Herkömmliche Verfahrensansätze, wie etwa die Verfeinerung des Gegenstromprinzips in der Raumplanung (Vgl. z.B. Grosseckler 1990) tragen zur Behebung der Schwierigkeiten kaum bei, weil sie der horizontalen Koordination lokaler Einzelstrategien (oder besser: deren Organisation) keine nennenswerten Impulse geben können.

Durch die zunehmende Spezialisierung und Vernetzung räumlicher Strukturen steht der Staat gerade im Hinblick auf die regionalpolitische Gestaltung vor der Aufgabe, Zentralisierung und Dezentralisierung gleichzeitig

organisieren zu müssen, wobei die Möglichkeit zur Dezentralisierung grundsätzlich an die Effektivität horizontaler Koordination gebunden ist.

Freilich können Erfolge durch die Umgestaltung der institutionellen Strukturen erzielt werden, wie etwa durch die Bildung von Raumordnungs- oder Planungsverbänden. Eine Gewähr für konstruktive Problemlösungen bieten aber auch sie nicht, zumal ihre Etablierung an politische Prozesse gebunden ist, deren Ergebnis in manchen Bundesländern mit großen Fragezeichen zu versehen wäre. Dort, wo sich andere politisch-administrative Strukturen herausgebildet und gefestigt haben, erzeugen diese eigene Widerstände gegen den Versuch, Kompetenzen umzuverteilen oder gar neue Institutionen zu gründen. Zu solchen Bundesländern gehören auch Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, wo man angesichts dieser Schwierigkeiten versucht, den regionalpolitischen Reformbedarf durch informelle Strategien zu bewältigen.

So zielt die sogenannte "Regionalisierungspolitik" darauf ab, den institutionellen Reformbedarf durch freiwilliges Handeln weitgehend überflüssig zu machen. Die regionalen Handlungsträger sollen sich mittels selbst gefundener Regeln und Verfahren untereinander abstimmen, eigene Vorstellungen über die Entwicklung des jeweiligen Gebietes erarbeiten und in allen die Raumstruktur betreffenden Fragen einen möglichst breiten Konsens herstellen. Der Konsens, dies ist von vornherein klar, kann nur über Kompromisse erzielt werden.

Die mit der Regionalisierung einhergehenden Verfahren der horizontalen Koordination beinhalten gleichzeitig den Versuch, die Polarisierung von Zentralismus und Dezentralismus ein Stück weit zu vermindern: Einerseits erhalten Kreise und Gemeinden (sowie organisierte Interessen) über die Formulierung gemeinsamer Entwicklungsziele (die das Land zu berücksichtigen verspricht) einen stärkeren Einfluß auf die Ausgestaltung von Landesplanung und Strukturpolitik. Auf der anderen Seite bekommt das Land unter der Voraussetzung, daß Entwicklungskonzepte und Leitbilder tatsächlich entstehen, einen stärkeren Zugriff auf die Umsetzungsphase der Regionalpolitik, da sie die "Akteure" vor Ort mit ihren Konzepten "beim Wort nehmen" kann.

Auf diese Weise entwickelt sich ein im höchsten Grade fragiles und komplexes Verfahren. De-Facto-Kompetenzverlagerungen sollen durch eine Strategie der "unverbindlichen Verbindlichkeit" (Vgl. Huebner 1994a) hergestellt werden, deren Erfolg an einer gegenseitigen Bindung von

Zusagen und Versprechen hängt. Lassen sich die Organisationen vor Ort, und damit in erster Linie die Gebietskörperschaften, auf dieses Prozedere ein, müssen sie sich fürderhin an die Grundlinien des Verfahrens halten. Das gleiche gilt für die Länder, die in allen ihren Organisationseinheiten die Selbstbindung an ihre Zusagen und Versprechen (z.B. die Berücksichtigung regionaler Konsensvorstellungen in der Landespolitik) zu realisieren haben. So entsteht ein Geflecht wechselseitig interdependenter Erwartungen, dessen innere Dynamik maßgeblich zum Erfolg oder Mißerfolg der Regionalisierung beitragen wird.

Da die Regionalisierung versucht, typische Probleme staatlichen Handelns zu lösen, erwächst daraus ein enormer Forschungsbedarf. Die grundsätzliche Fragestellung, an der es dabei entlangzuarbeiten gilt, lautet: Können an sich notwendige institutionelle Reformen durch freiwillige Kooperation und wechselseitige Stabilisierung der Erwartungen unterschiedlicher Vollzugebenen, wenn nicht ersetzt, so wenigstens verzichtbar gemacht werden?

Daraus ergeben sich im wesentlichen zwei große Forschungsfelder: Das eine bezieht sich auf das Problem der "inszenierenden" Stellen: Können politische Institutionen, wie etwa Landesregierungen, den bei solchen Strategien auftretenden internen Koordinationsbedarf befriedigen und die Selbstbindung an Zusagen und Versprechen längerfristig sicherstellen?

Der andere Fokus liegt bei den Möglichkeiten und Grenzen horizontaler Koordination auf regionaler Ebene. Ist eine dauerhafte Etablierung regionaler Kooperation überhaupt möglich, und unter welchen Voraussetzungen kommt sie zustande?

Die vorliegende Arbeit wird sich im zweiten Teil der genannten Forschungsfelder bewegen. Die vorstehend formulierte Fragestellung eröffnet dabei den Blick auf ein außerordentlich weit gestreutes Geflecht von hierarchischen und informellen Beziehungen, von Feindschaften, freundschaftlichen Kontakten, politischen Spielen zwischen den vor Ort an der Regionalisierung beteiligten Organisationen und Personen, sodaß forschungsstrategische Entscheidungen fallen müssen, die den Gegenstand der Untersuchung auf ein beobachtbares Ausmaß zurechtsetzen.

Die Untersuchung wird sich daher mit einem bestimmten Ausschnitt des Geschehens beschäftigen, und zwar mit der Rolle der Städte und Gemein-

den in Prozessen regionaler Kooperation¹ bzw. mit Erfahrungen im Bereich interkommunaler Kooperation, die im Zuge regionaler Selbstorganisation von dezentralen Akteuren gesammelt wurden. Die Kommunen stehen aus verschiedenen Gründen im Zentrum der Regionalisierung. Ihre vorrangige Bedeutung ergibt sich schlichtweg daraus, daß alle strukturwirksamen Prozesse und Maßnahmen letztlich auf Gemeindegebiet (und unter der Beteiligung von Gemeinden) stattfinden.

Wie oben bereits angedeutet, ist die Regionalisierung, und damit auch das Entstehen dezentraler und kommunaler Kooperation als komplexer sozialer Prozeß anzusehen, dessen innere Dynamik das Geschehen umso mehr bestimmt, als gesetzliche Regelungen und hierarchische Eingriffe zur Kompetenzverteilung fehlen. Um es noch deutlicher zu formulieren: Institutionelle Veränderungen müssen unter den gegebenen Voraussetzungen als soziale Prozesse organisiert werden.

Interkommunale Politik ist bisher meist aus verwaltungswissenschaftlicher- oder regionalwissenschaftlicher Perspektive untersucht worden; die im engeren Sinne soziologische Perspektive fehlt völlig. Diese Forschungslücke fällt umso mehr ins Gewicht, als kommunale Kooperation (im Gegensatz zu sektoralen Politikprozessen) innerhalb eines konkreten räumlichen und soziokulturellen Umfeldes stattfinden, von dem man annehmen kann, daß es auf Koooperationsneigung und -verhalten der Städte und Gemeinden ebenso zurückwirkt, wie allgemeine Entwicklungstendenzen moderner polyzentrischer Gesellschaften.

Trotz der Einschränkung auf den kommunalen Bereich eröffnet sich abermals ein weites Forschungsfeld, denn die Kommunen sind über den regionalpolitischen Hintergrund und den gesellschaftlichen Rahmen hinaus vielerorts in ein komplexes Netz von nachbarschaftlichen Beziehungen, vertraglichen Bindungen, politischen Kontakten und gemeinsamen Organisationen verwunden. Auch hier sind also forschungsstrategische Entscheidungen zu treffen, die einerseits den speziellen Forschungsbedarf in diesem Bereich berücksichtigen, andererseits aber auch den zu beobachtenden Gegenstand soweit spezifizieren, daß ein handhabbares wissenschaftliches Vorgehen ermöglicht wird.

¹ Die Entscheidung für diesen Fokus ergibt sich auch aus der bisherigen Begleitforschung zur Regionalisierung, deren Ergebnisse in Kap. 1 referiert werden.

Die erste Entscheidung ergibt sich aus der oben erwähnten soziologischen Forschungslücke. Es gibt bisher keinen Versuch, das komplexe Geflecht von Kommunikation und Interaktion, in das die Kommunen durch den Versuch zur Zusammenarbeit geraten, in umfassender Weise theoretisch abzubilden. Das vorrangige Bemühen der Arbeit wird also zunächst darin liegen, ein möglichst komplexes, aber doch überschaubares Modell von den strukturellen Gegebenheiten im Kontext kommunaler Zusammenarbeit zu entwickeln. Für einen solchen Versuch erscheint ein systemtheoretischer Hintergrund besonders geeignet, weil er es erlaubt, soziale und gesellschaftliche Prozesse auf interpersonaler, interorganisationeller und teilgesellschaftlich-intersystemischer Ebene konzeptionell zu erfassen und Verbindungen zwischen diesen Ebenen zu thematisieren.

Man kann grundsätzlich davon ausgehen, daß eine spezielle Problemwahrnehmung und die damit verbundene Interpretation der Rahmenbedingungen des Handelns nicht nur an die Informationsverarbeitung einzelner Personen geknüpft ist, sondern sich innerhalb von Kommunikationsprozessen auf verschiedenen Ebenen selbst organisiert. Aus der Verknüpfung von Entscheidungen, Erwägungen und Interpretationen entstehen im konstruktivistischen Sinne quasi "Selbstbilder", die, eingebaut in das Transportmittel "Kommunikation", eine systemische Wirkung innerhalb der gesellschaftlichen Entwicklung entfalten und auf diese Weise in den engeren Blickwinkel der Soziologie geraten.

Wenn das Entstehen von Interpretationsgefügen für die Rahmenbedingungen von Entscheidungen nicht allein an die psychischen Leistungen des Einzelnen gebunden ist, sondern eher das Ergebnis eines kommunikativen Prozesses darstellt, so sollte man sich bei der Beobachtung regionaler Entwicklung nicht nur auf die "Akteurperspektive beschränken, sondern soweit als möglich die mit bestimmten politisch-administrativen Gegebenheiten verbundenen sozialen Prozessen verstärkt in den Blick nehmen. Selbstverständlich ist das nicht einfach, denn Kommunikation ist im räumlich-gegenständlichen Sinne nicht zu fixieren. Zudem befindet sich das Informieren, Übermitteln, Verstehen, Entscheiden und Interagieren ständig im Fluß. Das Beobachtungsobjekt "Kommunikation" muß also im Hinblick auf das hier verfolgte Sujet rekonstruiert und spezifiziert werden.

Die theoretische Rekonstruktion von Beobachtungsobjekten bezieht ihre Motivation ferner aus der - freilich banalen - Erkenntnis, daß man empiri-

sche Ausschnitte eines komplexen Geschehens erst dann isolieren kann, wenn man sich eine Vorstellung über das Ganze gebildet hat.

Letzteres leitet bereits zur zweiten Entscheidung über, die die Wahl des empirischen Untersuchungsobjektes betrifft. Hier stellt sich die Frage, welche konkreten Regionen oder Kooperationsformen in die Untersuchung einbezogen werden sollten. Da das Ziel der Arbeit darin besteht, die regionalen Voraussetzungen und Bedingungen sowie Begleitphänomene freiwilliger Kooperation zu ergründen, fiel die Wahl auf zwei Ausprägungen von Selbstorganisation, die weitgehend unabhängig von der "Inszenierung" durch die niedersächsische Landesregierung entstanden sind.

Bei einer dieser Fallstudien handelt es sich um den "Regionalverband Südniedersachsen e.V." (RV), der sich trotz Selbstorganisation hinsichtlich der Größe seines Einzugsgebietes, beteiligter Organisationen und Verfahrensweisen weitgehend in die Erscheinungsform von Regionalisierungsprozessen einreicht. Die zweite Fallstudie beschäftigt sich mit dem "Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V." (KV), einem kommunalen Zusammenschluß im engeren Sinne. Der KV wurde insbesondere deshalb in die Untersuchung einbezogen, weil hier die strukturellen Eigenheiten kommunalen Handelns innerhalb selbstorganisierter Kooperation noch deutlicher zum Vorschein kommen, als in Fällen, in denen die Landkreise und eine Vielzahl von organisierten Interessen eingebunden sind.

Zusammengefaßt lassen sich Zielsetzung und Fragestellung der Studie nun folgendermaßen präzisieren: Grundsätzlich sollen Möglichkeiten und Restriktionen einer auf freiwilliger Kooperation beruhenden Regionalisierungspolitik aus der speziellen Perspektive der Kommunen beleuchtet werden. In diesem Rahmen verfolgt die Arbeit zum einen eine theoretische Aufarbeitung des regionalen Geschehens. Die oben bereits erwähnte Rekonstruktion von Beobachtungsobjekten soll dazu dienen, Hypothesen für das empirische Vorgehen zu entwickeln. Darüber hinaus wird jedoch der Versuch unternommen, die im Zusammenhang mit einer kooperativen Regionalpolitik einhergehenden sozialen Prozesse in grundlegender Weise zu reflektieren, um Anschlußmöglichkeiten für weitere wissenschaftliche Vorhaben zu liefern.

Das empirische Vorgehen hat sich schlüssigerweise zum Ziel gesetzt, den theoretischen Entwurf zu plausibilisieren (eine Verifizierung wäre wohl

nur durch mehrere komplementäre Arbeiten möglich). Weil es im Hinblick auf die kommunale Zusammenarbeit kaum Vorarbeiten gibt, ist der empirische Teil der Arbeit jedoch auch von dem Anspruch motiviert, praktische Hinweise auf die innere Dynamik und die damit in Zusammenhang stehenden Verfahrensweisen, Aufgaben und Probleme interkommunaler Zusammenarbeit zu gewinnen, und daraus möglicherweise für die weitere Beobachtung von Regionalisierungsprozessen und Formen kommunaler Zusammenarbeit konkreten Nutzen zu ziehen.

Die Arbeit stellt damit gleichermaßen auf theoretische und praktische Einsichten ab, wobei sich vermutlich (und hoffentlich) am Ende herausstellen wird, daß das eine ohne das andere nicht möglich gewesen wäre.

Die Arbeit gliedert sich in folgende Teile: Kap. 1 fragt nach den Hintergrundvoraussetzungen für die zunehmende Diskussion regionalpolitischer Probleme und Verfahren. Analysiert werden die Grundfragen von Regionalplanung und regionaler Strukturpolitik sowie neuere Entwicklungen in diesem Feld. Dies mündet in die Beschäftigung mit den Schwierigkeiten einer Regionalisierungspolitik, die teilweise als Reaktion auf die genannten Umstände zu werten ist. In diesem Zusammenhang werden die Ergebnisse der bisherigen Regionalisierungsforschung zusammengefaßt, um Ansatzpunkte dieser Arbeit genauer begründen zu können.

Auf der Basis dieser Grundlage beschäftigt sich Kap. 2 mit der Erarbeitung des theoretischen Konzepts bzw. mit der Rekonstruktion der verschiedenen Beobachtungsobjekte.

Im Anschluß daran beinhaltet Kap. 3 die beiden Fallstudien. In Kap. 4 werden zunächst die oben erwähnten praktischen Schlußfolgerungen zusammengefaßt, die Verknüpfung der Empirie mit den theoretischen Fragestellungen erfolgt in einem zweiten Schritt.

Mit dieser Gliederung folgt die Studie vordergründig dem gewohnten Bild einer empirischen Arbeit, indem sich Theorie, Empirie und Ergebnis schrittweise aneinanderreihen. Der dahinter liegende Forschungsprozeß stellt sich jedoch ganz anders dar: Er ähnelte eher einem rekursiven Vorgehen, innerhalb dessen die empirische Erfahrung den Autor vielfach auf den theoretischen- und fachlichen Hintergrund seiner Betrachtung zurücklenkte. Als Konsequenz daraus wurden sowohl zu den Darstellungen des ersten Kapitels als auch zur theoretischen Konzeption ergänzende Interviews geführt. Schlußfolgerungen aus diesen und aus anderen Gesprächen

fließen daher bereits in die ersten Teile der Arbeit ein. Soweit sich dieser Umstand nicht aus dem Text selbst ergibt, erfolgt ein entsprechender Hinweis per Fußnote.

Abschließend noch eine Bemerkung zur verwendeten Methode: Die Untersuchung beruht in der Hauptsache auf etwa 50 leitfadengestützten Akteur- und Experteninterviews, die in Organisationseinheiten der Landesverwaltung, bei Kammern und Verbänden, insbesondere aber bei Kommunen (und Landkreisen) geführt wurden. Zusätzlich fand - neben der Teilnahme an Sitzungen - eine Auswertung von lokalen Presseberichten, Sitzungsprotokollen, Analysen und Berichten aus den jeweiligen Kooperationsräumen statt. Die empirische Untersuchung wurde im Zeitraum zwischen Frühjahr 1993 und Frühjahr 1995 durchgeführt.

1 Vom Interventionismus zur Prozedur: Akzentverschiebungen in der Regionalpolitik

1.1 Europäische und deutsche Regionalpolitik

1.1.1 Internationalisierung der Wirtschaft, territoriale Integration und flexible Produktionskomplexe

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, können Regionalisierungsprozesse nicht losgelöst vom allgemeinen Bedeutungszuwachs des Terminus "Region" und der damit verbundenen Sinngehalte betrachtet werden. Vor allem seit Beginn der 80er Jahre sind in Europa vielerorts Bestrebungen im Gange, die im Rückgriff auf geographische-, ethnische- und soziokulturelle Besonderheiten eine Rückführung oder Etablierung von politisch-administrativen Verantwortungsbereichen unterhalb der jeweiligen nationalstaatlichen Ebene zum Ziel haben. Dazu zählen separatistische oder regionalistische Bestrebungen in Andalusien, Korsika, Sardinien, Wallonien und Schottland sowie der Slowakei, aber auch die bewaffneten Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien. Zumindest, was den westeuropäischen Raum angeht, kann das Wiederaufleben regionalistischer Strömungen nicht unbedingt als Relikt archaischer Lebensformen oder eines kleinräumigen Ethnozentrismus angesehen werden. Die Rückbesinnung auf kleinräumige Zusammenhänge läßt sich mit einer gewissen Plausibilität als Reaktion auf eine von Rationalisierungstendenzen geprägte, zunehmend abstraktere Gesellschaft deuten: Regionalismus als Reduktion von Komplexität (Pohl 1993: 21).

Freilich entsteht "Regionalbewußtsein" auf verschiedene Weise, und zum Teil eben nur dadurch, daß lokale Verantwortungsträger zur Durchsetzung ihrer Einzelziele geographische Bezugsräume als Identifikationssymbole bemühen, und auf diese Weise eine Region für ihre Zwecke instrumentalisieren. Selbst dann bliebe allerdings die Frage offen, wieso sie damit Erfolg haben können.

Auf jeden Fall ist damit zu rechnen, daß der Regionalismus in den nächsten Jahren und Jahrzehnten eine weitere Verbreitung erfährt, und es läßt sich vermuten, daß er teilweise den semantischen Hintergrund mitgeprägt hat, vor dem die Diskussion um eine räumliche und administrative Dezen-

tralisierung von Verantwortung heute geführt wird, vor allem, wenn diese Diskussion von anderen räumlich relevanten Entwicklungen gespeist ist. Hier kommen im wesentlichen wirtschaftliche Umwälzungen in den Bereichen Beschaffung, Produktion und Vertrieb infrage, die zu einer weltweiten Reorganisation der Märkte, also insgesamt zu strukturellen Veränderungen innerhalb des Wirtschaftens geführt haben. Von den räumlichen Konsequenzen dieses Prozesses sind neben den nationalstaatlichen Ebenen insbesondere kleinräumigere politisch-administrative Einheiten betroffen. Und insofern es sich hierbei um Gebiete handelt, deren Bevölkerung durch soziokulturelle Gemeinsamkeiten über eine sogenannte "Regionale Identität" verfügt, und ihr Bezugsraum Gefahr läuft, von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung des jeweiligen Landes abgekoppelt zu werden (oder vielmehr: zu bleiben), können Prozesse der regionalen Selbstbesinnung, die wohlmöglich jahrzehntelang geruht haben, eine neue, und vielleicht entscheidende Stoßkraft gewinnen. In der Folge davon ist die Schaffung föderaler Strukturen ein relevantes Thema in der Politik zentralistischer Staaten, wie etwa in Großbritannien bzw. Schottland (vgl. Clement 1992: 99).

Gewiß kann dieses Beispiel - jedenfalls vor dem Hintergrund vergleichbarer Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union - nur als Spitze eines Eisbergs gelten. Zudem begünstigt das zentralistische Großbritannien von seiner Staatsorganisation her das Entstehen regionaler Autonomiebestrebungen. Aber auch in anderen Ländern der EU finden Regionalisierungsbestrebungen statt, und die Gründe dafür sind nicht nur in der jeweiligen Geschichte, der bisherigen politischen Organisation oder der Selbstbesinnung einzelner Bevölkerungsgruppen zu suchen, sondern eben auch in jenen bereits erwähnten Umwälzungen, die insbesondere während der letzten zwei Jahrzehnte innerhalb der Weltwirtschaft stattgefunden haben.

Zunächst einmal wäre hier die Internationalisierung der Wirtschaft anzuführen: Weltweite Handelsbeziehungen und das Entstehen internationaler Konzerne lassen den politischen (und insbesondere den ordnungspolitischen-) Einfluß einzelner Nationalstaaten gegen Null tendieren. Ferner führt die zunehmende Verflechtung der Kapitalmärkte dazu, daß sich die einzelstaatliche Geld- und Finanzpolitik an den Zinssätzen am internationalen Kapitalmarkt orientieren muß, und auf diese Weise wichtigen konjunkturpolitischen Spielraum einbüßt. Die Antwort auf diese Probleme wäre eine parallel verlaufende Internationalisierung der Wirtschaftspolitik, bzw. ein internationaler Keynesianismus (vgl. Scharpf 1987: 319ff.), im

übrigen ein Gedanke, den Piore und Sabel bereits vor 1985 geäußert haben (vgl. Dies. 1985: 279).¹ Selbst, wenn eine solche gemeinsame Strategie mehrerer Staaten in Sicht wäre (was nicht der Fall ist), implizieren die genannten Entwicklungen einen Bedeutungsverlust einzelstaatlicher Politik, was in der Folge von den Verantwortlichen derjenigen Landesteile, die von negativen Auswirkungen des Wandels betroffen sind, mit Besorgnis zur Kenntnis genommen wird.

Während ordnungs- und konjunkturpolitische Erfordernisse also eine Kompetenzverlagerung nach oben erfordern, rechtfertigen strukturelle Veränderungen im Bereich des Wirtschaftens eher eine Verschiebung der politischen Zuständigkeiten nach unten. Piore/Sabel erwähnen neben einem Keynesianismus internationaler Prägung (der in steuerungstechnischer Hinsicht nicht unproblematisch sein dürfte) einen weiteren Weg zum Wohlstand: die flexible Spezialisierung, bzw. deren Unterstützung durch öffentliche und private Akteure (ebd.).

Diese Feststellung bedarf einer etwas umfangreicheren Erläuterung. Massenproduktion standardisierter Güter, wie sie in vielen Bereichen noch heute vorherrscht, bedarf in außerordentlichem Maße einer Kontrolle der Märkte. Massenproduktion ist von umfangreicher Planung abhängig, weil die Weiterentwicklung, oder gar der Austausch von Produkten, umfangreiche und zeitaufwendige Investitionen voraussetzt. Die dadurch vorhandene Schwerfälligkeit macht diese Form der Produktionsorganisation extrem anfällig für unvorhergesehene Schwankungen der Nachfrage. Dazu kommt, daß in einem relativ weit entwickelten System der Massenproduktion mit entsprechend ausgereiften Produkten der Wettbewerb zunehmend stärker über den Preis (und nicht über die Qualität) stattfindet. Es wird immer schwieriger, die Käufer an ein bestimmtes Erzeugnis zu binden, undurchsichtige Märkte führen zu einem Versagen des Preissystems als zentralem Allokationsmechanismus. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen zeigten sich kürzlich bei der Automobilindustrie: Niemand hatte offensichtlich das Wegbrechen der Märkte vorausgesehen. Gerade auch wegen der zunehmenden Intransparenz steigt der Kostendruck auf die Unternehmen. Die Reorganisation der Produktion und die Entlassung vieler Arbeitskräfte sind die dramatischen Folgen.

1 Die Originalausgabe des Bandes ist 1984 erschienen.

Dennoch werden die Betriebe dazu gezwungen, die Komplexität ihrer Produkte zu vergrößern, weitere Spezialisierungen einzuleiten, die praktisch zu einer Verkleinerung der produktspezifischen Märkte führen (bzw. diese hervorrufen, vgl. Kruse 1990: 31). Die Spezialisierung der Märkte führt aber - weil eben die Konkurrenz nicht schläft - zu abnehmender zeitlicher Stabilität der Nachfrage, zu erneuter Intransparenz der Märkte mit der Folge eingeschränkter Planungsfähigkeit. Die Unternehmen reagieren darauf mit *flexibler* Spezialisierung. Die Produktion wird dergestalt organisiert, daß in schneller Folge veränderte oder auch neue Produktlinien aufgelegt werden können, ohne daß es zu größeren zeitlichen Verzögerungen durch die Umstellung der Produktionsanlagen kommt. Auf diese Weise führt die flexible Spezialisierung zu einer besonderen Form der arbeitsteiligen Produktion, deren Ausprägungen unter dem Stichwort "lean production" allgemeine Beachtung gefunden haben. Moulaert/Swyngedouw (1990: 100) betonen etwa, daß es zum ersten Mal in der Geschichte des Kapitalismus möglich sei, technologisch gesteigerte Arbeitsleistung mit Produkt- und Prozeßdiversifizierung zu verbinden.

Wie Piore und Sabel (1985: 294ff.) jedoch gezeigt haben, sind auf flexible Spezialisierung hin angelegte Produktionskomplexe in der Wirtschaftsgeschichte nichts Neues. Zudem gibt es, was die Kooperations- bzw. Macht- und Besitzstrukturen der Produktionssysteme angeht, ganz unterschiedliche Ausprägungen. So kann es sich z.B. um Ballungen unter religiösem oder traditionalem Zusammenhalt handeln, die ebenso wie der föderale Zusammenschluß von einzelnen Unternehmen ohne eine Führerschaft auskommen. Auf der anderen Seite gibt es Firmen, die eine oder mehrere Gruppen von Subunternehmen unterschiedlichen Abhängigkeitsgrades um sich scharen. Der letztere Fall ist wohl deshalb das am meisten diskutierte Beispiel, weil gerade die auf Massenproduktion hin ausgerichteten Großunternehmen (wie eben die Automobilindustrie) sich hinsichtlich ihrer Produktionsorganisation in diese Richtung entwickelt haben.

Die flexible Spezialisierung bedeutet in allen ihren Ausprägungen eine vertikale Desintegration des Produktionsprozesses. Das bedeutet, daß die jeweiligen Hauptunternehmen lediglich die Endprodukte und die Schlüsseltechnologien kontrollieren, während Fertigungen ohne strategische Bedeutung an ein Netz von mehr oder weniger abhängigen Zulieferern abgegeben werden (vgl. Moulaert/Swyngedouw 1990: 97, Krätke 1991: 29). Es ist leicht vorstellbar, daß eine solche Organisation von simultanen Produktionsabläufen ein hohes Maß an kommunikativer Vernetzung und

eine ebenso hohe zeitliche Verlässlichkeit der Lieferbeziehungen erfordert. Deshalb liegt die Vermutung nahe, daß flexible Produktionssysteme sich zu territorialen Komplexen entwickeln, die einen ganz entscheidenden Einfluß auf die Ausgestaltung regionalpolitischer Strategien haben.

Die bereits beobachteten und zu erwartenden Konsequenzen "Postfordistischer Produktionsweisen" sind in der Tat vielfältig. Sie bringen, so die Anhänger der sogenannten "Regulationstheorie"² nicht nur neue Organisationsstrukturen der Produktion mit sich, sondern gehen mit vielfältigen geographischen-, sozialen- und politisch-administrativen Umwälzungen einher. Neben einer Neustrukturierung des Raumgefüges nennt Krätke u.a. in diesem Zusammenhang eine Flexibilisierung und Fragmentierung der Arbeits- und Lohnverhältnisse, wobei das (an die strategisch weniger relevanten Zulieferer gebundene) sekundäre Segment des Arbeitsmarktes einer zunehmenden Deregulierung (keine Tarifbindung der Arbeitsverträge, zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse) unterworfen wird. In der Folge kommt es zu einer Entkoppelung von Produktivität und Masseneinkommen, was wiederum den Trend zu wachsenden Einkommensunterschieden verstärkt (Krätke 1991: 24ff.). Diese von Krätke referierten Einschätzungen der Regulationstheoretiker bedeuten aber nicht, daß die zu befürchtenden Effekte mit absoluter Sicherheit eintreten: Leborgne/Lipietz (1990: 126f.) betonen z.B., daß in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Ausprägung die flexible Spezialisierung für die Gestaltung der Lohn- und Arbeitsverhältnisse ebensoviele Chancen wie Restriktionen bereithält. Ähnlich sieht es mit den räumlichen Implikationen aus. Während es theoretisch plausibel ist, daß flexible Produktionskomplexe eine Tendenz zur territorialen Integration aufweisen, lassen sich in praktischer Hinsicht jedoch nur ungenaue Angaben über die voraussichtliche Entwicklung von Räumen machen. So betonen Storper/Scott (1990: 136), daß zukünftiges

2 Der auf Aglietta zurückgehende Regulationsansatz, dessen Argumentation hier z.T. übernommen wird, ist weniger als Theorie, sondern mehr als Forschungsprogramm anzusehen, das - in materialistischer Tradition - den "Produktionsverhältnissen", unter denen das Wirtschaften stattfindet, ganz besondere Aufmerksamkeit schenkt (vgl. Krätke 1991: 17). Zu den gesellschaftlichen Regulationsformen, die mit einer bestimmten Art der ökonomisch-sozialen Organisation verbunden sind, gehören insbesondere die institutionellen Normen und Regeln, die den Produktionprozeß mit der gesellschaftlichen Konsumtion verkoppeln. So ist etwa die Phase der Massenproduktion durch großkorporatistische Arrangements sowie durch den massiven Ausbau des Sozialstaates, und damit durch zentralistische Regulierungsformen geprägt, während die Herausbildung flexibler Produktionskomplexe den Fokus eher auf kleinräumigere Perspektiven politisch-administrativer Gestaltung lenkt.

Wachstum eher isoliert von den Brennpunkten der "fordistischen" Massenproduktion auftreten wird, sprechen Mouleart/Swyngedouw (1990: 98) von einer Konzentration der High-Tech-Branchen in Großstadtreionen oder in der Nähe städtischer Agglomerationen (welche eben oft auch die Standorte der Massenproduktion waren und sind). Piore und Sabel (1985) haben dagegen gezeigt, daß sich auch in Gebieten abseits der großen Zentren (wie etwa in Mittel- und Norditalien oder im Südwesten der USA) Komplexe flexibler Produktion herausbilden können. Die bisherigen Forschungen zeigen insgesamt, daß für Agglomerationsräume und insbesondere für großstädtische Standorte von High-Tech-Branchen und neuen Dienstleistungen die Chancen für eine positive Entwicklung immernoch erheblich größer sind, als für periphere Regionen. Auf der anderen Seite scheint es dennoch möglich, daß auch abgelegene Regionen von der Herausbildung flexibler Produktion profitieren. Die Einschätzung zukünftiger Perspektiven bestimmter Regionstypen wird noch dadurch erschwert, daß die flexible Spezialisierung kein Trend ist, der alle Bereiche der Wirtschaft gleichmäßig erfaßt. So können sich innerhalb eines Gebietes Ansätze zur territorialen Integration neben "klassischen" Elementen der Massenproduktion herausbilden, und die transnationale Organisation der Lieferverflechtungen (im Hinblick auf einfache Fertigungsteile) parallel zu einer standortbezogenen flexiblen Spezialisierung (der strategisch relevanten Komponentenhersteller) verfolgt werden. Dabei führt das "world-wide-sourcing" eher zu klassischen räumlichen Entwicklungsmustern der inter- und intraregionalen Spezialisierung (Krätke 1991: 30).

Die Auswirkungen der flexiblen Spezialisierung für die einzelnen Regionen der Bundesrepublik und anderer Industriestaaten sind daher kaum genauer zu benennen. Die Untersuchungen der oben genannten Regionalwissenschaftler beziehen sich in erster Linie auf Standorte in den USA, Frankreich und Italien, oder beschäftigen sich ausschließlich mit Großstadtreionen. Was die Entwicklung in der Bundesrepublik angeht, scheinen sich High-Tech-Wachstumspole in bereits existierende Standortzentren einzugliedern (wie etwa München oder Hamburg), d.h., es bilden sich bisher keine flexiblen Produktionskomplexe in peripheren Regionen (ebd.: 34).

Während also die Entwicklungslinien für die prosperierenden Agglomerationen mehr oder weniger genau zu beschreiben sind, ist der Strukturwandel in den anderen Räumen - trotz der Bemühungen der Raumwissenschaft - mit einer großen Unsicherheit behaftet. Möglicherweise ist

aber genau diese Unsicherheit auch einer der Motoren für den Bedeutungszuwachs kleinräumiger Perspektiven. Darüber hinaus erscheint es plausibel, daß den flexibleren Produktionsstrukturen (mit deren Emergenz man ja in vielen Regionen rechnen muß) auch entsprechende Regulationsformen zur Seite gestellt werden müssen (Mayer 1991: 37).

Da die flexible Produktion in vielen Erscheinungsformen auftritt, und sie für ihre Entwicklung je nach Ausrichtung, Lage und Verflechtungsgrad ganz unterschiedliche, auf jeden Fall aber spezifische Rahmenbedingungen benötigt, läßt sich eine Strukturpolitik im weitesten Sinne immer weniger auf nationaler Ebene formulieren. An die Stelle der Konkurrenz von Nationalökonomien tritt in stärkerem Maße die Konkurrenz zwischen Regionen. Allein dies macht bereits eine Abkehr von zentralistischen und etatistischen Formen der Regulierung erforderlich. So schreibt etwa Mayer, die Stadtplanung sei mit der Aufgabe konfrontiert, einen komplexen Set von Bedingungen bereitzustellen, die jeweils die Sorte Symbiose ermöglichen, die die Firmen der Zukunft bräuchten (ebd.: 41). Demnach ist die Wirtschaftsentwicklung nicht mehr Angelegenheit einer einzigen Behörde. Stattdessen wird ein Mix von institutionellen Arrangements entwickelt, das zahlreiche Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors umfaßt (ebd.: 44).

Derselbe Sachverhalt läßt sich auch anders formulieren: Wie auch immer sich die konkreten Ausprägungen der Produktion darstellen, der Ansatzpunkt der Regionalpolitik liegt in der regionalwirtschaftlichen Einbindung, also in der teilräumlichen Vernetzung wirtschaftlicher Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in das Geflecht politisch-administrativer- und soziokultureller Entwicklungen. Die Aufgabe der "Region" besteht also in jedem Falle darin, sich auf ein steigendes Maß von Wechselbeziehungen zwischen ökonomischen und politischen Entscheidungen, administrativem Handeln und sozialräumlichen Prozessen einzustellen.

D.h., es geht in diesem Zusammenhang nicht nur um die Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten, sondern vielmehr um neue Organisationsformen der Interessenvermittlung zwischen Wirtschaft, Politik und sozialer Gemeinschaft auf einer neuen räumlichen Ebene. Ferner stehen nicht mehr sektorale Planungen und Strategien im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, sondern politikfeldübergreifende Konzepte. Um es noch deutlicher zu machen: Der Regional- oder Lokalpolitik wächst die Aufgabe zu, mit allen alles mit allem zu koordinieren. Wenn nicht die Gesellschaft mit dieser Anforderung grundsätzlich überfordert ist, so kann sich die Hoffnung auf

eine Annäherung an dieses Gebot nur innerhalb kleinräumiger Bezüge erfüllen.

Möglicherweise ist es kein Zufall, daß sich parallel zu den neueren Erkenntnissen der Raumökonomie eine vielbeachtete Diskussion um die Entwicklung "endogener Potentiale" entwickelt hat. Dieser eher strategisch (und weniger analytisch) orientierte Ansatz bezieht sich insbesondere auf schwach entwickelte Regionen und geht davon aus, daß mit regionsexternen Impulsen (sei es durch die Wirtschaft selbst oder durch staatliche Interventionen) entweder nicht zu rechnen ist, oder diese keinen nennenswerten Entwicklungsbeitrag (mehr) leisten können (vgl. Hahne 1985: 30ff.). Darüber hinaus bezieht sich die Diskussion auf schwach- oder altindustrialisierte Regionen (Kilper 1991: 18ff.).

Als Alternative zur Hoffnung auf eine wirksame staatliche Ausgleichspolitik sollen die Regionen ihre eigenen, spezifischen Potentiale aktivieren. Das kann im Prinzip alles sein, wobei sich die Liste der vorstellbaren "Güter" und Strategien nicht nur auf Rohstoffe, Energie, Institutionen sowie auf bestimmte ökologisch oder innovativ orientierte Zweige der Wirtschaft bezieht, sondern u.a. auch prozedurale Elemente des intraregionalen Austausches einschließt: Stärkung innerregionaler Produktionsverflechtungen, Einbezug soziokultureller Traditionen, Förderung der "Regionalen Identität", Beteiligung der Bevölkerung an regionalpolitischen Entscheidungen und Verfahren (ebd.: 34).

Nun existieren "Potentiale" aber nicht für sich selbst, sondern können nur in Bezug zu etwas anderem definiert werden. Die Frage nach den brachliegenden Möglichkeiten einer Region ist damit nicht unproblematisch: So kommt im Hinblick auf funktionsräumliche Verflechtungen den peripheren Regionen eben die Funktion der Provinz zu. Potentiale lägen demnach in der Erholung und im landwirtschaftlichen Bereich. Dies ist aber in den meisten Fällen zuwenig, um der Bevölkerung Arbeit und Einkommen zu sichern.³ Ferner bestehen Möglichkeiten der stärkeren Vernetzung der einheimischen Wirtschaft. Aber auch hier ist Vorsicht geboten: Wenn etwa eine Importsubstitution im Bereich der Investitionsgüterindustrie angestrebt wird, kann zweifellos brachliegendes Potential genutzt werden. Wenn aber

3 Wenn dies aber ausreicht, kann es unter Umständen sinnvoll sein, etwa vorkommende Rohstoffe (endogene Potentiale) nicht auszubeuten, damit keine konfligierenden Strategien verfolgt werden (etwa Fremdenverkehr und Rohstoffgewinnung).

hier wiederum die Vorleistungen zu importieren sind, kann sich dabei ein Nullsummenspiel ergeben (88f.).⁴

Worauf die allgemeine Diskussion endogener Potentiale somit eher verweist, ist die Tatsache, daß Strategien der kleinräumigen Vernetzung wirtschaftlicher Aktivitäten - wie auch die Festlegung des funktionalen Stellenwertes einer Region im größeren Raumgefüge - nur jeweils konkret und im Einzelnen verfolgt werden können. Deshalb lenkt die Diskussion um die "endogenen Potentiale" den Blick auch schnell auf die Frage, wer denn die entsprechenden Vorleistungen und Durchführungshilfen für eine endogene Entwicklung erbringen soll. Das Verdienst dieses Stranges der regionalwissenschaftlichen Diskussion ist neben der Thematisierung soziokultureller- und ökologischer Aspekte vielleicht gerade der Verweis auf jene sozialen- und politisch-institutionellen Potentiale, die es erlauben, regionalwirtschaftliche Strategien unter Verknüpfung mit anderen gesellschaftlichen Gestaltungsfeldern *aus der Region heraus* zu entwickeln.

Wie die regionalwissenschaftliche Diskussion gezeigt hat, lassen sich trotz umfangreicher Forschung aus der Perspektive einer einzelnen Region heraus keinerlei genaue Vorhersagen über die zukünftige räumliche Reorganisation der Wirtschaft formulieren. Zwar sind allgemeine Trends und ihre Auswirkungen auf die Gemeinschaft sowie allgemeine Rahmenbedingungen bekannt. Diese Erkenntnisse lassen sich jedoch in den seltensten Fällen für eine auf konkrete Räume bezogene Politik instrumentalisieren. Wird etwa der Versuch unternommen, regionale Produktionscluster an geeigneter Lokalität künstlich zu errichten, wie etwa die Sophia Antipolis in Südfrankreich oder die Technopolis in Japan, sind die Ergebnisse mit einiger Skepsis zu betrachten (vgl. Kilper/Rehfeld 1991: 47ff.). Die Verlagerung von Betrieben in diese Regionen brachte kaum die erwünschten Verflechtungen mit ortsansässigen Betrieben oder innovativen Dienstleistungen, weil die entsprechenden Zentralen eben in den Agglomerationen verblieben sind und diese Leistungen an Ort und Stelle nachfragen.

4 Das Gleiche geschieht, wenn alle, oder nur bisher eng verflochtene Regionen dieses Ziel verfolgen.

So handelt es sich bei der Erforschung raumrelevanter ökonomisch-sozialer Entwicklungsprozesse - analog zur Beobachtung des Wettergeschehens - um eine immer genauere modellhafte Skizzierung des Ablaufes auf großem Maßstab, während die raumzeitliche Lokalisierung bestimmter Auswirkungen immer größere Schwierigkeiten bereitet. Keinesfalls darf dies der Regionalforschung und ihren Disziplinen zur Last gelegt werden. Gerade deren Arbeiten haben immerhin die ungeheure Komplexität des Wirtschaftsgeschehens in differenzierter Weise dargelegt, und damit entsprechende intraregionale Strategien der Informationsbeschaffung, der Kooperation und des Interessenausgleichs zur Diskussion gestellt.

Die fachliche Auseinandersetzung um den Strukturwandel der Wirtschaft und seine räumlichen Auswirkungen kann allerdings nur dann als Rahmenbedingung für die sogenannte "Binnenregionalisierung" angesehen werden, sofern Elemente davon in die Diskussion von Beteiligten und Verantwortlichen der Regionalpolitik eingehen. Dies läßt sich auf breiter Ebene freilich nicht nachprüfen; es gibt jedoch Hinweise darauf, daß zumindest einzelne Konsequenzen der Entwicklung, wie etwa die zunehmende Konkurrenz der Regionen (speziell innerhalb Europas) für die zukünftige Gestaltung der Regionalpolitik in den Augen der Akteure an Bedeutung gewinnen. So weist etwa der niedersächsische Innenminister anläßlich von Gesprächen mit kommunalen Vertretern darauf hin, daß der Wettbewerb der Standorte zukünftig auf der regionalen Ebene ausgetragen werde, und setzt daher auf langfristig sich herausbildende Selbstverwaltungsstrukturen, die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen (vgl. Glogowski 1992: 53f.). Die Thesen von Petri, einer der Initiatoren des Kommunalverbands Niedersachsen/Bremen, gehen in eine ähnliche Richtung, wobei er die Bedeutung von "Identifikationsräumen" für die Bevölkerung herausstellt. Und er versäumt nicht, an die Adresse der kommunalen Gebietskörperschaften gerichtet, zu betonen: "...das Gebot der Stunde heißt Kooperation" (vgl. Petri 1992: 302, 304). Die damit einhergehende Diskussion von "regionaler Identität" bedeutet ferner, wie bereits im Eingang dieses Kapitels erwähnt, den Versuch, die Bevölkerung an der Auseinandersetzung um das Wohl und Wehe der Bezugsräume zu beteiligen (oder sie für bestimmte Ziele zu gewinnen). Und dies scheint nicht erst für die Durchsetzung politischer Strategien von Bedeutung zu sein, sondern schon dort, wo es lediglich um

die Präsentation des Raums nach außen geht: "Wie die Region sich selbst sieht, wird sie auch von außen gesehen" (König 1991: 13).⁵

Freilich sind diese Äußerungen lediglich als erste Anzeichen für einen Gesinnungswandel in Richtung kleinräumiger Interessenvermittlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse zu werten. Ob vor Ort weitere Konsequenzen aus der räumlichen Reorganisation der Wirtschaft und der sie begleitenden wissenschaftlichen Diskussion gezogen werden, bleibt auch im Rahmen dieser Arbeit noch zu überprüfen.

1.1.2 Das Europa der Regionen und die Stellung der Bundesländer im Regionalisierungsprozeß

Neben den räumlichen Auswirkungen postfordistischer Produktionsweisen im weltwirtschaftlichen Maßstab sind sicherlich die politisch-administrativen Veränderungen im Zuge des europäischen Einigungsprozesses von steigender Relevanz für die Verantwortlichen der Regionalpolitik. So schreibt Konze, Bezirksplaner und Abteilungsdirektor beim Regierungspräsidenten in Düsseldorf: "Mit Stichworten wie `Globalisierung der Märkte`, `Öffnung der osteuropäischen Staaten`, `EG-Binnenmarkt`, `Wettbewerb der Regionen` werden neue Rahmenbedingungen benannt, die gerade auch für Kommunen die Notwendigkeit überörtlicher (...) Betrachtungsweisen deutlich machen" (ders. 1992: 55).

In immer stärkerem Maße werden nationale- und regionale Gestaltungsmöglichkeiten durch die europäische Integration beeinflusst. Die Öffnung der Binnengrenzen für den freien ökonomischen Austausch ist dabei nur ein Aspekt, dessen Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf räumliche und soziale Verteilungsfragen (vgl. Vogler-Ludwig 1989) bisher kaum abzusehen sind. In Untersuchungen über erwartbare Binnenmarkteffekte kommt es daher wiederum zu Hinweisen, die für Vorhersagen über die Entwicklung bestimmter Regionen auf eben jene Kenntnis der Problemlagen verweist, die nur bei den vor Ort Verantwortlichen vorhanden ist (Ertel 1991: 69). Darüber hinaus ist die Integration von einem Grad der Politikverflechtung bestimmt, die die Kompetenzstrukturen der einzelnen Administrationen verändert, letztlich

5 Dieter König ist stellvertretender Hauptgeschäftsführer der Oldenburgischen Industrie- und Handelskammer.

aber dazu führt, daß die regionalpolitischen Akteure verstärkt in zeitaufwendige vertikale und horizontale Abstimmungs- und Koordinationsprozesse eingebunden werden (vgl. Scharpf u.a. 1976, Scharpf 1985a, 1990).

Für die Länder, Kreise und Gemeinden sowie für weitere halböffentliche und private Akteure ist dabei die europäische Regionalpolitik mit ihren Instrumenten von besonderem Interesse. Bereits 1961 fand die erste europäische Regionalkonferenz in Brüssel statt, obwohl die Wirtschaftsentwicklung zu jener Zeit keinen besonderen Anlaß gab, sich mit Gebietseinheiten unterhalb der nationalstaatlichen Ebene ausführlicher zu beschäftigen⁶ (Nass 1987: 286). Die durch die Gründung der EWG in Gang gesetzte Öffnung der Märkte führte nämlich nicht - wie man aus heutiger Sicht vielleicht hätte erwarten können - zu einer Ausgrenzung strukturschwacher Regionen, sondern hatte in den ersten 15 Jahren ihres Bestehens deren Annäherung an das allgemeine Entwicklungsniveau zur Folge (Santos 1991: 641). Der Grund dafür lag sicherlich in der langen Phase starken wirtschaftlichen Wachstums bis zum Ende der sechziger Jahre. Obwohl in der Präambel und auch im Artikel 2 des Vertrages die Förderung einer einheitlichen Entwicklung sowie die Verringerung regionaler Ungleichheiten als Ziele der Gemeinschaft ausgewiesen waren, gab es erste Schritte zu einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik erst 1971: In diesem Jahr wurden erste Anstrengungen zu einer Koordinierung der nationalen Regionalpolitiken unternommen, die schließlich zur Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung durch die Verordnung Nr. 724/75 des Rates vom 18.3.75 führten (vgl. Eberstein 1992: A VII 1, S. 4).

Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die Rezession führte ab 1973 zu einer Beendigung des Konvergenzprozesses. Von größerer Bedeutung für die Einrichtung regionalpolitischer Instrumentarien war jedoch der Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks im Jahre 1973. Mit dieser Ausdehnung kamen weitere strukturschwache Gebiete hinzu, die den Druck auf eine Politik des regionalen Ausgleichs erhöhten. Als sich später Spa-

6 Dies gilt wohlgerne für die Ebene der Gemeinschaft. Die einzelnen Mitgliedsstaaten wurden gleichwohl mit den räumlichen Verteilungswirkungen des Aufschwunges konfrontiert, und haben nationalstaatliche Programme für schwach strukturierte Regionen aufgelegt (vgl. Santos 1991: 645)

nien, Portugal und Griechenland der Gemeinschaft anschlossen, wurde dieser Druck noch erheblich verstärkt.

Da die weitere Entwicklung der regionalpolitischen Instrumente aus Gründen der Refinanzierung für lokale und regionale Akteure von Bedeutung sind, werden sie im nächsten Abschnitt zusammen mit der bundesdeutschen Regionalpolitik behandelt. An dieser Stelle soll dagegen der Bedeutungszuwachs der Regionen im politisch-administrativen Komplex der Europäischen Union thematisiert werden.

Wesentliche Weichenstellungen in diese Richtung wurden vom Europäischen Rat im Dezember 1991 vorgenommen. Im Maastrichter Vertragsentwurf sollte durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und die Einrichtung eines regionalen Ausschusses mit beratenden Kompetenzen einer weiteren Zentralisierung des gemeinschaftlichen Apparates vorgebeugt werden. Bereits die Gemeinschaftscharta des Europäischen Parlaments vom 18.11.1988 "billigt die Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung durch die Kommission...", und "erkennt die wichtige Rolle an, die die Verbände der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in Europa sowohl im Rahmen der Gemeinschaft als auch des Europarates gespielt haben..." Ferner fordert das Parlament u.a. folgende Mindestgrundsätze für die Institutionalisierung von Regionen (auf der höchstmöglichen Rechtsebene, also direkt unterhalb derjenigen der Nationalstaaten): Finanzautonomie, demokratische Wahl durch die jeweilige Bevölkerung, Ausstattung mit Befugnissen für die Organisation der eigenen Institutionen und die Förderung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Erhaltung des kulturellen und sprachlichen Erbes (Abl. der EG Nr. C326 vom 19.12.88: 289, vgl. Bauer 1992: 23ff.).

Die Konferenz "Europa der Regionen", die am 18./19. Oktober 1989 in München stattfand, kam zu ähnlichen Forderungen, wobei hier besonderen Wert auf die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips gelegt wurde (vgl. Schink 1992: 386).

Auf den ersten Blick scheint es, als sei diesen Wünschen in den Maastrichter Verträgen entsprochen worden: Der zweite Blick macht aber deutlich, daß die in den Verträgen verankerte Regelung nicht der Enzyklika Pius des XI aus dem Jahr 1931 folgen, sondern das Subsidiaritätsprinzip dem Optimierungsgebot unterstellen: Die höhere Ebene soll nicht erst dann ein greifen, wenn die tieferliegende die Aufgabe

nicht erfüllen *kann*, sondern bereits dann, wenn dies aus Effektivitätsgründen heraus geboten erscheint (ebd. 387f.). In einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18.11.93 wird daher noch einmal ausdrücklich betont, daß die EU nur dann tätig werden soll, wenn die geplanten Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden *können*. Ferner wird eine möglichst dezentralisierte Durchsetzung der Gemeinschaftspolitik auf der Ebene unterhalb der Mitgliedsstaaten angemahnt (Europäisches Parlament 1993: 63).

Trotz unterschiedlicher Auffassungen zum Subsidiaritätsprinzip zwischen Rat und Parlament, so Schink, sei auf den Ebenen der Gemeinschaften das Bewußtsein für die notwendige Erhaltung von Kompetenzen bei lokalen und regionalen Körperschaften vorhanden, und mit der Einsetzung des Ausschusses der Regionen sei die Interessenvertretung der kleineren politisch-administrativen Einheiten erstmals stärker institutionell verankert.

Der besagte Ausschuß soll den bereits existierenden Beirat der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften ⁷ nicht ersetzen, sondern die Berücksichtigung von regionalen Interessen in Entscheidungen des Rates oder der Kommission sicherstellen. Inwieweit dies allerdings gelingt, bleibt abzuwarten.

Für die Bundesrepublik ist in diesem Zusammenhang die entscheidende Frage, welches denn Regionen im Sinne der Gemeinschaft sein sollen. Die Bundesrepublik ist bisher der einzige föderative Staat innerhalb der Gemeinschaft und verfügt daher unterhalb des Bundes über eine voll ausgebildete staatliche Ebene. Zwar haben - bis auf Griechenland und Großbritannien - auch die anderen EU-Länder Dezentralisierungsbestrebungen in Gang gesetzt und verfügen größtenteils über eine Aufgliederung in Regionen. Die Kompetenzen dieser Gliederungen reichen jedoch nicht annähernd an diejenigen der Bundesländer heran (vgl. Clement 1992). Demnach nehmen diese innerhalb der Gemeinschaft eine Sonderstellung ein, um deren Konsolidierung sie sich auch gegenüber der Bundesregierung bemühen.

⁷ Der Beirat, indem kommunale- und auch ländereigene Vertreter versammelt sind, soll lediglich die Kommission beraten, und hat keinerlei Anhörungsrechte.

Die einzige Definition des Terminus` Region, die auf der europäischen Ebene besteht, findet sich in der Anlage der Gemeinschaftscharta. Unter "Region" ist demnach ein Gebiet zu verstehen, "das aus geographischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder aber ein gleichartiger Komplex von Gebieten, die ein in sich geschlossenes Gefüge darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist, die die daraus resultierenden Eigenheiten bewahren und weiterentwickeln möchte, um den kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt voranzutreiben". Weiter wird darauf hingewiesen, daß unterschiedliche rechtliche- und politische Stellungen dieser Einheiten sie nicht aus der Definition ausschließen (vgl. auch Schink 1992: 390).

Freilich hat diese Charta keinerlei rechtliche Verbindlichkeit. Dennoch geht von ihr eine bedeutende Signalwirkung aus⁸, und die recht allgemein gehaltenen Formulierungen erlauben es den Ländern, sich der Definition "unterzuordnen". Dabei entspringt das Interesse der Länder an einem "Europa der Regionen" der grundsätzlichen (und berechtigten) Befürchtung, im Zuge des Einigungsprozesses weitere Kompetenzeinbußen durch die EU hinnehmen zu müssen. Die Sorge ist nicht unbegründet, und die Situation der Länder dabei völlig anders einzuschätzen, als die des Bundes: Während der Bund bei Kompetenzabtretungen an die Gemeinschaft den Verlust durch Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungen des Rates kompensieren konnte, sahen sich die Länder einer ersatzlosen Streichung von Kompetenzen gegenüber. Dies wurde auch durch das wachsende Ausmaß von Zuständigkeiten im Bereich der Durchführung europäischen Rechts nicht ausgeglichen (vgl. Nass 1987).

Die Bemühungen der Länder um eine stärkere Einbindung in europäische Entscheidungsprozesse sind bisher durchaus von Erfolg gekrönt: Bereits seit 1979 werden die Länder umfassend über Vorhaben des Rates von der Bundesregierung unterrichtet und können Stellungnahmen abgeben (wenn bei Entscheidungen ihre innerstaatlichen Kompetenzen berührt

8 Zumal das Raster der EU selbst keinerlei Klarheit darüber vermittelt, was denn als Region anzusehen sei. Die Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) geht von einem dreistufigen Verwaltungsaufbau der Einzelstaaten aus. So besteht die EU auf der Ebene NUTS 1 (worunter in der Bundesrepublik die Länder, in Belgien z.B. die Régions fallen) aus 66, auf der NUTS 2-Ebene aus 174, und auf der NUTS 3-Ebene aus 829 Untergliederungen. "Regionen" gibt es dabei auch auf der NUTS 2-Ebene, wie etwa in Italien oder Frankreich. In Deutschland fallen die Regierungsbezirke unter NUTS 2 und die Landkreise unter NUTS 3 (vgl. Schink 1992: 389, Waniek 1992: 28).

werden), von denen die Bundesregierung nur aus wichtigen Gründen abweichen darf. Ferner wurden, wenn möglich, Ländervertreter zu den Verhandlungen hinzugezogen. Die direkte Beteiligung der Länder (außerhalb des Bundesrates) bescherte ihnen jedoch Abstimmungs- und Koordinationsprobleme extremen Ausmaßes.

Nach langen Verhandlungen wurde in die Verträge zur Einheitlichen Europäischen Akte ein Passus eingearbeitet, der nunmehr dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu Beschlüssen einräumt, die ausschließlich Kompetenzen der Länder berühren. Einzelheiten des Verfahrens wurden - wie die vorhergegangene Praxis - durch Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern geregelt (Nass 1987: 290). So können Delegationen im Ministerrat inzwischen auch von Länderministern geleitet werden.⁹

Abgesehen davon, daß die Beteiligungsstrategien das alte Muster der innerstaatlichen Politikverflechtung weiterverfolgen, was zu Verzögerungen im europäischen Entscheidungsprozeß führt (vgl. Scharpf 1990), sind die doppelten Bemühungen der Länder auch in sich nicht widerspruchsfrei: Auf der einen Seite versuchen sie, eine europäische Regionalisierung gemeinsam mit den Regionen der Nachbarstaaten zu betreiben, auf der anderen Seite dürfen sie sich aber wegen ihres staatlichen Charakters mit eben diesen Regionen nicht gleichschalten lassen. Schließlich wollen sie aber insbesondere innerstaatlich als eben solche Regionen anerkannt werden (vgl. auch die Aufsätze in von Alemann u.a. (Hrsg.) 1990, Clement 1992: 99).

Wohin diese Bemühungen letztendlich führen werden, ist bisher weitgehend unklar. Deshalb ist das Verhalten der Länder auch von Seiten der Kommunen nicht unbedingt wohlgefallen. Von deren Seite aus besteht die Befürchtung, daß ein "konturenloser Regionalismus" zu weiteren Kompetenzeinschränkungen auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften führt (vgl. Leidinger 1991: 325f.). Dazu kommt, daß die Länder ihren Einfluß sowohl im Ausschuß der Regionen innerhalb der EU als auch im Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates auf Kosten der Kommunen auszudehnen versuchen (Leitermann 1994).

⁹ Ein Teil der Ausführungen beruht auf Auskünften des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten.

Insgesamt gesehen hat die Europäische Regionalisierung also wichtige Aspekte der raumwissenschaftlichen Diskussion aufgegriffen, und es hat den Anschein, als ob erste Schritte in die Richtung eines Dezentralisierungsprozesses getan würden. Wegen des bereits - besonders in der Bundesrepublik - bestehenden Kompetenzengeflechtes zwischen den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen und der nicht abzusehenden endgültigen Verteilung von Zuständigkeiten und Befugnissen erzeugt die Regionalisierung aber gleichzeitig Unsicherheiten bei den Vertretern der betroffenen Körperschaften. Auch vor diesem Hintergrund muß deshalb die Binnenregionalisierung betrachtet werden. Möglicherweise läßt sich auf der Seite der lokalen Akteure das Motiv aufspüren, angesichts zukünftiger Unwägbarkeiten und zwecks Bewahrung der eigenen Kompetenzen gleich geartete Kräfte vorausschauend zu bündeln und zu stärken.

1.1.3 Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft und die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur

Ein weiterer Grund für den Zusammenschluß zu Regionen ist die mit der Europäischen Regionalisierung verknüpfte Entwicklung der regionalpolitischen Instrumente. In Zeiten zunehmender finanzieller Knappheit richten viele Verantwortliche ihr Augenmerk hoffnungsvoll auf Brüssel. Im Zuge dieser Fokussierung sind denn auch völlig andere regionale Konstruktionen möglich, als sie bisher erwähnt wurden, etwa der Zusammenschluß der beiden Bundesländer Bremen und Niedersachsen mit den niederländischen Provinzen Groningen, Friesland, Drenthe und Overijssel zur "Neuen Hanse Interregio". Ähnlich wie Kolumbus, der losgesegelt sei, um irgendwo auf Land zu stoßen, ergehe es der NHI. Man habe sich ein fernes Ziel gesteckt, das zu erreichen viel Zeit und Geduld erfordere, nämlich eine gemeinsame europäische Region zu werden. Wie Henk Vonhoff, Kommissar der Königin, will auch der Ministerpräsident des Landes Niedersachsen politischen Druck in Richtung Brüssel ausüben, "denn dort wird das Geld verteilt" (Nordwest-Zeitung vom 15.10.93).

In der Tat sind die Mittelanteile der Strukturfonds am Haushaltsvolumen der Europäischen Gemeinschaft von 1975 bis 1993 von 6,3 auf 25% gestiegen, im Jahre 1993 sind dies über 10 Milliarden ECU (vgl. Santos 1991: 650). Der Bedeutendste dieser Fonds ist der sogenannte "EFRE" (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung), mit dessen Mitteln seit seinem Bestehen 1975 vornehmlich Infrastrukturvorhaben gefördert wurden

(vgl. Eberstein 1992: A VII 1, S. 14), was diese Art der Refinanzierung für regionale und kommunale Körperschaften besonders attraktiv erscheinen läßt.

Vor 1984 wurden die Fondsmittel nach einem System starrer Quoten, nach 1984 bis 1988 nach Quotenspannen, auf die einzelnen Mitgliedsländer verteilt. Der Regionalfonds basiert wie auch der Sozial- und Agrarfond auf dem Prinzip der Kofinanzierung mit je nach Problemlage der Region unterschiedlichen Fördersätzen. Seit 1975 wurden die Fonds mehrfach reformiert, um die Mittel stärker auf die strukturschwachen Regionen zu konzentrieren, die Förderung fester in integrierte Entwicklungskonzepte einzubinden und schließlich die Interventionen der einzelnen Fonds untereinander besser abzustimmen. Die wichtigste Reform der Fonds fand im Jahr 1988 statt, in dem die Verteilung der Mittel auf 5 Ziele/Gebietstypen konzentriert wurde (vgl. Waniek 1992: 28ff.):

1. Gebiete mit Entwicklungsrückstand, d.h., mit einem Bruttoinlandprodukt bis unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts (80% der EFRE-Mittel sind für diese Gebiete reserviert)
2. Gebiete, die von einer rückläufigen industriellen Entwicklung betroffen sind (hier gibt es keinen Schwellenwert, Bezugsgrößen sind die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Industriebeschäftigung)
3. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Förderung im gesamten Gemeinschaftsgebiet, aber Kontingentierung der Mittel auf Ziele 1, 2 und 5b)
4. Wiedereingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben (s.o.)
- 5a. Anpassung der Agrarstrukturen (kein räumlicher Bezug)
- 5b. Entwicklung ländlicher Gebiete (geringes Agrareinkommen oder niedriger Entwicklungsstand)

Für den Zeitraum 1994-1999 sind u.a. folgende Änderungen in den Zielsetzungen der Fonds vorgenommen worden: Unter das Ziel 2 fallen nunmehr auch städtische Regionen, die Probleme mit Industriebrachen und Altlasten haben sowie Industriegebiete, die vom Strukturwandel im Fischereisektor negativ betroffen sind,

Ziel 3 und 4 sind im Ziel 3 zusammengefaßt. Das neue Ziel 4 richtet sich auf die Anpassung von Arbeitskräften an veränderte Arbeitsbedingungen und -prozesse, und damit besonders auf präventiv angelegte Qualifizierungsprogramme.

Im Rahmen der 5b-Regelungen werden neuerdings auch Fischereigebiete in die Förderkulisse aufgenommen.

Die gesamten Mittel für die Fonds wurden mit den Änderungen erheblich aufgestockt, und das gesamte Spektrum um einen sogenannten "Kohäsionsfonds" erweitert. Dessen Aktivitäten richten sich auf die wirtschaftlich unterentwickelten Gebiete in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien (Aufbau transeuropäischer Netze der Umwelt-, Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur (vgl. Sitte/Ziegler 1994, Waniek 1994).

Die wichtigste Neuerung für die Bundesrepublik besteht in der Aufnahme des kompletten Gebietes der neuen Bundesländer in die Ziel 1-Förderkulisse.

Wie man sieht, werden - wie etwa bei Ziel 5b, die Mittel verschiedener Fonds auf einen zentralen Zielkomplex konzentriert. Von größerer Bedeutung aber sind die Formen der Intervention und die Ausgestaltung des Förderprozesses. Während vor 1988 die EG (ab 1994: EU) in vielen Fällen Einzelprojekte unterstützte, verlegte sich der zentrale Interventionsmodus nunmehr auf die Kofinanzierung operationeller Programme. Kommunikation und Kooperation der an der Programmgestaltung beteiligten Stellen und Körperschaften werden damit zu einer unabdingbaren Voraussetzung für den Zufluß von Fördermitteln. Jenseits dieser Regelungen sind die Beteiligung an nationalen Beihilferegelungen, Globalzuschüsse für die Vergabe von Einzelzuschüssen, Beteiligung an Untersuchungen und Konzepten sowie letztendlich auch die Unterstützung einzelner Projekte seitens der EU vorgesehen. Diese Interventionsmethoden stellen zum einen die Abstimmung der EU-Förderung mit den nationalen Programmen sicher (da die unterstützten operationellen Programme sich in die nationale Förderlandschaft einfügen müssen, und letztere insgesamt keine Wettbewerbsverzerrung innerhalb der Gemeinschaft verursachen dürfen), sind aber auf der anderen Seite in starkem Maße durch den von Scharpf kritisierten Modus der Politikverflechtung geprägt (vgl. oben).

Die Interventionen erfolgen nämlich zu großen Teilen auf der Basis von regionalen Entwicklungsplänen, die von den Mitgliedsländern aufgestellt werden. Gemeinsam mit der Kommission erarbeiten der jeweilige Staat, die

Region (in jedem Fall in der Bundesrepublik auch die Länder) ein gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK), das wiederum die Grundlage für das konkrete Programm bildet. Der Verflechtungstatbestand erhöht zweifellos die Kompetenzen der Länder - nicht nur bei der Durchführung - regionaler Strukturpolitik. Auf der anderen Seite aber wächst auch ihre Abhängigkeit von der Kommission, nicht zuletzt wegen der von der Kommission ausgeübten Beihilfenaufsicht, die den eigenständigen Gestaltungsspielraum der Länder aus wettbewerbsrechtlichen Gründen beschneidet. Die vertikale Verflechtung fördert zudem die Fragmentierung der einzelnen Politikfelder, was insbesondere auf der Ebene der Implementeure einen erhöhten Koordinationsaufwand zur Folge hat (vgl. Waniek 1992: 134).

Wenn diese Entwicklung sich fortsetzt, wird sie zu einem erhöhten Kooperations- und Koordinationsaufwand auf Seiten der Länderministerien führen, die ihrerseits wiederum auf politikfeldübergreifende Informationsbeschaffung setzen müssen. D.h., auch lokale Körperschaften und Akteure unterhalb der Landesebene werden in steigendem Maße in die Erstellung von Konzepten und Programmen eingebunden.

Weiterer Abstimmungsbedarf entsteht durch die erforderliche Verzahnung der EU-Regionalpolitik mit den entsprechenden Instrumenten des Bundes und der Länder, insbesondere mit der "Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur". Auch hierbei handelt es sich um ein von vertikaler Verflechtung getragenes Verfahren zur Förderung von Anlageinvestitionen und wirtschaftsnaher Infrastruktur in wirtschaftlich unterentwickelten Gebieten. Die jeweiligen Fördergebiete und die Rahmenrichtlinien für die Durchführung werden jeweils von einem von Bund und Ländern besetzten Planungsausschuß festgelegt (Rahmenpläne). Da der Bund über eine Sperrminorität verfügt¹⁰, können weder der Bund noch die Länder von der jeweils anderen Seite überstimmt werden. Das führt im Ergebnis dazu, daß sämtliche Veränderungen unter Konsens verabschiedet werden müssen, was wiederum strukturelle Veränderungen im Fördergeschehen zuverlässig verhindert. Oder, um es anders auszudrücken: Das existierende Verhandlungssystem ist nicht in der Lage, die Bedingungen des eigenen Handelns zu verändern (vgl. Scharpf 1985a, 1987a, 1988).

Der Verflechtungstatbestand drückt sich darin aus, daß der Bund in eine ursprünglich ländereigene Aufgabe hineinregulieren kann, während die

10 Grundsätzlich sind Beschlüsse mit 3/4-Mehrheit zu fassen.

Länder ihrerseits über ein Refinanzierungsinstrument (die Mittel werden von Bund und Ländern gemeinsam aufgebracht) für die regionale Strukturpolitik verfügen. Aus der Sicht der einzelnen Länder stellt auf diese Weise die Festlegung von Förderregionen und Schwerpunkorten ein Mittel der Besitzstandswahrung dar, was etwa einere stärkere Konzentrierung der Mittel auf besonders benachteiligte Regionen erschwert (vgl. Ökoregio 1988: 36).

Die institutionelle Verfassung und die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe wurde in vielen Punkten kritisiert (vgl. z.B. Klemmer 1987, Kruse 1990, Ökoregio 1988, Eberstein 1992, für einen Überblick: Krafft/Ulrich 1993). Zusammengefaßt besteht die Kritik darin, daß es sich um ein schwer reformierbares, zentralistisches Verfahren handelt, welches Fördergebiete nach simplifizierenden statistischen Indikatoren festlegt, die nicht reale Problemlagen widerspiegeln, und die sich zudem von denjenigen der EU unterscheiden.¹¹ Ferner sind die ausschließlich quantitativ-interventionistische Form des Eingriffs sowie eine im wesentlichen auf Planungsdaten der Empfänger basierende Erfolgskontrolle der Maßnahmen zu monieren.

Bei der Regionalpolitik durch die Gemeinschaftsaufgabe ist - ebenso, wie bei der Regionalförderung der Europäischen Union - das Ausgleichsziel allzu stark in den Vordergrund gerückt. Das standardisierte, und auf der Logik des Einzelfalls beruhende Verfahren (vgl. Hesse u.a. 1990) zielt gerade an jenen Ansätzen vorbei, die Regionalpolitik als eine eigenständige Aufgabe der Regionen selbst ansehen. Was also auf der höheren Ebene als strukturpolitische Intervention firmiert, stellt sich vor Ort als Individualförderung der Antragsteller dar, ob es sich dabei um gewerbliche Betriebe handelt, die um einen Investitionszuschuß nachsuchen oder um Gebietskörperschaften, die mit Unterstützung der GA die wirtschaftsnahe Infrastruktur ausbauen wollen. Während eine größere Transparenz der Förderfälle und eine Abstimmung mit regionalen Entwicklungskonzepten im Bereich der öffentlichen Hand noch grundsätzlich möglich erscheinen, ist es fraglich, ob dies für die auf einzelbetrieblichen Rationalitätskalkülen beruhenden Investitionsentscheidungen der privaten Antragsteller je gelingt.

11 Weshalb es zu Streitigkeiten mit der EU-Kommission kommt, die die Fördergebiete der GA mit den Ziel 2-Regionen der Europäischen Regionalpolitik in Übereinstimmung bringen will. Damit fielen jedoch die meisten der westdeutschen GA-Fördergebiete weg, was von den Ländern nicht akzeptiert wird (Auskünfte des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten). Zur Festlegung der Förderindikatoren siehe Eckey/Klemmer 1991, Blien u.a. 1991.

Angesichts des in jedem Falle auftretenden enormen Bedarfes an horizontaler Koordination auf der regionalen und lokalen Ebene wirkt der im 22. Rahmenplan formulierte Appell fast hilflos: "Die Gemeinschaftsaufgabe stellt ein Angebot an die Regionen dar, das diese flexibel aufnehmen und in ein regionales Gesamtkonzept, das den spezifischen Erfordernissen der jeweiligen Region Rechnung trägt, in eigener Verantwortung einfügen müssen. Die Gemeinschaftsaufgabe leistet damit nur Hilfe zur Selbsthilfe. Für den regionsadäquaten wirksamen Einsatz der Fördermittel ist die Initiative der Regionen unerlässlich" (22. Rahmenplan der GA, zit. aus Eberstein 1992, D II 2, S. 7¹²).

Freilich sollten der Gemeinschaftsaufgabe nicht jegliche Erfolge abgesprochen werden (vgl. z.B. Gräber u.a. 1987). Im Ergebnis wurde jedoch das dezidiert verfolgte Ziel des regionalen Ausgleiches nicht annähernd erreicht. Die Gemeinschaftsaufgabe ist "im praktischen Vollzug von anderen ökonomischen, sozialen und ökologischen Bedingungen des Wirtschaftens ebenso isoliert wie von anderen sektoral und regional wirkenden politischen Handlungsfeldern" (Kruse 1991: 41). Aus diesem Grund fordert etwa Klemmer (1987: 340) u.a. eine Organisationsform der GA, die durch eine horizontale Politikkonzeption auf der Gebietskörperschaftsebene, durch Dezentralisierung und Regionalisierung geprägt ist.

Das setzt jedoch institutionelle Veränderungen in großem Umfange voraus. Abgesehen davon, daß solche Entscheidungen aufgrund der starken Verflechtung zwischen Bund und Ländern in diesem Politikfeld in absehbarer Zeit kaum zu erwarten sind, kann die Implementation des Förderinstrumentariums der GA nicht isoliert von anderen Interventionen gleicher Art betrachtet werden. Von wachsender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Abstimmungsbedarf der einzelnen Instrumente der GA mit denjenigen der EU-Regionalpolitik und den ländereigenen Programmen der Regionalförderung. Wie bereits oben dargestellt, übernehmen die Länder zentrale Aufgaben bei der räumlichen Ausgestaltung der EU-Förderkulisse. Ferner obliegt ihnen die räumliche und inhaltliche Feinregulierung der GA-Instrumente (vgl. Hesse u.a. 1990: 149). Innerhalb und außerhalb der räumlichen GA-Förderkulisse können schließlich landeseigene Programme ansetzen, die den vom Planungsausschuß festgelegten Zielen zwar nicht widersprechen dürfen, gleichwohl aber eine quantitative Verstärkung und inhaltliche

12 Ähnliche Aussagen finden sich auch im 23. Rahmenplan.

Ergänzung darstellen können.¹³ Zweifellos besteht hier ein enormer Abstimmungs- und Koordinationsbedarf¹⁴ zwischen den einzelnen Förderinhalten und -verfahren, der am besten auf einer einzigen politisch-administrativen Ebene erfüllt werden kann. Hierfür dürften regionale Zusammenschlüsse unterhalb der Länderebene kaum geeignet sein, zumal eine Regionalpolitik, die das Ausgleichsziel nicht ausdrücklich verwirft, auf eine zentrale Koordination nicht verzichten kann (vgl. Heinze/Voelzkow 1990: 260).

Somit bleiben für einen adäquateren Einsatz der Instrumente nur Möglichkeiten der partiellen Dezentralisierung, wie sie etwa von Voelzkow (1991) oder von Kruse (1990) vorgeschlagen wurden. Diese Vorschläge haben gemeinsam, daß der oben erwähnte Koordinationsaufwand (und damit die Programmgestaltung) in letzter Konsequenz bei den Ländern verbleibt. Grundsätzlich ergibt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, ob eine auf spezielle Bedingungen abgestimmte Regionalpolitik überhaupt noch durch eine Reformierung vorhandener Instrumente konzipiert werden kann, oder ob es nicht eines völlig neuen Modells der regionalen Entscheidungsfindung bedarf, für welches die vorhandenen Interventionsformen instrumentalisiert werden müssen.

Für die Akteure vor Ort stellt sich das Spektrum europäischer, bundesdeutscher- und länderspezifischer Interventionen als ein unentwirrbares Knäuel von Refinanzierungsmöglichkeiten dar. Angesichts der Vielfalt von Geldgebern und Förderzielen dürfte es zunehmend schwieriger werden, fachübergreifende Entwicklungskonzeptionen (eben zwecks Refinanzierung) an dieses Spektrum anzupassen. Selbst größere Gebietskörperschaften, wie etwa Landkreise, sind kaum noch in der Lage, die große Anzahl der (schnell wechselnden) Förderprogramme mit einem roten Faden versehen der Fachöffentlichkeit zu präsentieren (vgl. z.B. Landkreis Ammerland 1993). Das erreichte Ausmaß an Politik- und Programmsegmentierung und die vorhandene Einzelfalllogik bei der Durchführung drängen also möglicherweise dazu, in immer stärkerem

13 Höchstgrenzen für das jeweils mögliche Subventionsäquivalent sind dabei ohnehin von der EU vorgegeben. Es ist aber möglich, die GA-Förderung z.B. um Bereiche des tertiären Sektors zu erweitern, die wegen des Export-Basis-Konzeptes innerhalb der GA zu kurz kommen (vgl. Eberstein 1992: A VI 1, S. 21).

14 Das Problem, daß es eine Fülle von sektorspezifischen Förderprogrammen gibt, die ebenfalls regionale Auswirkungen zeigen, bleibt dabei noch unberücksichtigt.

Maße umgekehrt zu verfahren: Vor Ort Vorstellungen über zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten in Konzepte zu gießen, um hernach die Refinanzierungsmöglichkeiten zu prüfen.

Die Darstellung von Veränderungen der Raumstruktur und neueren Entwicklungen im politisch-administrativem Gefüge verdeutlicht, daß dem Thema "Horizontale Koordination auf dezentraler Ebene" in Zukunft eine steigende Bedeutung zukommen wird. Die Rahmenbedingungen lokalen Handelns verändern sich in entscheidender Weise: Der Wandel weltwirtschaftlicher Strukturen wird, wenn nicht schon jetzt, dann in Zukunft neue Strategien der räumlichen Gestaltung und neue Formen der Zusammenarbeit in den Regionen einfordern. Der Prozeß der europäischen Integration schafft parallel dazu völlig neue Muster der Politikverflechtung, deren Auswirkungen bis hin zu den kommunalen Gebietskörperschaften, also bis auf die untersten Ebenen des Gemeinwesens zu spüren sind. Ohne Zweifel wird es für die Kommunen darauf ankommen, ob und in welcher Intensität sie an der Regionalpolitik der EU beteiligt werden, sei es als "Statusgruppe" oder als einzelne Gemeinde im Rahmen eines Förderkonzeptes. Wie die Diskussion gezeigt hat, sind Einflußmöglichkeiten durch vage Bemühungen um Dezentralisierung und Subsidiarität grundsätzlich gewachsen, im einzelnen Falle aber wegen des zunehmend komplexer werdenden Geflechtes von Verfahren und Zuständigkeiten - und letztlich auch wegen der "Außenpolitik" der Länder - mit zunehmender Unsicherheit behaftet.

Die einzig mögliche Antwort auf diese Entwicklungen lautet: Kooperation. Was eine Kommune allein nicht schafft, z.B. sich beim Land oder in Brüssel Gehör zu verschaffen oder das strukturpolitische Handeln den neuen Bedingungen des Wirtschaftsgeschehens anzupassen, sollte als konzertierte Aktion mit anderen Gebietskörperschaften einen größeren Erfolg versprechen.

Vor diesem Hintergrund müßte die zentrale Frage der Regionalisierung umgekehrt gestellt werden: Warum gibt es nicht bereits eine flächendeckende Zusammenarbeit der Kommunen und anderer regionaler Institutionen? Die Antwort ist implizit bereits gegeben: Alle geschilderten strukturellen Veränderungen lassen sich nur auf einem größeren Maßstab und in allgemeiner Form diskutieren. Welche Veränderungen sich für die konkrete Gemeinde oder deren Umfeld ergeben, ist noch weitgehend unbestimmt, oder nur in einzelnen Auswirkungen spürbar. Mit anderen Worten: Veränderungen stellen sich vor Ort nicht unbedingt im Zusammenhang dar. Etwa der Zu-

schnitt von Förderprogrammen der EU liegt zum Teil auch in der Verantwortung des Landes, und die Beteiligung an Förderkonzepten kann von seiten der Kommunen deren politischen Strategien zugerechnet werden. Im gleichen Zusammenhang ist es möglich, die Kommission in Brüssel lediglich als zusätzlichen potentiellen Geldgeber zu betrachten, der den Rückgang inländischer Ressourcen und die Unreformierbarkeit der ihnen zu Grunde liegenden Programme kompensiert. Schließlich stellt sich auch der Wandel der Produktionsorganisation auf lokaler Ebene möglicherweise nur als konkretes einzelnes Umsiedlungsproblem, als Konkurs oder als Mangelerscheinung der Infrastruktur dar. Nichts bietet somit die Gewähr dafür, daß die "abstrakten" Veränderungen als solche erkannt, und mit entsprechend abstrakten Gegenmaßnahmen beantwortet werden. Kooperation wäre in diesem Sinne eine abstrakte Maßnahme, weil sie zunächst keinen fiskalisch meßbaren Ertrag erbrächte.

Die in den vorangegangenen Abschnitten geschilderten Umwälzungen dürfen also keinesfalls als "Rahmenbedingungen" für den im nächsten Teil behandelten Regionalisierungsprozeß behandelt werden, denn es ist kaum anzunehmen daß diese im kausalen Sinne unmittelbare Reaktionen hervorrufen. Allenfalls läßt sich vermuten, daß die steigende Unübersichtlichkeit der regionalpolitischen Förderprogramme und Gestaltungsverfahren die Neigung zu gemeinsamen Aktionen erhöht, die das Ziel verfolgen, Wünschen und Ansprüchen an externe Stellen mehr Nachdruck zu verleihen. Aber selbst dies ist letztendlich nicht mit Sicherheit zu konstatieren. Damit bleibt die Frage offen, ob (und wie) sich das neuere Geschehen im politisch-administrativen- und raumstrukturellen Bereich auf die Bereitschaft zur regionalen Zusammenarbeit auswirkt, oder ob die Initiativen der Länder sowie regionalspezifische Gestaltungsprobleme einen größeren Einfluß auf die Motivation zur Zusammenarbeit haben.

1.2 Kooperation unterhalb der staatlichen Ebene

1.2.1 Schweiz

Mehr als ein Jahrzehnt bevor in der Bundesrepublik Deutschland die Regionalisierungsdiskussion in Gang kam, wurden in der Schweiz erste Erfahrungen mit nicht-institutionellen Kooperationsformen unterhalb der kantonalen Ebene gemacht. Die Rahmenbedingungen in der Schweiz sind sicherlich mit denen Deutschlands (insb. als EU-Staat) nicht zu vergleichen. Dennoch weist die dortige Raumordnungspolitik (wozu Regionalplanung und

regionale Strukturpolitik gezählt werden (vgl. Kind 1985), ähnliche Schwächen und Vollzugsdefizite auf, wie die entsprechende Querschnittsaufgabe in der Bundesrepublik. Zunächst einmal besteht ein ebenfalls hoher Grad der Politikverflechtung zwischen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden, sodaß der vertikale Koordinationsaufwand hoch ist. Zudem existiert hinsichtlich der räumlichen Planungsvorhaben und der strukturpolitischen Interventionen ein immenser Abstimmungsbedarf zwischen den Gebietskörperschaften, nicht zuletzt wegen der auch hier auftretenden negativen Effekte einer unseligen Konkurrenz der Standorte (vgl. Bussmann 1985, Ritschard 1985).

Wegen dieser Vollzugsmängel und starker regionaler Disparitäten wurde im Jahr 1975 mit dem "Bundesgesetz über die Investitionshilfe im Bergebiet" eine prozedurale Form der Regionalpolitik eingeleitet, mit welcher ohne einen weiteren Ausbau der institutionellen Strukturen eine stärkere horizontale Koordination von Planungsvorhaben und Interventionen angestrebt wurde (vgl. Kind 1985). Bereits zum Anfang der achtziger Jahre etablierten sich auf teilweise sanften Druck der Kantone die Regionen als nebenstaatliche Kooperationsforen der Gemeinden. Der Anreiz für eine Zusammenarbeit der Gemeinden bestand in den Investitionshilfen des o.a. Gesetzes, das sich auf die Förderung des Infrastrukturausbaus konzentrierte. Die Teilnahme der Gemeinden an der (dort nicht so bezeichneten) Regionalisierung war die Voraussetzung, um in den Genuß der Förderung zu kommen.

Caspar u.a. (1985: 361) nennen mehrere Grundmerkmale der von ihnen untersuchten Regionalisierungsprozesse¹⁵: Die beteiligten Gemeinden verfolgten primär lokale Interessen, wobei sich gemeinsame Strategien durchaus herausbilden konnten. Allerdings saß den Beteiligten "das lokale Hemd" immer noch näher als "der regionale Rock". Die Regionen waren als Vereine organisiert und hatten keinerlei formale Kompetenzen. Weder die (von Einschränkungen ihrer Entscheidungsfreiheit betroffenen) Kommunen noch die Kantone selbst zeigten sich bereit, Kompetenzen an die Regionen abzutreten. Ferner verfügten die Regionen über kein eigenes Budget. Aus diesem Grunde und wegen deren fehlender Durchführungskompetenz mußten beschlossene Vorhaben von anderen Trägern (in der Regel den Kommunen) umgesetzt werden. Dennoch waren

15 Die Autoren haben 4 Regionen untersucht, was, wie sie selbst betonen, keine repräsentative Auswahl darstellt.

die Regionen gerade wegen ihrer formalen Nicht-Zuständigkeit de facto für alles zuständig. Sie eigneten sich zumindest prinzipiell für die neutrale Thematisierung und Bearbeitung von Aufgabenfeldern/Projekten. Neue Initiativen konnten dort aufgenommen und vorangetrieben werden. Hier sei angemerkt, daß deshalb auch die Aufgabenstellung schwer zu umschreiben ist. Grundsätzlich dienten die Regionen der Koordination raumwirksamer Entscheidungen. Da letztlich fast sämtliche gemeindliche Aufgaben eine räumliche Relevanz erlangen können, ergab sich für die Regionen eine "All-Nichtzuständigkeit".

Trotz des unbestimmten Aufgabenspektrums lassen sich aber laut Caspar u.a. (ebd.: 364) aus den empirischen Beobachtungen heraus 3 Aktivitätsfelder unterscheiden: Eine Fülle von ad hoc aufgegriffenen Projekten, neue Vorstöße und Initiativen ("Vernehmlassungen") und schließlich die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte bzw. regionaler Richtpläne.

Für die Erstellung von Entwicklungskonzepten gab es klare Leitlinien des Bundes, sodaß hier eine inhaltliche Handlungsgrundlage bestand (vgl. Vettiger-Galusser 1985: 399). Mit der Ausarbeitung der Konzepte wurden teilweise mehrere Jahre verbracht, wobei ein Großteil der Finanzierung seitens des Bundes und der Kantone sichergestellt war (vgl. Hänni 1985: 475). Aus der Sicht der Kantone schienen diese Konzepte aber gerade deshalb von Bedeutung, weil auf der teilräumlichen Ebene noch "eine entwicklungspolitische Gesamtschau" möglich war (ebd.: 367). Zudem wurde die staatliche Ebene von Koordinationsleistungen zwischen den Gemeinden entlastet, Widerstände einzelner Gemeinden konnten leichter überwunden werden.

Die Gemeinden dagegen sahen in den Regionen auch eine kommunale Interessenvertretung gegenüber den Kantonen. In ihren Augen sollten die Regionen gerade nicht versuchen, Entwicklungsprioritäten gegenüber ihren Mitgliedern durchzusetzen, sondern sich der kommunalen Zuständigkeit komplementärer Aufgaben annehmen sowie die Gemeinden in fachlich-planerischer Hinsicht beraten und unterstützen.

Obwohl die Regionen in bezug auf ihre wesentlichen Funktionen durchaus Erfolg hatten, wurden einige der an sie gestellten Ansprüche nicht erfüllt: So wird kritisiert, daß ihre Arbeit nur schwach in der Bevölkerung verankert gewesen sei, die Entwicklungskonzepte hätten viel Geld und Papier verschlungen, seien aber zuwenig operational, d.h., auf konkrete Projekte hin ausgerichtet. Ferner falle die mangelnde Konfliktfähigkeit der Gremien auf. Grundsätzliche Interessengegensätze würden nicht aufgegriffen, man

orientiere sich in Richtung auf einen "lauen Konsens", was sich in "farblosen Stellungnahmen" und wenig innovativen Plänen niederschlägt (ebd.: 368).

Die angesprochenen Probleme resultieren zum großen Teil daraus, daß die Stärke der Regionen, ihre Offenheit gegenüber neuen Aufgaben und Problemfeldern, sich gleichzeitig als ihre Schwäche herausstellte. Da sie über kein festgelegtes Aufgabenfeld mit entsprechenden Kompetenzen verfügten, konnten sie lediglich Informationen sammeln und Beschlüsse fassen, die hernach von anderen Trägern (den Gemeinden oder den Kantonen) umgesetzt wurden. Ihre Arbeit stieß daher auf wenig Resonanz bei der Bevölkerung, weil eben die ausführenden Instanzen als politische Akteure in den Vordergrund traten.

Da sie keine Implementeure waren, ergab es für die Regionen keinen Sinn, kontroverse Beschlüsse zu fassen, die nachher nicht umgesetzt würden. Man beschäftigte sich also mit Dingen, die einen allgemeinen Konsens erwarten ließen: "Regionale Prioritäten, die mehr als der kleinste Nenner sind, gibt es im eigentlichen Sinne nicht (...) Im gleichen Sinne gibt es auch keine regionalen Probleme, sondern fast immer nur teilregionale Probleme einzelner Gemeinden, die von etwas unmittelbar betroffen sind" (ebd.:370).

Dennoch existiert nach Ansicht der Autoren zur Regionalisierung in der dargestellten Form keine Alternative, da die Koordinationsprobleme im übergemeindlichen Bereich eher zunehmen. Obwohl hauptsächlich Schwierigkeiten in der mangelnden Kompetenz der Gremien lagen, raten die Autoren mit Verweis auf bereits gescheiterte Versuche davon ab, eine zusätzliche staatliche Ebene (z.B. als Zweckverband) zu institutionalisieren. Demgegenüber schlagen sie vor, die Regionen sollten nicht nur einzelne, sondern möglichst viele öffentliche und private Akteure integrieren, eine offensive Informationspolitik betreiben und andere Entwicklungsträger mit fundierten Konzepten unter Zugzwang setzen. Die in allen Gebieten vorhandenen "heißen Eisen" sollten dagegen ausgeklammert bleiben, da grundsätzliche Interessenkonflikte den Grundkonsens infrage stellten (ebd.: 371ff.).

Trotz der enttäuschten Erwartungen - gerade auch im Hinblick auf die Entwicklungskonzepte, die in vielen Fällen anstatt der Wiedergabe regionaler Prioritäten eine Auflistung kommunaler Projekte darstellten - wird die Schweizer Regionalisierung von den Wissenschaftlern als Wende in der Regionalpolitik verbucht. Vor Ort sei der Wille zur Selbsterhaltung,

Selbsthilfe und Selbstentfaltung gewachsen. Damit sei eine Grundlage geschaffen, welche die Berggebiete auf längere Sicht befähigten, ihre eigene Entwicklung maßgeblich mitzugestalten (Hänni 1985: 481).

Dieser Prozeß ist freilich nicht von allein in Gang gekommen, sondern wurde durch mehrere Faktoren begünstigt. Der wichtigste Anreiz zur Regionenbildung war die Förderung des Investitionshilfegesetzes. Darüber hinaus spielten aber auch eine regionenfreundliche Politik der Kantone, geographische Zusammengehörigkeit und ihre Übereinstimmung mit politischen Strukturen, Erfahrungen mit kommunaler Zusammenarbeit und ein überdurchschnittlicher Problemdruck eine Rolle (ebd.: 475).

Der Schweizer Ansatz zur Regionalisierung verrät einiges über weitere Voraussetzungen und Bedingungen einer kooperativen Regionalpolitik. Da es sich bei der Schweiz nicht um einen EU-Staat handelt, und die Anreize zur Regionenbildung speziell auf die schwach strukturierten Berggebiete ausgerichtet waren, spielen eine weltweite räumliche Reorganisation der Wirtschaft und eine überstaatliche Regionalpolitik als Unsicherheitsfaktoren für die dezentralen Ebene hier vermutlich kaum eine Rolle. Demgegenüber ist die Schweiz ein föderaler Bundesstaat, in dem, ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland, die Fragmentierung räumlicher Politik durch vertikale Politikverflechtungsmuster zunehmend verschärft wird.

Ob dieser Sachverhalt von den untersten Ebenen, also den Kommunen, als Handlungsrestriktion wahrgenommen wird, läßt sich an Hand der Begleituntersuchungen nicht feststellen. Offensichtlich bestand aber seitens der kantonalen und bundesstaatlichen Ebene ein dringender Bedarf nach einer politikfeldübergreifenden horizontalen Koordination gebietskörperschaftlicher Interessen. Die operationellen Kooperationsgewinne fallen dabei in erster Linie den Kantonen zu. Die Zahl ihrer Ansprechpartner vor Ort verringerte sich erheblich; Abwägungsprozesse hinsichtlich der Unterstützung von Maßnahmen und Zielen erschienen durch das Anlegen eines zusätzlichen Kriteriums, eben ob kooperiert wird oder nicht, stark vereinfacht: Entsprachen mehrere Maßnahmen oder Projekte den übergeordneten Planungszielen, bekamen jene den Zuschlag, die auf einen regionalen Konsens aufbauten.

Beim Schweizer Versuch handelt es sich daher um eine "Regionalisierung von oben", d.h. , Kooperationswille und -fähigkeit sind nicht auf lokaler Ebene herangewachsen, sondern wurden durch Steuerungsimpulse im Rah-

men der staatlichen Möglichkeiten sichergestellt. Wie die Begleituntersuchungen gezeigt haben, stößt eine solche "Regionalisierung von Oben" auf Grenzen: Dort, wo sich bisher keine Kooperation herausgebildet hatte, gab es große Schwierigkeiten, die Selbstbezüglichkeit der einzelnen Gebietskörperschaften zu überwinden. Und selbst dort, wo günstigere Bedingungen vorlagen, hatten die Regionen aufgrund der Freiwilligkeit ihres Zusammenschlusses eine eher komplementäre Funktion, nämlich Themen aufzugreifen, die von den vorhandenen Institutionen nicht bearbeitet wurden, und sich ferner mit Strategien zu beschäftigen, bei denen die begründete Aussicht auf Konsens bestand. Sogenannte "Heiße Eisen" sollen den Empfehlungen der Wissenschaftler nach nicht angefaßt werden. Möglicherweise zeigt sich hier eine grundsätzliche Hürde der kooperativen Regionalpolitik: Regionale Strukturpolitik - auch im weitesten Sinne verstanden - erzeugt durch die räumliche Verteilung (vor allem: finanzieller) Interventionen bei den Gebietskörperschaften stets Gewinner und Verlierer, oder zumindest Gewinner und Nicht-Gewinner. Konsens ist demnach nur über solche Projekte zu erzielen, die für keinen der Beteiligten zu negativen Auswirkungen führen. Ob es sich dabei um eine generelle Restriktion der prozeduralen Regionalpolitik oder um die Folgen eines eher etatistischen Regionalisierungsmodells handelt, bleibt aber noch zu klären.

1.2.2 Nordrhein-Westfalen

Auch in der Bundesrepublik ist die Diskussion um eine prozedurale Reorganisation raumwirksamer Politik auf dezentraler Ebene kein Kind der letzten Jahre. Bereits 1984 forderte der Sachverständigenrat eine "Regionalisierung der Regionalpolitik" durch einen geordneten Rahmen, der insbesondere durch einen geeigneten Umbau des Finanzausgleichssystems und die Ausschaltung des interkommunalen Wettbewerbs geprägt sein sollte (vgl. Leidinger 1991: 327).

Das Problem der Zusammenführung einer sektoral fragmentierten Politik stellte sich vor allem im Bereich der Raumordnung. Auf den unteren Ebenen, also im Bereich der Regionalplanung besteht seit ehedem die Schwierigkeit, einerseits eine integrative Gesamtschau aller raumwirksamen Maßnahmen zu bewerkstelligen, ferner die verschiedenen Interessen der am Planungsprozeß beteiligten Akteure zu berücksichtigen und schließlich trotz einer Fokussierung auf regionalentwicklerische Aspekte der tatsächlichen Umsetzung und Vollzugskontrolle entsagen zu müssen. Im Zentrum der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit stand dabei u.a. der

Prozeß der Interessenvermittlung (vgl. Baestlein/Konukiewitz 1980), da der Planungsprozeß - quasi als Ersatz für eine Vollzugskontrolle - die Strategien der implementierenden Instanzen einzubinden hatte (vgl. dazu auch Erne 1984: 165). Die zentrale Anforderung der Interessenvermittlung führte z.B. in Niedersachsen¹⁶ dazu, daß die in den Landkreisen tätigen Planer die regionalen Raumordnungsprogramme solange wie möglich im Entwurfstadium bestehen ließen, um einerseits dem Abstimmungsprozeß soviel Zeit wie möglich zu lassen und andererseits auf das Abkühlen der vielzitierten "heißen Eisen" zu warten (vgl. Fürst 1985, 1987a).¹⁷

Bei einer solchen Entwicklung verliert der eigentliche Plan zunehmend an Bedeutung, und der Planungsprozeß gerät ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Dadurch entrinnt man dem Dilemma der Interessenvermittlung freilich nicht. So fiel oftmals die Entscheidung, auf eine integrative Entwicklungsplanung zu verzichten und stattdessen eine problemorientierte Integration der Fachplanungen auf regionaler Ebene anzustreben.

Trotz aller Veränderungen bleibt die Raumordnungspolitik das beste Beispiel für eine fachübergreifende Koordinationsaufgabe, insofern sie perspektivisch die zukünftigen Entwicklungswege von Regionen berücksichtigen muß. So schreibt der Beirat für Raumordnung in einer Empfehlung vom 18.3.1983: "Die Entwicklung der einzelnen Regionen kann weder ausschließlich zentral gesteuert, noch kann sie völlig sich selbst überlassen werden. Vielmehr müssen alle politischen und administrativen Ebenen und Instanzen (Bund Länder, Regionen, Kommunen) als auch die gesellschaftlichen Gruppen (!) und die Einwohner in den Regionen selbst die regionale Entwicklung zu ihrer Sache machen" (Beirat für Raumordnung 1984: 187).

Diese Empfehlungen gehen allerdings über die Abstimmung raumwirksamer Planungen mit den unterschiedlichen Ressorts und implementierenden Instanzen weit hinaus, insofern sie ausdrücklich organisierte gesellschaftliche Interessen sowie die Bevölkerung selbst als Teilhaber an der regionalen Interessenfindung sehen. Vorstellungen dieser Art finden sich nicht nur im Zusammenhang mit Planungsprozessen, sondern wurden bereits auf anderen Gebieten dezentraler Politikgestaltung formuliert. So betreffen z.B. die

16 In Niedersachsen sind die Landkreise für die Regionalplanung zuständig. Es handelt sich dabei um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, die keinerlei Vorschriften für die Ablauforganisation unterliegt (vgl. Fürst 1987b).

17 Dementsprechend erscheint es sinnvoll, das Koordinationsgeschäft bis in den Planvollzug hinein auszudehnen (Fürst 1991c: 55).

Vorschläge von Böhret (1983: 16ff.) einen Strategiewechsel der Wirtschaftsförderung und Beschäftigungspolitik auf dezentraler Ebene, der eine Steuerung durch die Integration aller Beteiligten beinhaltet und durch Kooperation geprägt ist. Dabei wird die Etablierung politisch-administrativer Verhandlungssysteme unter Beteiligung der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Kommunen und Arbeitsämter vorgeschlagen.

Ähnlich wie in der Schweiz sind in Deutschland - neben den anderen oben genannten Rahmenbedingungen - zunehmende Abstimmungsprobleme im Bereich der räumlichen Entwicklungsplanung und Implementationsdefizite struktureller Politikfelder ein Anlaß gewesen, über eine kooperative Einbindung dezentraler Interessen und eine konsensorientierte Steuerung kleinräumlicher Entwicklungsprozesse nachzudenken.

Daß die Übertragung prozeduraler Elemente auf den Bereich der regionalen Strukturpolitik und die Ausgestaltung eines regionalen Kooperationsprozesses als erstes in Nordrhein-Westfalen, und später in Niedersachsen in Angriff genommen wurde, ist sicherlich kein Zufall. Beides sind von ihrer räumlichen Ausdehnung her große Bundesländer, und daher mit einer Vielfalt regionaler Problemlagen konfrontiert. Beide Länder haben große Probleme mit dem Strukturwandel der Wirtschaft, und insbesondere Niedersachsen verfügt über eine größere Zahl schwach strukturierter, peripherer Regionen. Die Landeshaushalte sind entsprechend gefordert und bleiben mit ihren Impulsen zum interregionalen Ausgleich stark hinter den regionalpolitischen Anforderungen zurück. Dazu kommt eine im Vergleich zu den süddeutschen Bundesländern ineffektive Organisation der Regionalplanung. Zwar wird auch in Baden-Württembergischen Planungsverbänden keine dezidierte regionale Strukturpolitik betrieben, de facto ziehen diese Verbände aber aus eigenem Organisationsinteresse heraus viele regional relevante Themen an sich und führen auf diese Weise gemeinschaftliche Lösungen herbei. Ähnliche Erfolge erzielt man in Bayern mit den sogenannten "Teilraumgutachten" (vgl. Fürst u.a. 1990).

In Nordrhein-Westfalen kristallisierten sich die Folgen des Strukturwandels besonders in den Montanregionen heraus. Der Niedergang der sogenannten "Altindustrien" führte gegen Anfang der 80er Jahre zu einer verstärkten Freisetzung von Arbeitskräften und in der Folge zu Wanderungsbewegungen, die das Absterben ganzer durch Kohle und Stahl geprägter Regionen befürchten ließ (vgl. Schäffer 1990). Angesichts dieser Krisenerscheinungen belebte sich die Diskussion um eine Neuorientierung der regionalen

Strukturpolitik, die explizit auf die regionale Eigenverantwortung in den betroffenen Regionen setzte.

Im Jahr 1987 startete die Landesregierung die "Zukunftsinitiative Montanregionen" (ZIM), die als Vorläufer der heutigen, landesweiten Regionalisierung angesehen werden kann. Ziel des Verfahrens war es u.a. "die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen für die regionale Wirtschaftsentwicklung zu stärken, um auf diese Weise neue Impulse für den strukturellen Wandel zu entwickeln" (MWMT 1992b: 15). Dabei sollte öffentliches und privates Engagement zusammenkommen, Synergieeffekte sollten durch die Bündelung regionaler und lokaler Potentiale genutzt werden.

Zudem wurde eine breite Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen vor Ort gefordert. Man wollte die regionale Strukturpolitik und ihre Implementation nicht mehr auf die herkömmlich beteiligten öffentlichen Stellen (Kommunen, Kreise, Regierungspräsident, Fachbehörden) beschränken, sondern mit dem Ziel einer besseren Informationsbeschaffung und eines regionalen Ausgleichs der Interessen durch einen weitgehenden Konsens in den Regionen absichern.¹⁸

Die regionalen Kooperationsforen fertigten in der Folgezeit Maßnahmekataloge an, deren Projekte unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen regionalpolitischen Priorität von den Akteuren vor Ort in eine Rangfolge gebracht wurden. Seitens der Landesregierung bestand die Zusicherung, daß unter Konsens verabschiedete Projekte, denen die Regionen selbst eine hohe Bedeutung zuerkannten, vom Land bevorzugt gefördert würden. Das Land hatte sich dabei die Aufgabe gestellt, einerseits die Arbeit der Fachministerien zu koordinieren, und gleichzeitig landespolitische Gesichtspunkte in die Bewilligungspraxis einfließen zu lassen.

Trotz ausgiebiger Kritik, insbesondere an der Koordination zwischen den Ministerien wurde die ZIM als Erfolg gewertet und mit Beschluß der Landesregierung vom Mai 1989 auf das gesamte Gebiet Nordrhein-Westfalens ausgeweitet. Im Zuge der "Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein Westfalens" (ZIN) bildeten sich zunächst 14 Teilregionen sehr unter-

18 Die Neuorientierung der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik ist bereits von mehreren Seiten ausführlich kommentiert worden (vgl. u.a. Schäffer 1990, Waniek 1990, Hesse u.a. 1991, Heinze/Voelzkow 1991b, Heinze/Voelzkow 1992, ISA-Consult 1992, Forth/Wohlfahrt 1992, Krafft/Ulrich 1993, Heinze/Voelzkow (Hrsg.) 1994). Aus diesem Grunde wird an dieser Stelle auf die ausführliche Dokumentation der Initiativen verzichtet.

schiedlicher Größe und Zusammensetzung, aus deren Gremien der Landesregierung etwa 2000 Projektvorschläge eingereicht wurden (vgl. Schäffer 1990: 466). Diese bewilligte bis März 1990 318 Maßnahmen mit einem Gesamtfördervolumen von etwas über einer Milliarde Mark.

Diese erste ZIN-Runde war durch einen enormen Zeitdruck geprägt. Zwischen der Aufforderung, Projektvorschläge unter regionalem Konsens vorzulegen, und dem Termin für die Vorlage selbst lagen nur wenige Monate, sodaß in vielen Fällen Schubladenprojekte der Gebietskörperschaften eingereicht wurden. Abgesehen vom Zeitdruck bestand seitens der in den Regionen Beteiligten große Unsicherheit darüber, welche Prioritäten sich seitens der Landesregierung hinter dem von den Projekten zu erfüllenden Kriterium der "Strukturwirksamkeit" verbargen. Diese Unsicherheit verstärkte sich noch, als die Verkündung der geförderten Maßnahmen ergab, daß die Landesregierung mit ihren Entscheidungen mehr oder weniger von den regionalen Prioritätenlisten abgewichen war, diese Abweichungen aber nicht begründete.

Insbesondere diese Unstimmigkeiten haben das ZIN-Verfahren einer verstärkten Kritik ausgesetzt. So bemerkt etwa Waniek (1990: 41), daß die Regionalisierung keinesfalls eine echte Dezentralisierung darstelle, weil die Landesregierung ja die letztendliche Entscheidungskompetenz über die zu fördernden Projekte behalte. Waniek fordert daher eine vollständige Verlagerung der regionalen Strukturpolitik auf die Regionen selbst.

Dies verkennt jedoch nicht nur "die politischen Rahmenbedingungen, die gegenwärtig eine Neuverteilung der Kompetenzen unmöglich machen..." (Krafft/Ulrich 1993: 38), sondern auch die Tatsache, daß Regionen sich nicht im luftleeren Raum entwickeln, sondern in funktionaler Verflechtung innerhalb größerer räumlicher Einheiten stehen. Der aus dieser Situation resultierende interregionale Abstimmungsbedarf kann letztlich nur durch einen übergeordneten Koordinator (eben durch das Land) sichergestellt werden.

Dennoch geht die Kritik von Waniek nicht ganz am Ziel vorbei, denn es ist gerade jener Abstimmungsprozeß zwischen den innerregional formulierten Prioritäten und der landespolitischen "Gesamtschau", der in puncto Transparenz und Nachvollziehbarkeit entscheidende Mängel aufweist. Dies wiederum ist weniger auf mangelnden Gestaltungswillen zurückzuführen, als auf Komplikationen des Verfahrens selbst. So wiesen Hesse u.a. (1991: 138) bereits im Hinblick auf das ZIM-Verfahren darauf hin, daß der für die

Koordination der Anträge unter den Fachministerien zuständige interministerielle Ausschuß (SIAM) seine Aufgabe nur begrenzt erfüllen konnte.

Auch auf der Landesebene kann die Strukturwirksamkeit eines Vorhabens nur durch intensive Kooperation der Fachministerien geleistet werden, und nicht durch sukzessive, ressortspezifische Abarbeitung. Dennoch wurden die Anträge entsprechend den verschiedenen Förderprogrammen sortiert und an die Ressorts verteilt (vgl. Krafft/Ulrich 1993: 40). Die einzelnen Ressorts wiederum dürften Probleme damit gehabt haben, neben der fachlichen Eignung der Projekte auch den vor Ort erzielten Kooperationserfolg zu "belohnen". Dazu kam, daß neben dem ZIN-Verfahren auch das normale Antragsverfahren für die sektoralen Förderprogramme weiterlief.

Ein gravierender Mangel der ersten Antragsrunde bestand ferner darin, daß seitens der Landesregierung die Bedeutung einzelner Projekte nachvollzogen werden mußte, ohne dabei die dahinter liegenden regionalen Entwicklungsvorstellungen zu kennen. Erst auf der Grundlage ausgearbeiteter Entwicklungskonzepte hätte der Stellenwert einzelner Maßnahmen im Zusammenhang mit den Strategien und Absichten der Institutionen vor Ort beurteilt (und mit den eigenen Zielen abgestimmt) werden können.

So wurde mit dem Beschluß der Landesregierung vom 16.10.1990 und den danach ergangenen "Handlungsempfehlungen regionale Entwicklungskonzepte" der weitere Ausbau der Regionalisierungspolitik eingeleitet. In den Handlungsempfehlungen ruft die Landesregierung (die inzwischen vorhandenen 15 Regionen) nochmals dazu auf "regionale Entwicklung in regionaler Selbstverantwortung zu gestalten" (vgl. MWMT 1992b, Anl. 5). Dabei komme es wesentlich auf die Kooperation der relevanten Kräfte in den Regionen an. Die (mittlerweile angemahnte) Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte trage so auch zur Identifikation der Bürger und Bürgerinnen mit ihrer Region bei.

Im Hinblick auf das Verfahren und die Beteiligung macht die Landesregierung deutlich, daß Regionen im Kooperationsprozeß offene Gebilde darstellen, deren Grenzen nicht unabänderlich fixiert sind. Um die Kooperation auch in anderer Hinsicht offen zu halten, wird ferner auf eine Definition des Teilnehmerkreises verzichtet. Mit Nachdruck ist jedoch die Beteiligung sozialer-, kultureller-, ökologischer-, arbeitsmarktpolitischer- und gleichstellungspolitischer Interessen anempfohlen.

Empfehlungen detaillierter Art gibt es ferner zur Ausgestaltung der Regionalen Entwicklungskonzepte (REK). Diese sollen auf der Grundlage von Datenanalysen und qualitativen Einschätzungen Leitbilder, Handlungsfelder und Entwicklungslinien formulieren, wobei den Schwerpunkten Neue Technologien, Qualifikation, Mobilisierung von Flächen, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Belangen und gleichstellungspolitischen Fragen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Als Hilfestellung für die Regionen enthalten die Handlungsempfehlungen ferner eine beispielhafte Aufzählung der Themenfelder, die bei der Ausarbeitung der REK abzuhandeln sind.

Die REK, wie die Landesregierung an anderer Stelle betont (vgl. ebd.: 19ff.), haben lediglich empfehlenden Charakter, und daher keine planungsrechtliche Bedeutung. Sie dienen somit als Basis und Inhalt der regionalen Kooperation sowie der Abstimmung zwischen den Entwicklungszielen des Landes und der Regionen. Der Unterschied zwischen den REK und den Instrumenten der Raumplanung besteht, so die Landesregierung, darin, daß erstere ein wesentlich umfassenderes Themenfeld abhandeln, als die eher flächenbezogene Landesplanung.

Auf der anderen Seite zeigen strukturpolitische Strategiekonzepte im Falle der Umsetzung räumliche Auswirkungen. Daher werden die REK nach der Vollendung den in Nordrhein-Westfalen für die Regionalplanung zuständigen Bezirksplanungsräten zur Stellungnahme vorgelegt.

Ferner sieht die Landesregierung vor, daß die REK in den Selbstverwaltungsgremien der Gebietskörperschaften beraten werden, und deren Kompetenzen und Rechte durch die Regionalisierung nicht berührt werden. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß eventuelle Verwaltungsmitglieder in den Regionalkonferenzen an die Weisungen der Kommunalparlamente gebunden sind.

Trotz der an mehreren Stellen geäußerten dringenden und detaillierten Empfehlungen zur Ausgestaltung der Kooperation und zur Erarbeitung der REK betont die Landesregierung immer wieder die Freiwilligkeit des Verfahrens und seine Komplementarität zu den bereits existierenden politisch-administrativen Planungs- und Implementationsverläufen. Dies gilt im übrigen auch weiterhin für die vorhandenen Förderinstrumente: Zum einen entscheiden die Regionalkonferenzen nicht über die einzelbetriebliche Förderung im Rahmen sektoraler und regionaler Programme (es sei denn, die Betriebe wünschen das), und zum anderen bleiben die klassischen Interven-

tionsinstrumente sowie deren Gestaltung nach wie vor in den Händen des Landes.

Insgesamt gesehen läßt sich die Strategie des Landes dahingehend charakterisieren, daß mit der Regionalisierung eine "unverbindliche Verbindlichkeit" hergestellt wird, deren Regelungskomponente in der Äußerung von Empfehlungen besteht, die von den Akteuren (wegen der ungewissen Zukunft) nicht gänzlich überhört werden können, denen aber auf der anderen Seite auch nicht geradlinig entsprochen werden muß.

Die in der Schrift des Wirtschaftsministeriums unter der Überschrift "Die dritte Phase der Regionalisierung" (ebd.: 23ff.) dargestellte Anreizkomponente fügt sich nahtlos in das Gesamtkonzept: Es wird nur mittelbar über Geld gesprochen. Die Landesregierung verpflichtet sich, eingereichte REK mit den Regionen zu diskutieren, und nach Abstimmung mit den landespolitischen Vorstellungen die Umsetzung der jeweils formulierten Entwicklungsziele vordringlich zu betreiben.

Die sogenannte dritte Phase der Regionalisierung wurde mit der Vorlage der REK der Regionen Aachen, Emscher-Lippe und Ostwestfalen-Lippe eingeleitet. Dem die Konzepte betreffenden Kabinmettsbeschluß vom 16. Juni 1992 ist zu entnehmen, daß die Ressorts mit einer zügigen Umsetzung der entsprechend prioritär bewerteten Maßnahmen beauftragt werden, die Ressorts ferner verpflichtet sind, ihre strukturpolitischen Aktivitäten an den vorgelegten Konzepten zu orientieren. Schließlich wird das MWMT beauftragt, den Dialog über die Fortschreibung der REK mit den Regionen unverzüglich fortzusetzen (vgl. ebd.: Anlage 7). Die Fortschreibung der Konzepte entspricht der Vorstellung, daß es sich bei den REK nicht um einmalig zu fertigende, endgültige Pläne handelt, sondern um die Grundlage eines Diskussionsprozesses, der im weiteren Sinne die Fortentwicklung der Regionen selbst darstellt. Gleichzeitig wird an anderer Stelle aber deutlich, daß es sich bei der gewünschten Fortschreibung auch um eine Präzisierung handeln soll. Aufgrund der bis zum Ende des Jahres 1992 eingereichten Konzepte wird darauf hingewiesen, daß die Abstimmung zwischen den Interessen der Landesregierung und denjenigen der Regionen stark von der Qualität der REK abhängt. Darüber hinaus werden Verbesserungen angeregt: Ein detaillierterer Bedarfsnachweis für Unterstützungen, klare Nutzungs- und Vermarktungskonzepte für einzelne Flächen, die Verknüpfung von Nutzungskonzepten mit anderen Bereichen der Strukturpolitik und eine Konkretisierung im Bereich einzelner Projektvorschläge hinsichtlich Trä-

gerschaft und Finanzierung sollten stärker als bisher ausgearbeitet werden (ebd.: 28ff.).

Wie oben bereits angedeutet, ist das ZIN-Verfahren in vielen einzelnen Punkten und Verfahrensschritten kritisiert worden. Zum Teil ist dies durch die Offenheit und Freiwilligkeit der regionspezifischen Abläufe bedingt. Da die gebildeten Regionen sich z.B. an Verwaltungsgrenzen orientieren und die Grenzen eines Regierungsbezirkes nicht überschreiten, entsprechen die Bezugsräume der Kooperationen nicht in allen Fällen der funktionsräumlichen Verflechtung (Waniek 1990: 43ff.).¹⁹ Teilweise wird indirekt die Offenheit des Verfahrens selbst zum Anlaß für Einwände genommen, wenn etwa die Unsicherheit über den institutionellen Status der Regionalkonferenzen, oder das ungeklärte Verhältnis zwischen Raumordnung und regionaler Strukturpolitik ins Blickfeld rückt (vgl. ISA-Consult 1992: 10ff.).

Grundsätzliche Einwände gegen Organisation und Verfahren der Zukunftsinitiative beziehen sich im wesentlichen auf drei Punkte: Es handele sich nicht um eine Dezentralisierung der Strukturpolitik, da die Landesregierung Entscheidungen in letzter Abwägung allein treffe. Ferner mangle es dem ZIN-Verfahren wegen fehlender politischer Haftung der Teilnehmer in den Regionalkonferenzen an demokratischer Kontrolle (Waniek 1990: 41ff., s.o.). Ein drittes Problem stellt die Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen dar: Wer entscheidet, wer und wie beteiligt wird? (ebd.: 60).

Wegen dieser grundsätzlichen Mängel wird dem ZIN-Verfahren von anderer Seite eine Gratwanderung diagnostiziert: ZIN steht nach Meinung der Autoren von ISA-Consult am Scheideweg zwischen einer Auflösung in eine regionalisierte Kommunalpolitik und der vollständigen Integration in einen strukturpolitischen Handlungsansatz des Landes (vgl. dies. 1992: 10).

Wie bereits weiter oben angedeutet wurde, ist eine vollständige Abtretung von landeseigenen Entscheidungskompetenzen der regionalen Strukturpoli-

19 Die Kritik an der räumlichen Aufteilung geht am Gegenstand vorbei, da gerade die Offenheit des Verfahrens (und der Regionenabgrenzung) es den Kooperationen selbst überläßt, auf welche Gebiete sie sich beziehen wollen. Daß es dabei im Hinblick auf "Resträume" zu Kompromissen kommen muß, und die Akteure sich primär an Verwaltungsgrenzen orientieren, ist trotz raumstruktureller Schief lagen im Hinblick auf die Implementation der Maßnahmen (für deren Trägerschaft räumliche Zuständigkeiten benötigt werden) nicht die schlechteste Lösung.

tik an die Regionen weder gewünscht noch durchführbar, da eine Koordination interregionaler Abstimmungsprozesse und eine Politik des Ausgleichs zwischen den Teilräumen ohne eine zentrale Instanz nicht zu gewährleisten wäre (vgl. dazu auch Eichener u.a. 1995: 264). Zudem baut die Strategie der unverbindlichen Verbindlichkeit ja gerade auf den Verzicht (langwieriger, und im Ergebnis fragwürdiger) institutioneller Reformen.

Die mangelnde demokratische Kontrolle der Regionalkonferenzen ist gewiß ein ernstzunehmender Vorwurf. Waniek weist aber selbst darauf hin, daß die Regionalisierung zu einer verstärkten Kommunikation auf kommunaler Ebene geführt hat (vgl. ders. 1990: 80). Zudem stellen Hesse u.a. (1991: 87) im Hinblick auf das ZIM-Verfahren fest, daß die Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden durch die Regionalisierung nicht berührt würden. Dies gelte insbesondere angesichts der Tatsache, daß letztendlich immer die Gemeindeparlamente über Maßnahmen auf ihrem Gebiet entscheiden (und alle Projekte werden letztendlich auf dem Gebiet einer Gemeinde umgesetzt). Demokratische Defizite im Konsensverfahren der Regionalkonferenzen dürften sich also im Hinblick auf die Umsetzung von Maßnahmen kaum auszahlen. Im Gegenteil: Bei ungenügender Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltung am Konsensfindungsprozeß ist in der Implementationsphase mit verstärkten Politikblockaden zu rechnen.

Die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen läßt sich durch institutionelle Regelungen seitens des Landes ebenfalls kaum gewährleisten, zumal die gesellschaftlichen Interessen durch die vorhandenen Vereine und Verbände nicht abgedeckt sind. Ohnehin erscheint es fragwürdig, auf der einen Seite die demokratische Legitimation des Verfahrens einzufordern, und auf der anderen Seite eine verbindliche Regelung für die Beteiligung der *organisierten* Interessen anzumahnen. Vom Ansatz konsequenter wäre daher der Vorschlag einer Kommunalisierung der Strukturpolitik.

Die Gefahren, die sich aus der Unbestimmtheit des Regionalisierungsprozesses ergeben, sollen damit keineswegs vom Tisch gewischt werden. Es wird aber deutlich, daß den wesentlichen Kritikpunkten - so, wie das Verfahren angelegt ist - nicht auf der Ebene institutioneller Regulierung, sondern eher im Bereich der Verfahrensbegleitung durch die Landesregierung begegnet werden kann. Auf einige der dargestellten Mängel (z.B. die Beteiligung von Interessen, die Einbindung der Kommunalparlamente) hat die Landesregierung dementsprechend bereits gegen Ende 1992 mit ihren Empfehlungen reagiert (s.o.).

Die Begleitung des Regionalisierungsprozesse durch die Landesregierung wurde durch eine wissenschaftliche Untersuchung des Kooperationsprozesses in mehreren ausgewählten Regionen unterstützt. Die Ergebnisse der von Heinze und Voelzkow koordinierten Begleitforschung liegen in Kürze vor (vgl. die Beiträge in Heinze/Voelzkow (Hrsg.) 1995). Entsprechend der generellen Strategie der Landesregierung stellen die Beiträge aus den einzelnen Regionen weniger darauf ab, institutionelle Regelungsdefizite anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen. Stattdessen ging es dem Gesamteindruck der Studien nach vielmehr darum, grundsätzliche Rahmenbedingungen eines auf Freiwilligkeit und Offenheit beruhenden Kooperationsprozesses aufzuzeigen und Ansatzpunkte für mögliche prozeßbegleitende Hilfen seitens der Landesregierung zu benennen.

Bereits aus der Begleitforschung des Kooperationsprozesses in 5 Modellregionen läßt sich entnehmen, daß auf die Strategie der unverbindlichen Verbindlichkeit sehr unterschiedlich reagiert wurde. Die Offenheit und Freiwilligkeit der ZIN hat offenbar dazu geführt, daß die einzelnen Regionen den Empfehlungen zwar mehr oder weniger gefolgt sind, sich aber hinsichtlich des Verfahrens, der Beteiligung von Akteuren und der Ergebnisse recht unterschiedliche Strategien ergeben haben. Entsprechend schwierig gestaltete sich für die Wissenschaftler das Unterfangen, allgemeine Schlußfolgerungen aus den Gesamtergebnissen zu ziehen.

Zunächst einmal wurde noch einmal deutlich, daß die Reihenfolge der ZIN-Phasen und der große Zeitdruck, unter dem die erste Antragsrunde verlief, negative Auswirkungen auf die Kooperation der regionalen Akteure hatten: Das ZIN-Verfahren wurde zunächst mit Skepsis aufgenommen. Die Idee einer komplementär zu den herkömmlichen Planungs- und Implementationsstrukturen verlaufenden freiwilligen Interessenvermittlung im Bereich der regionalen Strukturpolitik wurde gleichwohl positiv bewertet. Insbesondere die Offenheit des Verfahrens ist von den Beteiligten als Vorteil angesehen worden (vgl. Eichener u.a. 1995: 255ff.).

Im Zentrum des ZIN-Verfahrens stand die Ausarbeitung der REK. Während die Autoren von ISA-Consult die qualitative Ausarbeitung der Konzepte kritisiert haben (vgl. ISA-Consult 1992: 18), stellt die von Heinze/Voelzkow koordinierte prozessuale Begleitforschung eher die große Ähnlichkeit der Konzepte heraus. Wünsche hinsichtlich regionaler Entwicklungswege sind offenbar gewissen Modeerscheinungen unterworfen. Ferner zeigt die Wahrnehmung der Problemstruktur in den Regionen eine starke Konzentration auf Mängel der wirtschaftsnahen Infrastruktur (vgl. auch MWMT

1992a: 16ff.). Dies deutet darauf hin, daß, wie von den Autoren der Begleitforschung auch festgestellt wurde, der Prozeß stark von den kommunalen Verwaltungen dominiert ist (vgl. Heinze/Voelzkow 1995b). Und es läßt sich die Vermutung daraus ableiten, daß die Konferenzen sich vornehmlich mit (teuren) Maßnahmen beschäftigen, die ohne eine Finanzierung durch das Land nicht verwirklicht werden können.

Ähnlich wie die kommunalen Verwaltungen, spielen auch die Kammern eine wichtige Rolle im Regionalisierungsprozeß. Sie waren in allen beobachteten Fällen von Anfang an am Geschehen beteiligt, während etwa Wohlfahrtsverbände und Gleichstellungsbeauftragte erst später, und zum Teil erst auf Druck der Landesregierung hinzugezogen wurden. Dennoch weichen Zusammensetzung und Größe der jeweils gebildeten Regionalkonferenzen erheblich voneinander ab. So sind etwa neben den gesellschaftlichen Gruppen auch die Parlamentarier der Kommunen in unterschiedlicher Intensität in das Verfahren eingebunden. Das Verfahren selbst wiederum ist unterschiedlich stark von der Einflußnahme des Regierungspräsidenten geprägt.

Je nach Intensität und Umfang der Beteiligung von Politikern und gesellschaftlichen Gruppen lassen sich zwei verschiedene Strategien aus der Heterogenität der Vorgehensweisen herauslösen: Zum einen eine "TOP-Down-Strategie", bei der Hauptverwaltungsbeamte und andere Vertreter der Administrationen relativ schnell und effektiv regionale Entwicklungsziele formulieren und untereinander abstimmen, zum anderen eine "Bottom-Up-Strategie", bei der unter möglichst breiter Beteiligung, und daher (wegen der größeren Zahl und der Interessenvielfalt der Teilnehmer) auch unter größeren Schwierigkeiten, versucht wird, regionalpolitische Wünsche und Absichten unter einen Hut zu bringen. Berücksichtigt man den ausstehenden Teil der Implementation des ZIN-Verfahrens, also den konkreten Prozeß der Umsetzung einzelner Projekte, sind die Effizienzvorteile des administrativen (exklusiven) Vorgehens allerdings schnell dahin, denn erst bei der Ausformulierung und Umsetzung konkreter Maßnahmen stellen sich Gewinner und Verlierer heraus: Veto-Blockaden der ausführenden Stellen und der organisierte Widerstand gesellschaftlicher Gruppen können den gesamten Prozeß infrage stellen.

Eine inklusive Strategie hat allerdings den Nachteil, daß sie erst sehr spät und unter großen Anstrengungen Ergebnisse hervorbringen kann. Dennoch ist dieser Weg nach Ansicht der Wissenschaftler vorzuziehen, weil der Hauptnutzen bei der Erarbeitung von REK ohnehin nicht in den Konzepten

materialisiert, sondern vielmehr in den Verbesserungen der Kooperationsbereitschaft, der Verstärkung regionaler Identität, der Verminderung des Konfliktniveaus und einer gemeinsamen Mobilisierung von Ressourcen liegt (vgl. Eichener u.a. 1995: 261). Anzumerken ist, daß eine Verringerung des Konfliktniveaus bisher wahrscheinlich darauf beruht, daß die Ausarbeitung von Konzepten es (noch) ermöglicht, besonders konflikträchtige Vorhaben aus der Diskussion herauszulassen. Dies haben die Schweizer Erfahrungen mit der Regionalisierung bereits gezeigt.

Zusammenfassend läßt sich vorerst also festhalten, daß die Regionalisierung in Nordrhein-Westfalen sehr unterschiedliche, und zum Teil auch fragwürdige Ergebnisse vorzuweisen hat. Darüber hinaus ist der weitere Verlauf des Verfahrens noch nicht abzusehen. Dennoch kommt die Begleitforschung zu dem Schluß, daß es zur ZIN keine Alternative gibt. Eine Kommunalisierung der Regionalpolitik sei keine Gewähr dafür, daß wirklich regionalpolitische Ziele verfolgt würden. Zudem sei die Berücksichtigung des regionalen Ausgleichs gefährdet (ebd.: 264). Trotz des teilweise aufgetretenen Wunsches nach stärkerer Regulierung durch die Landesregierung und einer Unsicherheit über die weitere Institutionalisierung der Regionalkonferenzen sind die Autoren der Ansicht, neue Institutionen wirkten nur als verlängerter Arm der Landesregierung.

Die Empfehlung an die Landesregierung, die bisherige Regionalisierungspolitik konsequent fortzuführen, bedeutet aber auf der anderen Seite nicht, daß Veränderungen in deren Strategie obsolet wären. Aus der Begleituntersuchung des ZIN-Verfahrens ergeben sich nämlich zwei wesentliche, dem Kooperationsprozeß abträgliche Faktoren: Die allgegenwärtigen Probleme bei der kommunalen Kooperation und die Berücksichtigung der REK in der Landespolitik (ebd.: 262). Der zweite Punkt spricht die Selbstbindung der Landesregierung an ihre eigene Konzeption an, denn die Strategie der unverbindlichen Verbindlichkeit trägt nur, wenn deren Urheber sich selbst jener Verbindlichkeit unterwirft. Das ist bisher offenbar nicht in ausreichendem Umfange geschehen.

Ein Abbau kommunalen Konkurrenzverhaltens läßt sich demgegenüber nicht so leicht bewerkstelligen, weil es sich hier um ein grundsätzliches Problem der Regionalisierung handelt. Die Offenheit und Komplementarität des Verfahrens schützt dieses nicht vor einer starken Abhängigkeit von den vorhandenen politisch-administrativen Strukturen, und führt im Hinblick auf die Kommunen sogar zu einer Asymmetrie der Komplementarität: Eine Regionalisierung kann, insbesondere in Phasen der Durchführung und

Umsetzung auf die Kommunen nicht verzichten, die Kommunalpolitik dagegen kann auch ohne Regionalisierung auskommen. Aus der Sicht der Gemeinden reichen in vielen Fällen ohnehin themenbezogene Arbeitsgemeinschaften als Kooperationsformen aus, wie sie z.B. auch im "Gefolge" der Regionalisierung entstanden sind (vgl. Voelzkow 1994). Solche weniger fest institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit entsprechen offenbar auch eher den Vorstellungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (vgl. Wirtschaftsausschuß des DStGB 1993: 4ff.).

Aus dieser Sicht heraus besteht das zentrale Ergebnis der Begleitforschung in der Frage, wie eine auf konzeptionelle Regionalentwicklung hin ausgerichtete interkommunale Kooperation durch die Landesregierung unterstützt werden kann. Dies wiederum führt zu der abschließenden Vermutung, daß die von Hödl /Mönig (1995: 226) in Bezug auf die Region Ostwestfalen-Lippe getroffene Feststellung als zentrale Schlußfolgerung der gesamten Forschung angesehen werden kann: *Die interkommunale Kooperation ist als zentrale Aufgabe und Prüfstein der Regionalisierung anzusehen.*

1.2.3 Niedersachsen

Im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen wurde die Regionalisierungsdiskussion in Niedersachsen gegen Anfang 1991 vom Innenministerium in Gang gebracht (vgl. Glogowski 1992).²⁰ Das für die Raumordnung zuständige Ministerium verfolgte dabei eigenständige Ziele, die sich von denen des Wirtschaftsministeriums qualitativ unterschieden. Ausgangspunkt für eine Regionalisierungsstrategie waren die aufgetretenden Mängel der kreisgebundenen Regionalplanung und ein umfassenderes Verständnis von Regionalplanung überhaupt. Der Regionalplanung fehlt es zum einen an einer größerräumlichen Abstimmung der regionalen Raumordnungsprogramme unter den Kreisen (Schlehubusch 1991: 17), und zum anderen an einer ausreichenden Einbindung der Gemeinden, die in vielen Fällen im Zuge ihrer partikularen Interessenverfolgung die Planungsstrategien der Kreise unterlaufen (vgl. Forth/Wohlfahrt 1992: 564).

Grundsätzlich hat sich Regionalplanung aufgrund der fachlichen Segmentierung der raumrelevanten Politikfelder und politisch-administrativer In-

²⁰ Die folgenden Ausführungen beruhen zum Teil auf Expertengesprächen, die bei der Landesregierung und in einzelnen Regionen geführt wurden.

teressenkonflikte (sowie einer längeren Untätigkeit des Landes selbst, vgl. Danielzyk/Wiegand 1986, Danielzyk 1992) auf die Funktion einer Ordnungsplanung zurückgezogen, und ist in ihren Auswirkungen in die Nähe einer schlichten Landschaftsplanung gerückt. Ziel des Innenministeriums ist es daher, die Raumordnung auf der regionalen Ebene stärker in die Richtung einer dynamischen, konzertierten Entwicklungsplanung voranzutreiben. Gleichzeitig soll mit der Bildung von regionalen Kooperationsräumen die Anbindung der Regionalplanung an vorhandene Verwaltungsstrukturen gelockert werden. Ähnliche Vorstellungen finden sich auch in einer Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Norddeutsche Bundesländer der ARL (vgl. Dies. 1993).

Nachdem der Innenminister seine Vorstellungen zur Regionalisierung mit Nachdruck vorgetragen hatte (worauf sich bei den kommunalen Gebietskörperschaften der begründete Verdacht ergab, ihre Kompetenzen sollten beschnitten werden), und von seiten der Landkreise auf starken Widerstand stieß, betonte er später wiederholt die Freiwilligkeit der regionalen Selbstfindung und erklärte den Verzicht der Landesregierung auf jegliche gesetzliche Regulierung des Regionalisierungsprozesses. Allerdings sollten gesetzliche Regelungen eine Institutionalisierung der Regionalplanung auf kreisübergreifender Ebene auch nicht verhindern. So wurde in Aussicht gestellt, die sich herausbildenden Kooperationsräume im Landesraumordnungsprogramm lediglich deskriptiv nachzuvollziehen, und die gesetzliche Möglichkeit für eine verbandliche Organisation der regionalen Raumordnung zu schaffen (vgl. Glogowski 1992, Landesraumordnungsprogramm, Entwurf 1992: 92f.).

Die im Entwurf des Landesraumordnungsprogramms definierten Ziele der regionalen Kooperation machen deutlich, daß das Innenministerium mit seinen Handlungsvorschlägen über eine regionale Strukturpolitik im engeren Sinne weit hinausgeht. Ganz im Sinne einer ressortübergreifenden Entwicklungsplanung sind die neuen Formen und Instrumente der Zusammenarbeit darauf ausgerichtet,

- durch die Bündelung der regionalen Kräfte die besonderen Potentiale der Regionen zu nutzen,
- im Ausgleich von Ökologie und Ökonomie eine hohe regionale Umwelt- und Lebensqualität zu sichern,
- regionale Entwicklungskonzepte in der Form von Orientierungs- und Handlungskonzepten zu erarbeiten, als Grundlage für einen regional effizienten Ressourceneinsatz und als Orientierung für die staatliche Entwicklungs- und Förderpolitik,
- durch eine eigenständige Regionalpolitik und regionale Selbstverantwortung die kommunale Selbstverwaltung zu sichern und weiterzuentwickeln,
- regionalen Konsens mit demokratischer Legitimation unter Einbindung der gesellschaftlichen Kräfte herzustellen, und damit ein Bewußtsein von regionaler Identität und Solidarität zu fördern. (ebd.: 92)

Demgegenüber spricht das Wirtschaftsministerium gegen Ende 1991 von einer "Regionalisierung der Wirtschaftspolitik" als Teil einer themenorientierten regionalen Kooperation (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft 1991: 2). Obwohl in den einschlägigen Thesenpapieren des Ministeriums auch der Raumordnung ein eigenständiger Stellenwert eingeräumt wird, konzentrieren sich die Ausführungen auf originäre Arbeitsfelder der regionalen Wirtschaftspolitik, wie etwa Standortmarketing, Technologiepolitik, Umweltwirtschaft, Verkehrsinfrastruktur und Fremdenverkehr. Gegenüber Nordrhein-Westfalen fällt dabei allerdings die starke Betonung des Umweltfaktors ins Auge (vgl. auch Krafft/Ulrich 1993: 28).²¹

Ferner strebt das Wirtschaftsministerium - wie bereits angedeutet - eine eher themenorientierte Zusammenarbeit an (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft 1992), weil es davon ausgeht, daß die Regionen mit der Erarbeitung ausgefeilter Entwicklungskonzepte überfordert sind. An dieser Stelle deuten sich Abstimmungsdefizite unter den beiden genannten Ministerien an, die nicht nur aus mangelnder Koordinierung hervorgegangen sind, sondern auch aus einer grundsätzlichen Überlappung der Raumordnungs- und Strukturpolitik resultieren. In einem Thesenpapier des Wirtschaftsministeriums vom 4.3.93 taucht die Raumordnungspolitik aber-

21 Im Verfahren selbst ist jedoch eine stärkere Akzentuierung der Umweltpolitik nicht zu verspüren.

mals als eines unter den bereits genannten Themen der Regionalisierung auf, und steht damit neben den Einzelzielen der regionalen Strukturpolitik. Der vom Innenministerium neu formulierte Anspruch der Raumplanung indes deckt alle gesellschaftspolitisch relevanten Themen, bzw. ihr raumrelevantes Zusammenwirken in konkreten Gebietsbezügen ab. Raumordnung soll die Ziele der Strukturpolitik integrieren. Dies wiederum muß nicht, kann aber als Anspruch der partiellen Unterordnung der Strukturpolitik unter eine ressortübergreifende Entwicklungsplanung gedeutet werden. Ein solcher Sachverhalt braucht nicht explizit thematisiert zu werden, um Koordinierungsschwierigkeiten zwischen den Ressorts zu erzeugen. Anders liegt der Fall etwa in Nordrhein-Westfalen, wo man sich seitens der Landesregierung offenbar darauf geeinigt hat, der Raumplanung die reine Ordnungsfunktion zuzuweisen (s.o.).

Bis Ende 1993 arbeiteten die beiden Ministerien in Niedersachsen an der Behebung der Koordinationsdefizite. Ein Kabinettsbeschluß der Landesregierung vom 21.12.93 soll nunmehr zu einer einheitlichen Behandlung des Themas führen. Koordinierungsschwierigkeiten gab es allerdings nicht nur zwischen dem Innen- und Wirtschaftsministerium, sondern auch im Hinblick auf das Ministerium für Soziales: Dieses war, obwohl es eigenständige arbeitsmarktpolitische Ziele in Niedersachsen verfolgt, über längere Zeit nicht in die Regionalisierungsdiskussion der Landesregierung einbezogen.²²

Mit dem bereits erwähnten Kabinettsbeschluß fand die Landesregierung zu einer einheitlichen Stellungnahme über Aufgaben und Zielen der Regionalisierung. Dabei wurde den umfassender formulierten Zielvorstellungen des Innenministeriums stärkere Priorität eingeräumt, und dieses mit der Koordination der von Landesseite zur ergreifenden Maßnahmen beauftragt (vgl. MI 1993).

Die Regionalisierungsstrategie der Niedersächsischen Landesregierung stellt sich, vorerst zusammengefaßt, als eine abgeschwächte Variante des nordrhein-westfälischen ZIN-Verfahrens dar. Ebenso wie dort wird in Niedersachsen eine stärkere Zusammenarbeit der lokalen Gebietskörperschaften unter Einbezug der gesellschaftlichen Gruppen angemahnt. Ferner wird die Freiwilligkeit und Offenheit des Vorgehens betont, wobei sich die Of-

22 Dem Sozialministerium in Nordrhein-Westfalen ist es - zumindest anfangs - offenbar ähnlich ergangen, denn dort wurde seitens des Ministeriums eine eigene Regionalisierungsdiskussion in Gang gesetzt (vgl. Mai 1991).

fenheit ebenfalls auf die gewählte Organisationsform, den Grad der Beteiligung und den räumlichen Zuschnitt bezieht.

Von einer abgeschwächten Variante kann aus verschiedenen Gründen gesprochen werden: Bis 1993 bestand seitens des Landes keine koordinierte Vorstellung über die Bedeutung von dezentral erstellten regionalen Entwicklungskonzepten. Erst mit dem abgestimmten Konzept des MI vom Dezember 1993 wurde den Regionen die Erstellung von REK explizit nahegelegt, wobei auch deren Relevanz für die zukünftige Landespolitik Erwähnung findet. Das Land formuliert aber auch mit diesem Papier keine (als verbindlich zu interpretierende) Zusage über die Berücksichtigung von REK im Rahmen der eigenen Aufgaben. So wird lediglich darauf hingewiesen, daß die Regionen mittels REK ihre Interessen "wirkungsvoller gegenüber dem Land, dem Bund und der EG zur Geltung bringen (können)". Damit ergibt sich für die Landesregierung gleichzeitig eine geringere Selbstverpflichtung. Während in Nordrhein-Westfalen zugesichert wurde, die REK mit den Regionen zu diskutieren und ihre Umsetzung unverzüglich einzuleiten, beschränkt sich die Selbstbindung in Niedersachsen auf eine beratende Unterstützung der Regionen und die Zusage, vorhandene Fördermittel stärker in strukturwirksamer Hinsicht zu bündeln. Die Verzahnung der Fachpolitiken und die Koordination des Fördermitteleinsatzes obliegen dabei einem neu gebildeten interministeriellen Arbeitskreis. Ferner sollen die Bezirksregierungen in diesem Zusammenhang Koordinationsfunktionen übernehmen. Wie in Nordrhein-Westfalen auch, verbleibt aber hinsichtlich Förderprioritäten und -kontingenten das letzte Wort beim Land.

Obwohl in den Positionspapieren der Landesregierung (im wesentlichen: des MWTV) von einer Einbeziehung der gesellschaftlichen Gruppen und der Beteiligung der Kommunen am Kooperationsprozeß gesprochen wird, ist die diesbezüglich sehr heterogene Entwicklung in den Regionen von der Landesregierung kaum weitergehend kommentiert worden, d.h., Korrekturen im Sinne von Empfehlungen hinsichtlich der Beteiligung bestimmter Interessengruppen oder der Hinzuziehung kommunaler Mandatsträger sind bisher nicht erfolgt, obwohl die Entwicklung in einzelnen Regionen dazu Anlaß gegeben hätte.

Die Landesregierung beschränkt sich also darauf, den Nutzen der Regionalisierung herauszustellen, Vorschläge für eine regionale Zusammenarbeit zu unterbreiten und die sich herausbildende Kooperation deskriptiv nachzuzeichnen.

Ursache dieser mit wenig Nachdruck verfolgten Bemühungen sind Kritikern zufolge die Abstimmungsprobleme zwischen Innen- und Wirtschaftsministerium sowie ein stärkeres Interesse des Wirtschaftsministeriums für die Industriepolitik (vgl. Krummbein 1993: 10). Letzteres erscheint wegen der Abhängigkeit des Landes von der Automobilindustrie plausibel. Es bleibt daher abzuwarten, ob es sich um ein Phänomen handelt, bei dem wegen Krisenerscheinungen im Bereich der Raumfahrt- und Automobilindustrie notwendige Ressourcen nur vorübergehend gebunden werden.

Trotz der nicht eben großen Betriebsamkeit der Landesregierung in puncto Regionalisierung haben sich mittlerweile in allen Gebieten Niedersachsens Kooperationen gebildet. Zum Teil sind diese sogar ohne die Initiative und Begleitung der Landesregierung zustande gekommen (z.B. Strukturkonferenz Ost-Friesland, Regionalverband Südniedersachsen).

Wie auch in Nordrhein-Westfalen sind die entstandenen Kooperationen von sehr unterschiedlichem Organisationsgrad und hinsichtlich der Beteiligung von Akteuren äußerst heterogen. Während etwa im Oldenburger Land die Landkreise lediglich eine Zusammenarbeit vereinbart haben, ohne Themen, Ablauf oder Beteiligungsformen festzulegen, hat man in Südniedersachsen zwecks regionaler Kooperationen eigens einen Verein gegründet, dem neben Kommunen auch die gesellschaftlichen Gruppen beitreten können. Ferner wurde hier ein Regionalbüro eingerichtet, das die Tätigkeiten des Verbandes koordinieren soll. Alle anderen Kooperationen stellen Mischformen dar, oder sind erst im Entstehen begriffen, sodaß sich über die endgültige Form der Zusammenarbeit noch nichts sagen läßt. Ausnahmen bilden hier die Zweckverbände in den Räumen Hannover und Braunschweig sowie das Gebiet der Gemeinsamen Landesplanung im Bremer Umland, wo nach Möglichkeiten einer "festeren" Institutionalisierung von regionaler Kooperation gesucht wird. Diese Ansätze wurden und werden jedoch mit besonderem Engagement hinsichtlich des Einsatzes von Personal und Fördermitteln verfolgt, und können daher für die landesweite Regionalisierung kaum als Vergleich herangezogen werden, obwohl sie die Entwicklungsmöglichkeiten dezentraler Kooperation beispielhaft aufzeigen.

Das zurückhaltendere Vorgehen in Niedersachsen, und der demzufolge langsamer anlaufende Kooperationsprozeß in den Regionen hat, so Krafft/Ulrich (1993: 33ff.), nicht nur mit dem zeitlich späteren Beginn der

Initiative zu tun, sondern geht auch auf politisch-administrative Rahmenbedingungen zurück, die sich von denen in Nordrhein-Westfalen erheblich unterscheiden. Die von der dortigen Mikat-Kommission propagierte "Politik ohne Geld" sei besonders im finanzschwachen Niedersachsen bitterer Ernst geworden (ebd.: 34). So müsse die Landespolitik von einem schrumpfenden Mittelvolumen für die Regionalpolitik ausgehen, und sei daher um eine vorsichtigere Herangehensweise bemüht. Ferner müßten in Niedersachsen soziale und ökologische Aspekte bei der Regionalpolitik stärker beachtet werden, während die Regionalisierung in Nordrhein-Westfalen in einem engeren Sinne auf wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Gesichtspunkte fixiert gewesen sei. Dies geht aus institutioneller Sicht heraus betrachtet vermutlich auf die unterschiedliche Handschrift der Ressorts zurück. Während in Nordrhein-Westfalen vornehmlich das Wirtschaftsministerium an der Initiative beteiligt war, kamen erste Anstöße in Niedersachsen aus dem Innenministerium. Landes- und Regionalplaner neigen aufgrund ihres fachlich geprägten Blickwinkels eher dazu, "Region" in einem umfassenderen Sinne als Lebensraum zu begreifen.

Anders als in Nordrhein-Westfalen hat es in Niedersachsen bisher keine an Fallstudien orientierte wissenschaftliche Begleitung des Regionalisierungsprozesses gegeben. Dies wäre auch kaum möglich gewesen, da die Kooperation in vielen Teilen des Landes erst in den Anfängen steckt. Allerdings haben Krafft/Ulrich in ihrer Expertise auf besondere Schwachstellen der Regionalisierung hingewiesen und der Landesregierung Vorschläge für eine Verbesserung des Verfahrens unterbreitet, die nicht nur für die niedersächsische Regionalpolitik relevant sein dürften.

Die Autoren weisen darauf hin, daß es bei der Regionalisierung im wesentlichen um einen Lernprozeß der regionalen Akteure geht, der sich ohne weitere Unterstützung nicht von allein entwickeln wird. Die Einsicht der Beteiligten in die Notwendigkeit von Kooperation reicht nicht aus, um die Zusammenarbeit auf eine solide Grundlage zu stellen. Dazu bedarf es spezieller Anreize, die jedoch gegenwärtig durch das klassische Verfahren bei der Gewährung von Fördermitteln konterkariert werden. In Kenntnis des politisch Machbaren fordern Krafft/Ulrich daher eine größere Transparenz des Förderverfahrens und einen permanenten Dialog der Landesregierung mit den Regionen. Dies schließt einen fortlaufenden Wissenstransfer zwischen Landesregierung und Regionen ein, der durch die Einsetzung von Regionalbeauftragten noch intensiviert werden kann (ebd.: 88ff.).

Mit diesen Vorschlägen an die Adresse der Landesregierung wird abermals auf die Selbstbindung der Länder an ihre eigenen Initiativen hingewiesen. Wenn ein durch Freiwilligkeit geprägtes Verfahren eingeführt werden soll, und die Hürden für programmkonformes Verhalten hoch sind, dann muß wenigstens die Strategie des Impulsgebers konsequent durchgehalten werden. Dies ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für regionale Kooperation.

Obwohl die Mehrzahl der Forscher dem Anliegen der niedersächsischen Regionalisierung positiv gegenüberstand, fehlte es nicht an Kritik. Ähnlich wie die Arbeiten von ISA-Consult oder Waniek für Nordrhein-Westfalen (s.o.), läßt sich Ulrike Hardt in ihrer Stellungnahme in weiten Teilen von grundsätzlichen Erwägungen leiten. So wird bemängelt (1991: 81ff.), der Anstoß zur Regionalisierung sei von der falschen Seite gekommen. Solche Strategien hätten nicht selten zu einer Überwälzung von Ausführungs- und Finanzierungsverantwortung auf die unteren Ebenen geführt und dienten der Verpflichtung nachgeordneter Institutionen auf übergeordnete Ziele. Zudem sei die Regionalisierung für eine Politik des regionalen Ausgleichs völlig ungeeignet, sodaß hier ohnehin die Zentralität gewahrt bleiben müsse. Die Kritik läuft im Grunde darauf hinaus, daß der Regionalisierungsprozeß nicht zu einer Dezentralisierung von Verantwortung führt, sondern eventuell sogar das Gegenteil davon eintreten wird: So führt nach Ansicht von Hardt eine Stärkung der regionalen Ebene in strukturpolitischer Hinsicht zum Versuch der Akteure vor Ort, interregionale- durch innerregionale Verflechtungen zu ersetzen, was sich auf Landesebene wiederum als Nullsummenspiel darstellt und von dieser Seite zu erneuerter Prioritätensetzung direktiven Charakters führen muß. Auf diesem Umweg kann es daher zu einer Stärkung der Landesadministration kommen, und nicht zur Dezentralisierung (85ff.).

Diese Vorbehalte sind nicht von der Hand zu weisen, denn sie führen die Bedeutung des für eine effektive Regionalpolitik erforderlichen Gleichgewichtes von Zentralität und Dezentralität vor Augen: Regionalpolitik ist ohne zentrale Lenkung nicht möglich, läuft aber auch ohne eine selbstverantwortliche Teilhabe der Akteure vor Ort zunehmend ins Leere.

Auf einer praktischen Ebene betrachtet, entschärft sich das Problem einer weiteren Zentralisierung aber zusehens: Zunächst einmal ist es fraglich, ob es durch die Instrumente der Regionen (vornehmlich Infrastrukturpolitik) wirklich gelänge, wirtschaftsstrukturelle Verflechtungen zwischen Regionen in größerem Umfang zu beeinflussen. Selbst die Gefahr, daß regionale

Akteure zur Legitimation von Landesentscheidungen erhalten müssen, erscheint längerfristig relativ gering, wenn wirklich Kooperation entsteht. Dann nämlich können die Regionen dem Land gegenüber einen erheblich größeren Einfluß erlangen, als ihn heute ein einzelner Kreis oder eine Gemeinde besitzt. Freilich muß man davon ausgehen, daß die Initiative des Landes nicht als Form der Dezentralisierung gedacht ist. Eine ganze Reihe anderer Motive sind denkbar. Der Informationsfluß aus den Regionen soll möglicherweise intensiviert und verbessert werden, und die Landesregierung, so die Aussage eines Gesprächspartners, "muß sich nicht mit jedem Provinzfürsten²³ herumärgern". Der ins Auge gefaßte Vorteil der Regionalisierung läge hier also - ähnlich wie in der Schweiz (s.o.) - in einer Verringerung der Ansprechpartner.

Die Motive für die Regionalisierung sind, was die praktische Bewertung des Prozesses unter dem Gesichtspunkt der Dezentralisierung angeht, ohne Belang: Führt die Initiative zum Erfolg, erhalten die entstandenen Kooperationen ein weitaus stärkeres Gewicht im politisch-administrativen Gefüge zwischen Land und Gebietskörperschaften. Schlägt sie dagegen fehl, bleibt es beim alten, was nicht heißen soll, daß dies kein Verlust wäre.

1.2.4 Zusammenfassung: Die Herausbildung einer komplementären Regionalpolitik

Wie die Aufarbeitung der bisherigen Regionalisierungsbestrebungen gezeigt hat, lassen sich zwischen den verschiedenen Initiativen trotz einiger Unterschiede auch große Ähnlichkeiten feststellen. Obwohl in der Schweiz und auch bei der "Zukunftsinitiative Montanregionen" als Vorläufer des ZIN-Prozesses in Nordrhein-Westfalen durch die Bereitstellung zusätzlicher Fördermittel die Anreizkomponente wesentlich stärker ausgeprägt war, handelt es sich bei allen Ansätzen um den persuasiven Anstoß zu einer komplementären Regionalpolitik, d.h., die vor Ort zu etablierenden Kooperationen sollten die bisherige Regionalpolitik der Länder und auch anderer Institutionen ergänzen. Ferner sind ausdrücklich keine institutionellen Eingriffe in das Akteursgefüge geplant (Jedenfalls wird das immer wieder betont.). Und schließlich beruhen alle Initiativen auf einer freiwilligen Mitarbeit der Teilnehmer und der Offenheit des Verfahrens.

23 Gemeint sind hier die Oberkreisdirektoren. Der besagte Gesprächspartner ist kein Mitglied der Landesregierung.

In Nordrhein-Westfalen sowie in Niedersachsen ist das Geschehen von einer entsprechenden Vielfalt geprägt, die jeweils auf die regionalspezifischen Besonderheiten zurückzuführen sind. Das macht es schwierig, allgemeingültige Schlußfolgerungen aus dem bisherigen Ablauf zu ziehen und grundsätzliche Probleme der Regionalisierung zu benennen. Dazu kommt, daß weder das ZIN-Verfahren noch die Regionalisierung in Niedersachsen bisher die erste "Programmschleife" vollendet haben: die konkrete Umsetzung von konsensgestützten Maßnahmen und Projekten. Es ist zu vermuten, daß den regionalen Akteuren besonders in der Umsetzungsphase Gewinner und Verlierer der jeweiligen Strategien klar vor Augen treten, und so die größte Hürde einer regionalen Kooperation erst zum Schluß ins Blickfeld gerät.

Wegen der Unabgeschlossenheit des Prozesses sind auch die bestehenden Unterschiede zwischen dem Vorgehen der beiden Bundesländern hinsichtlich ihrer Bedeutung für die weitere Entwicklung kaum zu bewerten. Der Anstoß der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Anfertigung regionaler Entwicklungskonzepte mag die Regionalisierung schneller in Gang gebracht haben. Entwicklungskonzepte sagen aber, selbst wenn sie als "Motor" eines voranschreitenden Abstimmungsprozesses dienen, nichts über die Stabilität der zugrunde liegenden Kooperationen aus. Zudem haben deren Inhalte sowohl in der Schweiz als auch in Nordrhein-Westfalen die Regionalwissenschaftler eher enttäuscht.

Darüber hinaus könnte der größere Nachdruck der nordrhein-westfälischen Regionalisierungsinitiative die allgemeine Tendenz zu regionaler Zusammenarbeit verstärken. Auf der anderen Seite verwickelt sich jedoch die Landesregierung viel stärker in eigene Widersprüche, wenn sie ihre Zusagen nicht einhält.

Daher muß das mit weniger Konsequenz betriebene Vorgehen der niedersächsischen Landesregierung - obwohl es den Prozeß verzögert - längerfristig die Kooperationsbereitschaft vor Ort nicht stärker gefährden.

Obwohl sich die Regionalisierung noch nicht stabilisiert hat (oder gerade deswegen) ist bereits auf zwei zentrale Problemstellen des Verfahrens hingewiesen worden. Einerseits wird neben einer konsequenten Unterstützung der Kooperationen vor Ort die Selbstverpflichtung der Landesregierungen auf ihre eigenen Strategien eingefordert, auf der anderen Seite werden die

Schwierigkeiten interkommunaler Kooperation als zentrales Hemmnis für den Fortgang der Initiativen (zumindest in NRW²⁴) herausgestellt.

Was den ersten Punkt angeht, so läßt sich hier nochmals auf die Vorschläge von Krafft/Ulrich (s.o.) verweisen, die dazu beitragen können, eine größere Kontinuität und Zuverlässigkeit in die Beziehungen zwischen zentralen und dezentralen Elementen der Regionalpolitik einzubauen. Ob und inwiefern sich die Landesregierungen ferner den Maßgaben ihrer eigenen Initiativen unterwerfen, hängt ausschließlich vom politischen Willen ab.

Die kommunale Kooperation hingegen stellt ein strukturelles Problem dar, das sich kurzfristig wohl kaum beseitigen lassen wird. Krafft/Ulrich zufolge ist kaum zu erwarten, daß die ohnehin schwachen Förderanreize einen längerfristig tragenden Verzicht auf lokale Egoismen bewirken. Die Schweizer Erfahrungen legen zudem nahe, daß auch ein reichlicherer Lohn für Konsens die Gebietskörperschaften nicht automatisch davon abhält, ihre standortspezifische Sicht der Dinge zu pflegen. Somit bleiben für den weiteren Verlauf der Regionalisierung nur zwei Wege. Der eine führt über eine stärkere Institutionalisierung hin zu rechtlich fixierten Lösungen, etwa in Form von Regionalverbänden. Hier bestünde der Vorteil in einer Verringerung der Transaktionskosten von Entscheidungen bei gleichzeitig breiter Beteiligung der lokalen Interessen. Einer solchen Lösung steht die Feststellung von Hesse u.a. (1991: 136) gegenüber, wonach Kooperation sich nicht durch Organisation erzwingen lasse: "...sie muß sich vielmehr freiwillig entwickeln". Dennoch, so bemerkt Hesse an anderer Stelle (1990: 100), ist eine Umorientierung des staatlichen Handelns unausweichlich. Auch andere Autoren plädieren für eine staatliche Förderung nicht-etatistischer Formen der politischen Koordination (vgl. Voelzkow 1990: 191). Wenn also kooperative Steuerungsformen notwendig und gewünscht sind, und man auf der anderen Seite keinerlei Direktiven im Hinblick auf Organisationsformen und Beteiligungsregeln im Auge hat, bleibt bezüglich interkommunaler Kooperation offenbar nur der weit mühseligere Weg, einen langfristig angelegten Lernprozeß der Akteure vor Ort in Kauf zu nehmen und zu begleiten.

Aus diesem Grunde muß auch der Anspruch der Regionalisierung umformuliert werden. Es geht dabei nur vordergründig um die Interessenvermitt-

24 In Niedersachsen waren derartige Schlußfolgerungen wegen des späteren Beginns der Initiative noch nicht möglich. Es ist aber davon auszugehen, daß sich hier ähnliche Probleme ergeben werden.

lung und Entscheidungsfindung der regionalen Akteure bzw. um den Konsens über Maßnahmen und Projekte. Längerfristig erscheint dagegen die "Implantierung" regionalpolitischen Denkens in die Basis eines Kommunikationsprozesses dringlicher, an dessen Ende erst eine Interessenvermittlung stehen kann. Deshalb bleibt der vorliegenden Arbeit zunächst, diese Voraussetzung für eine dezentrale und komplementäre Regionalpolitik zu berücksichtigen, um auf einer theoretischen Basis die gesellschaftlichen- und institutionellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen regionaler Kooperation abzubilden. Auf einer praktischen Ebene müssen dann die Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften herausgearbeitet werden, um schließlich Handlungsspielräume und Strategien zu benennen, die den Fortgang von Kooperationsprozessen erleichtern.

2 *Zur theoretischen Rekonstruktion des Beobachtungsobjekts*

2.1 **Die Ebenen der Rekonstruktion**

Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, besteht das Ziel der Arbeit darin, eine verbesserte Einsicht in die sozialstrukturelle Dynamik regionaler Kooperationen zu gewinnen. Dabei erscheint es sinnvoll, an die im vorigen Abschnitt referierten Forschungsergebnisse zur nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Variante anzuknüpfen, um sodann den theoretischen Rahmen der Beobachtung abzustecken.

Neben grundsätzlichen Bedenken aus demokratietheoretischen Erwägungen heraus haben sich aus der bisherigen Forschung zwei wesentliche Problemschwerpunkte herauskristallisiert: die weiteren Strategien und Verhaltensweisen der Landesregierungen und die Fähigkeit der Kommunen zur Kooperation.

Die Betrachtung und Analyse konkreter Problemfelder kann unter den gegebenen Umständen aber nur als Fernziel angesehen werden, da die empirische Untersuchung praktischer Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen - insbesondere im Falle der Regionalpolitik - einen äußerst voraussetzungsvollen Prozeß darstellt. Bevor man den Blick auf regionalpolitische Konstellationen wirft, muß geklärt werden, was denn überhaupt studiert werden soll, bzw. wie das regionale Konglomerat von Personen, Körperschaften, Gruppen und Verbänden aus soziologischer Perspektive heraus umfassend beschrieben werden kann.

Einige Vorgespräche zur eigentlichen Studie mit Vertretern der Landesregierung, mit involvierten Personen sowie mit Experten, die nicht unmittelbar am Regionalisierungsprozeß beteiligt sind, haben hier geholfen, den geeigneten Standort für die empirische Beobachtung aufzusuchen. Die Gesprächspartner äußerten im Zusammenhang mit der Regionalisierung Einschätzungen über das eigene Verhalten, dasjenige der jeweils anderen Beteiligten (soweit man mit deren Handeln vertraut war), über die wirtschaftliche Lage der Region allgemein, über Reaktionen aus der Bevölkerung und allgemeine Schwierigkeiten und Entwicklungen innerhalb der Regionalpolitik. Es wurden darüber hinaus Stellungnahmen über das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure

und den jeweiligen regionsspezifischen Hintergrund von Kooperationsprozessen abgeben. Nahezu alle befragten Personen äußerten allgemeine Vermutungen über die Zukunftsperspektiven der Regionalisierung.

Verlegte der Interviewer die Aufmerksamkeit weg vom Inhalt der Ausführungen zum "Wie" der Argumentation sowie auf den aktualisierten Kontext, wurde schnell deutlich, daß die zugrunde liegenden Beobachtungen ganz unterschiedlichen Ebenen angehörten. Selbstverständlich unterschieden sich die jeweiligen Blickwinkel der Befragten, da sie verschiedene Stellungen im Regionalisierungsprozeß einnahmen, und zudem nicht den gleichen Zugang zu den jeweiligen Sachverhalten hatten. Es geht hier aber weniger um die Abweichungen in den sich z.T. widersprechenden Äußerungen, sondern um die jeweils vermittelten Relevanzebenen, auf denen von den Gesprächspartnern die aus ihrer Sicht für den Regionalisierungsprozeß maßgeblichen Einflüsse gesucht wurden.

Es macht z.B. einen Unterschied, ob jemand äußert, die Regionalisierung sei überfällig, weil die europäische Integration und der zunehmende Wettbewerb der Regionen (anstelle dem von Standorten) eine stärkere regionale Zusammenarbeit erforderlich machten, oder ob die zunehmende Komplexität bei der Konzeptionierung räumlicher Entwicklungsstrategien dauerhaft konsolidierte Formen der Kooperation erzwingen. Andere Äußerungen gingen wiederum dahin, im jeweils autonomen Handeln verschiedener Akteure eine Vergeudung finanzieller und personeller Ressourcen zu sehen. Die verschiedenen Relevanzebenen der Argumentation waren dabei nicht unbedingt auch verschiedenen Personen zuzuordnen.

Die Gespräche zeigten, daß der maßgebliche Einfluß auf die zu untersuchenden Prozesse offenbar nicht von objektiven Begleitumständen ausging, sondern davon, wie diese wahrgenommen und kommuniziert wurden (vgl. dazu auch Huebner, Krafft, Ulrich 1990). Daher haben die Gesprächspartner bei ihrer Darstellung unterschiedliche Ebenen der Auseinandersetzung, der Diskussion, der Interaktion und Koordination ins Visier genommen und sie jeweils einzeln oder in Kombination als treibende Kraft der Regionalisierung ins Feld geführt. Interessanterweise gehörten bestimmte Aspekte, Beziehungen und Interaktionslinien der Kooperation selbst zu den von den Gesprächspartnern zitierten Voraussetzungen für eine Konsolidierung von Zusammenarbeit, wie etwa das Verhältnis einer Anzahl von Kommunen zueinander, die Beziehungen

zwischen der Landesregierung und einigen wichtigen regionalen Persönlichkeiten, die Verständigung innerhalb der Region über bestimmte Entwicklungsschwächen und auch strategische Orientierungen einzelner Akteure. Im Fokus der Gesprächspartner lagen bestimmte Interaktionen. Selbst wenn als Hintergrund der räumliche und sektorale Wandel der Wirtschaft angeführt wurde, fehlte nicht der Hinweis auf die Diskussion, die diese "Rahmenbedingung" in der Region ausgelöst hat. Die gesamte Beobachtung der Regionalisierung bezog sich dem Gesamteindruck folgend auf die Kommunikation von Politikern, Administratoren, sonstigen Entscheidungsträgern und der interessierten Öffentlichkeit über regionsexterne Umstände, die eine regionale Kooperation nahelegen sowie über den bisherigen Umgang von Kommunen und Institutionen miteinander und über die Art und Weise der Kontaktpflege zwischen einzelnen im regionalen Geschehen maßgeblichen Personen.

Wenn man die Aussagen in einer stärker auf das theoretische Unterfangen ausgerichteten Form zusammenfaßt, ergibt sich folgendes: Die Gesprächspartner nahmen Bezug auf die zwischen den Gebietskörperschaften und anderen Institutionen vorhandenen Kontakte. Umgangssprachlich ausgedrückt handelt es sich hierbei um die Erörterung eines existierenden - oder eben gerade vermißten - "Kooperationsklimas" unter den Gemeinden, Landkreisen und sonstigen Akteuren. Die benutzte Metapher deutet hier schon an, daß es sich einerseits um Beziehungen handelt, bei denen einzelne Personen (ins. Politiker, Hauptverwaltungsbeamte, Leiter von Verbänden etc.) eine Rolle spielen. Andererseits ist das, was man meint, nicht ausschließlich auf interpersonelle Kontakte reduziert. Gewiß entspricht es auch der Wahrnehmung eines Regionalforschers, daß persönliche Beziehungen zwischen Verantwortlichen den Umgang "ihrer" Institutionen miteinander beeinflussen. Dabei beinhaltet jedoch auch eine naive Vorstellung über Organisationen die Einsicht, daß hierarchische Spitzen intern nur diejenige Macht ausüben können, die von den Mitarbeitern zugelassen wird. Mit anderen Worten: Organisationen sind Systeme, die zwar durch einen "Kopf" geführt werden, die aber in umgekehrter Richtung diesen "Kopf" trefflich zu lenken verstehen.

Wenn wir also von einem guten "Kooperationsklima" zwischen Kommunen sprechen, rekurrieren wir auf intersystemische Relationen. Diese Annahme wird dadurch gestützt, daß die schon mehrfach zitierten Gesprächspartner freundschaftliche Beziehungen zwischen einzelnen Personen gesondert herausgestellt haben, sozusagen als eigenständige

Qualität regionaler Entwicklungsprozesse. Hier wäre dann einer gesonderten Betrachtungsweise nachzugehen.

Es lassen sich aus den geführten Interviews demnach sowohl Hinweise auf abstrakte Handlungseinheiten (auf Organisationen oder organisierte Gruppen von Personen) als auch auf die funktionelle Relevanz einzelner Personen gewinnen. Die Akteurperspektive wird jedoch in dem Augenblick verlassen, wo Phänomene, wie "das Kooperationsklima" zwischen Kommunen oder die "regionalpolitische Diskussion" ins Spiel kommen.

Was immer auch im einzelnen damit gemeint ist, das Bemühen um abstrakte Beobachtungsgegenstände, z.T. mittels metaphorischer Umschreibungen, dokumentiert den Versuch, regionalpolitisch relevante Objekte auch dort aufzuspüren, wo von Handlungseinheiten nicht mehr gesprochen werden kann. Obwohl mit den Methoden und Begrifflichkeiten der Umgangssprache kaum faßbar, gehört die Perspektive nicht handlungsfähiger Strukturen offenbar genauso ins Spektrum regionaler Beobachtung wie die Perspektive der Handelnden.

Dies wird mit gewisser Regelmäßigkeit immer dann deutlich, wenn die Frage gestellt wird, ob gelungene Kooperationsvorhaben allein auf die Existenz von Innovatoren zurückzuführen sind. Einerseits läßt sich behaupten, daß entscheidende Anstöße zur Zusammenarbeit auf die Initiative einzelner Personen zurückgehen. Zum anderen gibt es Hinweise dafür, daß diese Innovatoren niemals Erfolg hätten haben können, wenn ihr Handeln nicht auf bestimmte, die Kooperation begünstigende Strukturen getroffen wäre.

Hier spielt sich eine Wechselbeziehung in den Vordergrund. Die Beobachtung bezieht sich auf zwei Komponenten eines Entwicklungsprozesses (handlungsfähige und nicht handlungsfähige Strukturen), die unterschiedlichen Abstraktionsniveaus zugewiesen werden müssen, die aber zusammengenommen erst die Komplexität regionaler Entwicklungsprozesse widerspiegeln.

Es gibt also Anlaß und Grund genug, die Akteurperspektive um eine theoretisch einzugrenzende Sphäre interaktiver und kommunikativer Strukturen zu ergänzen, und dies nicht nur, weil aus den Beobachtungen der Interviewpartner heraus dieser Sphäre eine eigenständige Relevanz für das regionalpolitische Geschehen zukommt.

Die Frage ist allerdings, woraus diese Relevanz erwächst, und welche soziologische Nomenklatur für eine Skizzierung der ineinander verschachtelten Relevanzen von Personen, Organisationen und Interaktionsstrukturen in Betracht kommt.

Den Interviews zufolge ergibt sich die erwähnte Bedeutung kommunikativer und interaktiver Strukturen daraus, daß in der Region Wahrnehmungen, oder besser: Interpretationen koordiniert werden. Im günstigsten Falle entwickelt sich daraus unter den beteiligten Akteuren eine Interaktionsstruktur, ein von allen gleichartig eingeschätzter Handlungskontext, auf dessen Grundlage gemeinsame Strategien formuliert werden können.

Dies verweist auf eine konstruktivistische Perspektive, zu deren begrifflicher Rekonstruktion im soziologischen Blickfeld die Systemtheorie Luhmannscher Prägung besonders geeignet erscheint. Darüber hinaus ist ein systemtheoretischer Ansatz auch deshalb für die Untersuchung regionaler Kooperation heranzuziehen, weil er dasjenige, was jenseits der Sphäre handelnder Akteure seine Wirkungen zeigt, konsequent zum Objekt der Analyse macht.

Auf der anderen Seite erleichtern die systemtheoretischen Begrifflichkeiten den Zugang zur empirischen Wirklichkeit nicht gerade. Systeme sind, jedenfalls auf der Ebene von Kommunikation, keine klar abgrenzbaren Gebilde, zumal, wenn sie erst im Entstehen begriffen sind.

Stellt man also aus einem systemtheoretischen Kontext heraus Hypothesen auf, sollte dabei, ohne sich gänzlich einem Positivismus zu verschreiben, im Popperschen Sinne geprüft werden, ob diese Hypothesen mit den Mitteln der empirischen Beobachtung überhaupt verifizierbar sind. Unter diesen Bedingungen wird im folgenden der Versuch unternommen, empirisch zugängliche Beobachtungsobjekte theoretisch zu rekonstruieren. Ausgangspunkte der Analyse sind dabei jeweils die von den o.g. Gesprächspartnern verbal angesteuerten Relevanzebenen des regionalen Geschehens und ihre Zuordnung zu den Ebenen funktionaler Differenzierung, die sich aus der soziologischen Systemtheorie ergeben.

Die drei Ebenen der systemischen Differenzierung sind : gesellschaftliche Kommunikation, Organisation und Interaktion. Dabei scheidet allerdings die Ebene der gesellschaftlichen Kommunikation für die Beschreibung von Prozessen funktionaler Differenzierung auf räumlicher Ebene von vornherein aus: Wenn in Gesprächen über regionale Zusammenarbeit des öfteren Termini wie "Kooperative Region" oder "Regionaler Dialog"

benutzt werden, stellt sich in einer systemtheoretisch motivierten Untersuchung natürlich die Frage, ob es sich hier um die metaphorische Beschreibung teilgesellschaftlicher Prozesse sozialer Differenzierung handelt. Die entsprechende Aufgabenstellung bestünde dann in dem Versuch, "Regionale Selbstfindung", die Herausbildung einer "Regionalen Identität" oder abstrakter: den Bedeutungszuwachs regionalistischer Bestrebungen (wie sie im Eingang des letzten Kapitels beschrieben wurden) als strukturbildende gesellschaftliche Entwicklungen zu analysieren.

So faszinierend ein solcher Gedanke erscheint, wäre ein entsprechendes Anliegen vor dem Hintergrund einer Theorie der funktionalen Differenzierung von vornherein zum Scheitern verurteilt. Luhmann selbst betont, daß das primäre Differenzierungsschema entwickelter Gesellschaften eben nicht auf räumlicher Ebene zu suchen ist (1991: 60f.). Die von ihm benannten gesellschaftlichen Teilsysteme, wie etwa Ökonomie, Recht oder Politik, sind zentrale Funktionsprinzipien einer Weltgesellschaft. Damit wird die Bedeutung nationaler Politik oder Rechtsprechung nicht in Abrede gestellt. Wie der tägliche Blick in die Zeitung zeigt, hat der jeweilige territoriale Bezug aber keinen Einfluß auf die Regeln, nach denen gespielt wird. Das Rechtssystem beurteilt alle Ereignisse nach der Frage, ob sie sich im Hinblick auf Recht oder Unrecht interpretieren lassen, die Ökonomie fragt ausschließlich danach, ob gezahlt wird oder nicht und die Politik organisiert sich um den Gegensatz von Regierung und Opposition. Räumliche Grenzen schaffen zwar einen Bezug für Entscheidungen, sind aber weder strukturelle Schranken noch Entwicklungsprinzip für die jeweils systemspezifische Kommunikation.

Wenn also eine nationalstaatliche Politik nicht als gesellschaftliches Teilsystem anzusprechen ist, macht eine gleichlautende Annahme für die Prozesse regionaler Selbstorganisation erst recht keinen Sinn.

Daraus folgt, daß die Analyse räumlicher Differenzierung auf dem Abstraktionsniveau gesellschaftlicher Teilsysteme nicht auf der Basis einer funktionalistischen Systemtheorie erfolgen kann, oder aber die räumliche Differenzierung als spezifische Unter-Differenzierung des politischen Systems zu begreifen ist. Da die Herausbildung politischer Subsysteme über Kommunen und Länder hinaus in der Bundesrepublik

gegenwärtig nicht zu beobachten ist, verspricht auch eine solche Ausrichtung wenig Erfolg.¹

Um die Dynamik regionaler Entwicklung und regionaler Kooperation systemtheoretisch abzubilden, ist man daher auf die Beobachtung kommunikativer und interaktiver Strukturen in organisierten Sozialsystemen und Interaktionssystemen verwiesen: Die erste der hier anzusprechenden Ebenen der theoretischen Rekonstruktion von Kooperationsprozessen wurde durch Bemerkungen wie "Kooperationsklima" oder auch "intensiver Dialog zwischen Kommunen" angesprochen, wobei, etwa durch die Wahl der Metapher "Klima", auf die eigenständige Wirkung von Strukturen hingewiesen wurde. In systemtheoretischer Abgrenzung ist hier die Sphäre organisierter Sozialsysteme und ihrer Relationierung angesprochen. Will man Organisationen nicht von vornherein als interessen geleitete aggregierte Handlungseinheiten auffassen, sondern als Kommunikationssysteme spezieller Art, muß zunächst geprüft werden, ob ein solches Konstrukt überhaupt empirisch erfahbar ist. In einem weiteren Schritt ist dann zu untersuchen, wie sich Koordinationsstrukturen zwischen Organisationen als Phänomene eigenständiger sozialer Stabilität herausbilden.

Auf der zweiten Ebene geht es um die Interaktion zwischen Personen. Der empirische Zugang erscheint hier von vornherein möglich, da es sich nicht um die Beobachtung von Kommunikation handelt, sondern um das Handeln von regionalen und lokalen Funktionsträgern. Gleichwohl stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten und Restriktionen für die Herausbildung stabiler interpersoneller Interaktionsstrukturen und ihrer Bedeutung im Gesamtzusammenhang des regionalen Geschehens.

Wie man sieht, wird durch das Bemühen der Systemtheorie ein sehr breites Untersuchungsfeld abgesteckt. Das bringt zwar die Schwierigkeiten

1 Mit dieser Feststellung ist den Bemühungen der Geographie um die Analyse des Bedeutungszuwachses von Regionen keineswegs der Gegenstand genommen. Nur dürfen solche Ansätze (vgl. z.B. Beier 1993, Pohl 1993) nicht mit den Leitsätzen einer funktionalen Systemtheorie angereichert werden, denn deren Gegenstand können spezifische räumliche Entwicklungen nur dann sein, wenn sie im Rahmen der vorhandenen gesellschaftlichen Teilsysteme interpretiert werden (oder aber - wie in der vorliegenden Arbeit - auf den Ebenen von Organisation und Interaktion).

Darüber hinaus sollte man sich aber durchaus fragen, ob die Systemtheorie den Ansprüchen sozialgeographischer Ansätze überhaupt gerecht werden kann, denn der Untersuchungsgegenstand der Sozialgeographie liegt von vornherein quer zu den Prozessen funktionaler Differenzierung auf der Ebene gesellschaftlicher Kommunikationssysteme.

einer gesteigerten Komplexität mit sich, ist aber im Sinne des Untersuchungsgegenstandes konsequent, weil damit die mögliche Reichweite empirischer Annäherung theoretisch vorbereitet und ausgenutzt wird. Die Arbeit selbst muß dann zeigen, in welchem Umfang der theoretische Aufwand gegenüber demjenigen bei handlungstheoretischen Bemühungen positiv zu Buche schlägt.

2.2 Interorganisatorische Verbindungen

Die Beziehungen zwischen Organisationen sind ein oftmals behandeltes Thema der Politikwissenschaften. Die Fokussierung auf systemische Prozesse geht auf dieser Betrachtungsebene davon aus, "...daß das Umfeld von Organisationen aus anderen Organisationen besteht, so daß für viele von ihnen andere Organisationen (und nicht eine amorphe Öffentlichkeit) die relevanten Interaktionspartner darstellen" (Mayntz 1992b: 19).

Bevor wir allerdings dieser Annahme folgen und interorganisationelle Verflechtungen untersuchen, muß zunächst der systemtheoretische Zugang zum Kommunikationssystem "Organisation" geprüft werden.

Mit der Hinwendung zum Systemtypus "Organisation" haben wir den Bereich von eindimensional codierten Funktionssystemen der Gesellschaft verlassen. Die Codierung eines Systems ist sein primäres Differenzierungsschema, mittels dessen es die Grenze zwischen Innen und Außen aufrechterhält, und auf dem die systemische Programmierung aufbaut (vgl. Luhmann 1984a: 197ff.). Für das Rechtssystem z.B. sind Ereignisse erst dann relevant, wenn sie unter dem Aspekt Recht/Unrecht betrachtet werden. Ob etwas schön, häßlich, teuer oder giftig ist, oder welche anderen Attribute einem Ereignis auch zukommen mögen, es gerät erst dann zum Thema der Jurisprudenz, wenn rechtliche Konsequenzen daraus abzuleiten sind (Luhmann 1993: 67f.). Analog dazu folgen auch die anderen gesellschaftlichen Kommunikationssysteme einer jeweils eigenen Funktionslogik. Ein primäres Differenzierungsschema liegt der Codierung jedes gesellschaftlichen Teilsystems zu Grunde. Im Verlauf der Operationen legt der systemische Operationsprozeß dann fest, wie die systemspezifische Codierung angewendet wird, d.h., um bei dem Beispiel des Rechts zu bleiben, es werden Regeln generiert, nach denen die Anwendung der Unterscheidung Recht/Unrecht erfolgen kann. Die Programmierung eines Systems ergibt sich somit aus einem "Basiscode", der in Form eines ubiquitären

Unterscheidungsmerkmale in Erscheinung tritt (z.B. Recht/Unrecht, Zahlen/Nicht-Zahlen, Macht/Opposition).

Organisationen zeichnen sich nun gegenüber den gesellschaftlichen Teilsystemen dadurch aus, daß sie mehrere teilsystemische Operationscodes "verarbeiten" müssen. Auch wenn es sich dabei um ein Verwaltungsgericht handelt, muß auf der Basis von Regeln z.B. entschieden werden, ob gezahlt wird oder nicht. "Organisationen und andere kollektive Akteure sind nicht strikt an einen einzigen Code und eine einzige Handlungslogik gebunden" (Ulrich 1993: 238).

Organisationen sind, so Luhmann, ein besonderer Typus von Sozialsystemen, die die Mitgliedschaft an bestimmte Bedingungen knüpfen (1991: 12). Die Regeln über die Zugehörigkeit fungieren als Erkennungsregeln, die die Beobachtung erlauben, welche Handlungen unter welchen Aspekten als Entscheidungen im System zu gelten haben.² Dies betrifft niemals die Inklusion des Gesamtverhaltens einer Person, sondern lediglich ihre rollenspezifische Bestimmung. Da Organisationen aus Entscheidungen bestehen, die wiederum im Anschluß an eigene Entscheidungen "angefertigt" werden, bedarf es der Kommunikation darüber, wer was entscheidet, und wie wiederum entschieden wird, wer entscheidet. Damit werden zwei Kontingenzbereiche (Verhaltensdispositionen von Personen und Regeln über die Änderung und Interpretation von Regeln) miteinander verknüpft (ebd. 40).

Mit der Existenz eines Stellenplanes und dem Vorhandensein (formeller und informeller) Aufbau- und Ablaufregeln ist für Luhmann bereits das Kriterium der Autopoiese erfüllt. Dazu reichen kurzfristig gebildete Strukturen, sofern sie irgendwie einschränken und entscheidbar machen, was entschieden werden kann (1988c: 172).

Wichtig für den hier verfolgten Zusammenhang ist letztlich, daß Organisationen selbstbezüglich operieren, und daß Operationen nur als Entscheidungen relevant werden (und nicht schon als Kommunikation, Beobachten, Meinen, Einschätzen), da sie nur so im System selbst anschlussfähig sind (vgl. Luhmann 1992: 205ff.). Das bedeutet, Mitarbeiter einer Organisation können im Prinzip über alles Mögliche sprechen, Fakten abwägen, Einschätzungen weiterleiten, ohne daß dies

2 Entscheidungen sind Ereignisse, die sich selbst als kontingent thematisieren, d.h., implizit darauf verweisen, daß auch anders hätte entschieden werden können (vgl. Luhmann 1981b: 339).

für weitere Operationen relevant werden muß.³ Anschluß wird also nur durch Entscheiden hergestellt (wobei Nicht-Entscheiden auch eine Form des Entscheidens ist).

Organisationen differenzieren sich auf der Basis von Stellen aus ihrer Umwelt heraus (Luhmann 1991: 40ff.), und so bezieht sich ihre basale Selbstreferenz auf die Frage, was entschieden werden kann und von wem, und schließlich: wie man eben zu diesen Entscheidungen kommt. Organisationen suchen sich ihre Ziele, indem sie entscheidbare Vorgänge in ihrer Umwelt intern rekonstruieren und ihr weiteres Entscheidungsverhalten darüber beobachten (1992: 205).

Entscheiden werden kann aber prinzipiell alles, auch, wenn es für ein weiteres Vorgehen ohne Relevanz ist. So können auch Kommunen darüber entscheiden, ob sie öffentliche Stellungnahmen zum Krieg in Bosnien abgeben wollen, oder darüber, ob die gegenwärtige Wirtschaftspolitik der Bundesregierung den realen Anforderungen entspricht. Gewiß können Entscheidungsräume nicht ins Uferlose ausfransen, weil ja durch Stellen bzw. die Zuweisung von Rollen vorher festgelegt wird, worüber man entscheiden will. Jedem Beobachter von Organisationen wird aber schnell deutlich, daß es dort immer mehr zu entscheiden gibt, als entschieden werden kann.

Weil eben prinzipiell über alles entschieden werden kann, impliziert dies gleichzeitig eine wesentlich komplexere interne Rekonstruktion der Systemumwelt, als dies bei "eindimensionalen" Kommunikationssystemen der Fall ist. "Für die Organisation ist es kein Problem, wenn sie zugleich im Wirtschaftssystem und im Wissenschaftssystem operiert, zugleich zahlt (oder nicht zahlt) und Forschungen anregt, begutachtet, evaluiert, ruiniert..." (1990a: 339f.).

Das Beobachten der Organisation verläuft nicht an einer eindimensionalen Programmierung entlang, die Organisation verfügt über keinen speziellen Code, der "Blinde Fleck" (Luhmann 1990b: 41)⁴ ihrer

3 Das bedeutet, daß nicht in jedem Augenblick dezidiert entschieden wird. Für Anschluß ist erst dann gesorgt, wenn Verhalten innerhalb von Organisationen als Entscheiden behandelt (interpretiert) wird. Insofern spielt gerade auch das unterstellte Entscheiden eine wesentliche Rolle (vgl. Luhmann 1981b: 354).

4 Luhmann begreift Beobachten als eine systemspezifische Operation, die im Rahmen seiner Theorie folgerichtig nur auf Grund einer Unterscheidung möglich ist. Auf der Basis des Imperativs Spencer-Browns ("Zerteile den unmarked space", Luhmann 1988b: 327) kann der Beobachter im Rahmen seiner eigenen Operationslogik einen unstrukturierten Raum

Unterscheidungen ist gegenüber dem der gesellschaftlichen Teilsysteme relativ klein, d.h., sie können gegenüber den gesellschaftlichen Teilsystemen mehrere Beobachterstandorte einnehmen, oder müssen es sogar, da - wie z.B. Kommunen - Entscheidungen darüber getroffen werden müssen, was Recht ist und ob gezahlt wird oder nicht.

Die Folge davon ist eine gewisse Mehrdimensionalität in der Selbstbeobachtung.⁵ Die Reduktion von Komplexität wird nicht durch eine spezielle Codierung unterstützt (eher durch mehrere, was wiederum die Komplexität steigert), sondern muß von jeder Organisation durch die Festlegung von Entscheidungsprämissen über Stellen geleistet werden. Prinzipiell gibt es also für jedes Entscheiden auch einen Entscheider, dem eine systemspezifische Operation zugerechnet werden kann. Daher liegt es nahe, Systeme nicht nur auf der Ebene kommunikativer Prozesse zu analysieren, sondern sie selbst und ihre Mitglieder gleichzeitig als Handelnde aufzufassen.

So definiert Renate Mayntz funktionelle Teilsysteme zunächst als gesellschaftlich institutionalisierte, funktionsspezifische Handlungszusammenhänge, deren Konstitutionskriterium ein spezieller Sinn ist. Dieser Sinn wiederum, so Mayntz, sei auf der normativ-kognitiven Ebene als besondere Handlungslogik, und auf der Handlungsebene als besondere Tätigkeit identifizierbar (Mayntz 1988: 17, vgl. auch Rosewitz/Schimank 1988).

Damit handelt man sich allerdings einige Unwägbarkeiten ein, denn welches ist die Handlungslogik von Organisationen bzw. diejenige einer bestimmten Organisation?

strukturieren. Was er aber nicht beobachten kann, ist seine eigene Differenzierungsoperation (Luhmann 1990a: 81ff.). Hier liegt der genannte "Blinde Fleck" des Beobachters bzw. der beobachtenden Operation.

Beobachten ist dabei nicht als eine Handlung im naiven Wortsinne zu interpretieren. Beobachtung ist im Theoriegebäude der Systemtheorie eine Operation bzw. ein besonderer Aspekt von Operationen. Systeme bestehen aus Operationen, die wiederum auf systemeigene Operationen zurückgehen. Eine Kette von Operationen muß damit zwangsläufig die vorherige Abfolge von Operationen "Beobachtet" haben. Es gibt eben kein beobachtendes Subjekt, sondern Operation und Beobachtung sind verschiedene Aspekte einer selbstreferenten Kette von Ereignissen (vgl. Luhmann 1990a: 77).

⁵ Kommunikation als Beobachtung (vgl. Fußnote 4) rekuriert immer auf den durch eigene Operationen rekonstruierten Systemzusammenhang selbst und ist insofern auch Selbstbeobachtung. Diese ermöglicht ein laufendes Mitführen von Verweisen auf das System selbst (vgl. Luhmann 1984a: 64).

Nehmen wir das Beispiel einer Kommunalverwaltung, deren Handlungssinn in der Vorbereitung und Durchführung von Gemeinwohentscheidungen zu suchen sein wird. Jeder Kommunalwissenschaftler weiß aber, daß mit aller Regelmäßigkeit Entscheidungen getroffen werden, die z.B. den Nachbarn bei der Gewerbepolitik auskonkurrieren, um jeden Preis eine Haushaltskonsolidierung durchsetzen, Strategien der Landesregierung diskreditieren u.v.m. Eine kommunale Handlungslogik im Zuge eines normativen Zieles ist hierbei kaum zu erkennen, sondern eher dasjenige, was man gemeinsam mit dem Terminus "Organisationsinteressen" in Verbindung bringt. Hat man zusätzlich dazu die Luhmann'sche Feststellung im Hinterkopf, Organisationen seien Ziele suchende Systeme (1992: 205), erweisen sich Definitionsversuche im handlungstheoretischen Kontext eher als normative, denn analytische Kategorisierungen: "Wenn Leistungen arbeitsteilig erbracht werden, dann gehören alle daran unmittelbar beteiligten Handlungen oder Akteure zu dem Teilsystem, das auf der Basis der betreffenden Leistung konstituiert ist" (Mayntz 1988: 31).

Die Schlußfolgerung aus diesen Überlegungen ist, daß man Organisationen durchaus als aggregierte Handlungseinheiten oder kollektive Akteure (vgl. Geser 1990) ansprechen kann, daß die zu Grunde liegende "Handlungslogik" aber eher eine Operationslogik ist, die sich allenfalls als systemische Selbstbehauptung deklarieren läßt, die aber gleichwohl im einzelnen Falle aus der gegenseitigen Verweisung von Kommunikationssequenzen erschlossen werden kann. Dieser Sachverhalt soll an einem Beispiel erläutert werden:

In der Selbstbeschreibung der Organisation "Kommune" wird man auf der Handlungsebene bei allen Entscheidungen (oder deren Begründung) das Gemeinwohl als Handlungsprinzip wiederfinden⁶, z.B. bei Abwägungsprozessen in der Bauleitplanung oder der Vorlage von Haushaltsentwürfen. Wie oben bereits dargestellt, ist aber die zu Grunde liegende Operationslogik eine andere, sie drückt sich nur im "Wie", oder

6 Um beobachtet zu werden und sich selbst zu beobachten, müssen sich Kommunikationssysteme als Handlungssysteme "ausflaggen" (Luhmann 1994a: 226). Da Kommunikation erst durch Handeln als einfaches Ereignis an einem Zeitpunkt fixiert ist (ebd.: 227), konstituiert sich ein soziales System auch als Handlungssystem. "Es fertigt in sich selbst eine Beschreibung von sich selbst an, um den Fortgang der Prozesse, die Reproduktion des Systems zu steuern" (ebd.).

im Verlauf von Entscheidungsprozessen aus, welche, und das ist systemtheoretisch banal, dem Erhalt der Innen-/Außen-Differenz dienen.

Während also die Operationslogik von Organisationen innerhalb systemischer Primärfunktionen liegt, führt die zwangsläufige Operationalisierung dieser Primärfunktion über die Suche nach Entscheidungszielen und die Entscheidung über Sachverhalte letztendlich auf die Ebene des Handelns. Entscheidungen lassen sich daher unter zwei verschiedenen Aspekten, nämlich als Kommunikationssequenz und als Handlungssequenz begreifen, wobei die metaphorisch mit "Selbstbehauptung" oder "Organisations-interesse" umschriebene Operationslogik den Motor für die laufende Integrationsleistung verschiedener systemischer Funktionslogiken abgibt.

Aus diesem Doppelaspekt von Entscheidungen heraus ergeben sich nun erste Hinweise auf den empirischen Zugang zum Sozialsystem "Organisation". Und im Gegensatz zu den gesellschaftlichen Teilsystemen eröffnen sich bei Organisationen weitere Chancen des Zuganges durch die Zurechenbarkeit von Entscheidungen:⁷

Diese sind Organisationen und sogar einzelnen Entscheidern eindeutig zurechenbar, weil sich das interne Steuerungsprogramm von Organisationen nicht nur auf Kommunikationen bezieht, sondern auch auf Rollen. Während man bei den gesellschaftlichen Teilsystemen, von deren Selbstbeschreibung ausgehend, lediglich auf die Anschlußfähigkeit von Kommunikation schließen kann (und nicht auf die Zugehörigkeit einer Handlung zum System), lassen sich Entscheidungen in Organisationen direkt als Handeln der Rolleninhaber beobachten.⁸ Dies führt nicht nur dazu, daß sich organisationsinternes Entscheiden als Handeln beobachten läßt, sondern auch zur besagten Zurechnungsfähigkeit von Entscheidungen zu Organisationen. Diese treten damit als "Entscheider" im Sinne einer kollektiven Handlungsfähigkeit auf den Plan. Jede Entscheidung, die ein Organisationsmitglied kraft seines Amtes trifft, ist

7 Da Kommunikation nicht direkt beobachtbar ist, kann es u.U. schwierig werden, bestimmte Handlungssequenzen dem operativen Zusammenhang eines spezifischen Systems zuzuordnen.

8 Das gilt auch dann, wenn das Handeln lediglich als unterstelltes Entscheiden relevant wird, weil auch dies wiederum eine (durch interne Protokollierung nachvollziehbare) Entscheidung darstellt.

innerhalb der Organisation anschlussfähig. Auch auf Amtsmissbrauch muß die Organisation mit mehr reagieren, als Sanktionierung.⁹

Berücksichtigt man diesen Sachverhalt, so kommt man zu dem Schluß, daß Kommunikationssysteme vom Typ "Organisation" sich über ihre Selbstbeschreibung hinaus nicht nur im Handeln "asymmetrieren", sondern sich dort auch real verankern.

Vermutlich dieser Umstand hat zu dem Bemühen geführt, systemtheoretische Konstrukte ganz allgemein mit handlungstheoretischen Prämissen anzureichern (wobei oftmals Organisationen implizit als Prototypen sozialer Systeme herausgestellt werden). Ein praktischer Bedarf scheint für dieses Unterfangen zu bestehen, denn Politikforschung mündet vielfach in Politikberatung mit der Konsequenz, daß Differenzierungsschemata verwendet werden müssen, die die zu beratenden Stellen auch verwenden können (vgl. dazu auch Luhmann 1984a: 654). Politikforschung muß ihre Ergebnisse somit nicht unbedingt auf der Handlungsebene gewinnen, sie aber doch darauf zurückführen, damit sie von den jeweiligen Auftraggebern von steuerungspraktischem Nutzen sind.

Vor diesem Hintergrund stellt etwa von Beyme fest, daß steuerungstheoretische Untersuchungen ohne handlungstheoretische Annahmen nicht auskommen, und spricht sich für die Anwendung handlungstheoretischer Elemente im unteren und mittleren Abstraktionsbereich aus. Auf mittlerer Ebene sei deren Verknüpfung mit systemtheoretischen Modellvorstellungen sinnvoll (von Beyme 1991: 26).

Einem solchen Unterfangen kann man sich durchaus anschließen. Die entscheidende Frage ist allerdings, ob man angesichts der handlungspraktischen Verankerung von Organisationen diesen in einem weiteren Schritt Strategiefähigkeit oder rationale Interessenverfolgung zuschreiben kann, bzw. ob man einer aus der Praxis gewonnen Beobachtung dieser Art ohne weiteres zu einem analytischen Stellenwert im theoretischen Konzept verhelfen sollte. Viele Vorschläge bejahen diese Frage.

9 Besonders deutlich wird dies bei Entscheidungen mit rechtlicher Außenwirkung: Stellt z.B. ein Mitarbeiter des Bauordnungsamtes widerrechtlich eine Baugenehmigung aus, so ist die Behörde bei ihrem weiteren Vorgehen in diesem Fall an ihre eigene, gleichwohl falsche Entscheidung gebunden.

So argumentiert z.B. Czada (1991: 153ff.) im Hinblick auf die Integration von Teilsystemen, die funktionalistische Systemtheorie könne die Verbindung zwischen den Teilsystemen nur unzureichend erfassen. Autonomie solle auf Teilsysteme bezogen mit "Strategiefähigkeit" übersetzt werden.

Ebenfalls nahe an der Handlungsebene arbeitet Weber (1991). Er kritisiert die Systemtheorie, weil sie seiner Ansicht nach die Existenz von "Interessen" vernachlässigt. Interessen (als Operationen, die Operationen beobachten) führt er als sekundäres Kommunikationsmedium der systemtheoretischen Rekonstruktion hinzu. So gebe es individuelle, organisatorische- und systemsteuernde Interessen. Letztere sind in dem vorgegebenen Rahmen allerdings schwer zu verorten, da Weber das Bild der Organisation als Hintergrund für seine Beobachtung verwendet.

Braun (1993: 199f.) schließlich wirft der Systemtheorie vor, grundsätzlich von den empirisch beobachtbaren Akteuren zu abstrahieren, und liefert im Anschluß an von Beyme auch das Motiv für die ständige Suche nach handlungstheoretischen Fundamenten funktionaler Differenzierung: Die Systemtheorie zeige ein Unvermögen, sich auf das die Politikwissenschaft interessierende Meso-Niveau der Analyse zu begeben.

Man gewinnt aus diesen Beispielen eine gewisse Einsicht in die Probleme, die die Systemtheorie empirisch arbeitenden Wissenschaftlern aufnötigt.

Die größte Schwierigkeit bei der Betrachtung von Systemen, und darunter besonders von organisierten Systemen, besteht nun offenbar darin, auf der Suche nach handlungstheoretischen Anschlußperspektiven der Systemtheorie nicht gleich vollends den Rücken zu kehren (indem ihre Grundannahmen über den Haufen geworfen werden). Das ist leichter gesagt als getan. Schwerlich kann man einerseits von selbstreferenten Systemen sprechen und andererseits diese luftigen Gebilde dadurch personifizieren, daß man ihnen Ziele, Interessen und Motivationen unterstellt. Gerade letzteres bezeichnet den Knoten, der gelöst werden muß: Wie läßt sich strategisches Handeln von Organisationen systemtheoretisch begründen, ohne gleichzeitig den Boden der Systemtheorie zu verlassen?

Nach allem, was Systeme auszeichnet, läßt sich im Rahmen der von Luhmann vorgestellten Begrifflichkeit kaum vom interessen geleiteten Handeln der Organisationen sprechen. Auf der anderen Seite liefert die Beobachtung organisatorischen Handelns reichlich Indizien für die Unterstellung einer gewissen Strategiefähigkeit. Nach allgemein

vorherrschender Auffassung versuchen z.B. Betriebe, ihre Erträge zu steigern oder Konkurrenten auszumanövrieren, Kommunen sind auf die Neuansiedlung von Betrieben aus, Kammern sind gegen Beschäftigungsinitiativen, Umweltverbände beklagen den Bau von Autobahnen usw.

Systemtheoretisch inspiriert ist die Brücke zwischen Kommunikation und Handeln wohlmöglich dort zu suchen, wo allein die *Zuschreibung von Strategien* einen Einfluß auf das Operieren von Organisationen hat. Man kann es auch anders formulieren: Dadurch, daß Organisationen in der Praxis (etwa von Schlüsselpersonen des regionalen Politikprozesses) Strategien oder Interessen zugeschrieben werden, sind diese Zuschreibungen für die entstehende soziale Dynamik eventuell als relevant anzusehen.

Zunächst wäre deshalb die Frage zu beantworten, wie sich "Strategiefähigkeit" oder "Interesse" im Hinblick auf systemtheoretische Annahmen beschreiben läßt. Für eine theoretische Rekonstruktion interorganisatorischer Verbindungen ist dieser Punkt insbesondere deshalb zu klären, weil damit das Koordinationsproblem thematisiert wird: Wie kommt es dazu, daß Organisationen (wie etwa Kommunen) sich gegenseitig beobachten und dabei interdependente Verhaltensmuster ausbilden?

Ein Ansatz, der zunächst einmal versucht, die verschiedenen Systemebenen klarer voneinander abzugrenzen, kommt von Schimank. Er unterscheidet zwischen handlungsprägenden- und handlungsfähigen Sozialsystemen. Erstere sind die im wesentlichen von Luhmann selbst analysierten großen Teilsysteme der Gesellschaft, bei letzteren handelt es sich dagegen um Handlungseinheiten, die durch Organisation gekennzeichnet sind (1985: 427).

Wie weiter oben bereits ausgeführt, erbringen Organisationen eine Integrationsleistung, die sich auf verschiedene Funktionslogiken gesellschaftlicher Teilsysteme bezieht: Auch in Betrieben wird nicht nur entschieden, ob man zahlt oder nicht zahlt, und gerade öffentliche Organisationen müssen rechtlich bindende, politisch gewollte Entscheidungen produzieren, deren Folgen zudem finanzierbar sind. Schimanks Argumentation zufolge kann diese Integrationsleistung auf kommunikationstheoretischer Ebene nicht formuliert werden. System- und Sozialintegration, so Schimank, seien somit zwei Perspektiven des

Zusammenhaltes, wovon die letztere von der Systemtheorie vernachlässigt werde (426).

Aus der Sozialintegration wiederum ergibt sich die systemkonstituierende Macht von Akteuren: "Handeln konstituiert sich (...) aus der Intentionalität handlungsfähiger Sozialsysteme im Rahmen der Konditionalität handlungsprägender Sozialsysteme" (428).

Schimanks Lösungsvorschlag für eine systemtheoretische Konzeption interessengeleiteten Handelns von Akteuren besteht zunächst darin, das Problem der funktionalen Differenzierung der Ebene von Kommunikation, dasjenige der Integration der Ebene systemgesteuerten Handelns zuzuordnen. Aus den Überlegungen von Schimank läßt sich zunächst folgern, daß die Zuschreibung von Interessen zu Organisationen offenbar ein notwendiges Begleitphänomen der Entscheidungsproduktion innerhalb von Organisationen ist, und daß es sich zwangsläufig aus der Operationslogik dieser Systeme ergibt. Innerhalb systemtheoretischer Begrifflichkeit wären diese Zuschreibungen den Erwartungsstrukturen zuzuordnen. Folgt man Luhmann (1973: 29ff., 1984a: 362), so bilden Erwartungen den "Kitt" für soziale Systeme. In all jenen Augenblicken, in denen nicht kommuniziert wird, sind es Erwartungen, die für Anschluß an bereits erfolgte Kommunikationssequenzen sorgen.

Bezogen auf Organisationen handelt es sich dabei um die "Pausen" zwischen dem Entscheiden, in denen durch Erwartungen sichergestellt wird, daß folgende Entscheidungen auf den bereits ergangenen beruhen. Da Organisationen komplexe Integrationsleistungen zu erbringen haben, sind die angesprochenen Erwartungsstrukturen wohlmöglich komplexerer Art als diejenigen, die sich auf die eindimensionalen Funktionslogiken gesellschaftlicher Teilsysteme beziehen.

Selbstverständlich betrifft dies zunächst nur die Erwartungen einzelner Rolleninhaber innerhalb einer Organisation. Aber bereits daraus läßt sich schlußfolgern, daß die auf der Handlungsebene formulierbaren Erwartungsstrukturen (und damit auch der empirische Anknüpfungspunkt) einen entscheidenden Einfluß auf das Operieren von organisierten Systemen haben. Man kann ferner annehmen, daß Erwartungsstrukturen zwar auf vorhergehenden Entscheidungen aufbauen, aber dennoch nicht kausal aus den Operationen des Systems ableitbar sind, da sie Interpretationen dieses Operierens darstellen. Aus diesen Erwägungen leiten wir nun ein wichtiges Zwischenergebnis der theoretischen Erörterung ab, nämlich, daß *Strategien oder Interessen den*

Organisationen von den eigenen Mitgliedern unterstellte Handlungsoptionen und Handlungsziele sind, die - obwohl nicht kausal aus den Operationslogiken ableitbar - dennoch eine Rückwirkung auf das weitere Entscheiden haben.

Damit sind Funktion und Stellenwert von Erwartungen innerhalb organisierter Systeme geklärt. Die eingangs gestellte Frage bezieht sich nun aber auf die Erwartungsstrukturen, die sich zwischen Organisationen aufbauen. Folgt man Schimank, so ist die Herausbildung von Erwartungsstrukturen im interorganisatorischen Geflecht zu dem bisher Dargestellten analog zu sehen: Entscheidungen einzelner Stelleninhaber werden von externen Beobachtern zunächst einmal als Entscheidungen der zugehörigen Organisation angesehen. Die Interpretation von Entscheidungen einer Organisation führt wiederum zu Erwartungen betreffs des zukünftigen "Verhaltens" dieser Organisation. D.h., es werden der Organisation Strategien unterstellt, die nun aber nicht dort für Anschlußoperationen sorgen, sondern innerhalb der Organisation des Beobachters (vgl. dazu Schimank 1989: 623). Mit Luhmann (1981b: 359) etwas abstrakter formuliert ergibt sich, daß Organisationen ihr eigenes Verhältnis zur Umwelt als Entscheidung realisieren, und ihre Rekonstruktion der Umwelt damit rechnen muß, "... daß auch in der Umwelt Entscheidungen getroffen werden."

Obwohl den gegenseitigen Erwartungen zwischen Organisationen Interpretationen zu Grunde liegen, herrscht im Hinblick auf "unterstellte Interessen" dennoch keine Beliebigkeit, weil der "Erwartungsraum", aus dem selektiert werden kann, durch bereits erfolgtes Entscheiden restringiert wurde.

Die wechselseitigen Erwartungsstrukturen werden von Schimank konsequenterweise mit dem Terminus "Akteurfiktionen" belegt, deren relative Stabilität sich, so Schimank, aus ihrer Funktion als "self-fulfilling-profecies" ergibt (1989: 630ff.). So würde man dasjenige Entscheiden bezeichnen, was aus der Sicht einer Organisation unter bestimmten Bedingungen von einer anderen Organisation vernünftigerweise zu erwarten wäre und umgekehrt.¹⁰

10 Schimank spricht von reflexiven Interessen: Jeder wird so behandelt, als ob er diese Optionen verfolgt, und dies unter der Annahme, daß sie auch realisiert werden (1992a: 264ff.).

Schimank erarbeitet im übrigen an anderer Stelle (1992b) einen eigenen Bezugsrahmen für die Analyse sozialen Handelns. Die von ihm gewählten Relevanzebenen (gesellschaftliche

Hier liegt ein weiterer relevanter Faktor für die Herausbildung wechselseitiger Erwartungen. Man erwartet nicht nur, daß der jeweils andere an bereits ergangene Entscheidungen anknüpft, sondern es werden strategische Interessen unterstellt: Die Organisation wird im restringierten Entscheidungsraum rational nachvollziehbare Entscheidungen treffen. Akteurfiktionen sind also nicht einfach Phantasieprodukte, die bei Erwartungsenttäuschung über den Haufen geworfen werden, sondern ihre Entwicklung unterliegt gewissen Regeln. Es werden Ex-Post-Rationalitäten konstruiert, deren fallweise Nicht-Übereinstimmung mit den Erwartungen eine mehr oder weniger theoretische Umkonstruktion des Erwartungsbildes zur Folge hat.

Strategiefähigkeit unterstellt also rationales Verhalten, was im Hinblick auf die tatsächliche Entscheidungskontinuität in einer Organisation nicht unproblematisch ist, weil hier, wie die theoretischen Überlegungen nahelegen, nicht unbedingt eine Übereinstimmung herrschen muß. Die Interpretationsleistungen der einzelnen Stelleninhaber dürften keineswegs homogen ausfallen.

Gerade die Organisationsforschung hat Entscheidungsläufe zutage gefördert, die dann als "Mülltonnenprozeß" oder "temporal sorting" charakterisiert wurden. Die u.a. von Cohen, March und Olsen untersuchten Prozesse kamen eben nicht als strategisch determinierte Operationen ins Blickfeld: "...we find problems, solutions, decision makers, and choice opportunities coming together as a result of being simultaneously available" (March/Olsen 1989: 12). Entscheidungsträger ignorieren Informationen, fordern neue an, um sie abermals nicht zu berücksichtigen. Manager wenden viel Zeit und Energie für Dinge auf, die kaum einen Ertrag bringen, und nachrangige Probleme erzeugen Krisen. Die Rationalität, oder das Kalkül der Entscheidung treten oftmals nur dadurch in Erscheinung, daß sie ex post konstruiert werden, um Anschluß für weitere Operationen zu schaffen. Aus eben dieser internen Unterstellung von Zweck-Mittel-Relationen entsteht dann jene "Dezisisitis" von Organisationen, da der Rationalitätsanspruch selbst zusätzlichen internen Entscheidungsbedarf erzeugt (vgl. Luhmann 1981b: 355).

Teilsysteme, institutionelle Regelungen und Akteurkonstellationen) decken sich allerdings nicht mit den Ebenen der funktionalen Differenzierung, sondern sind von vornherein stärker auf die Steuerungsmöglichkeit und -fähigkeit von Handlungseinheiten zugeschnitten.

Aus all dem ergibt sich, daß Organisationen nur insofern als aggregierte Handlungseinheiten aufgefaßt werden können, als sie selbst intern (durch die Stelleninhaber) und extern (gegenüber anderen Organisationen) diese funktionelle Rekonstruktion benötigen, um Anschluß für weitere Operationen herzustellen. Jeder interne und externe Beobachter fertigt also eine Hypothese über das zukünftige Entscheiden einer Organisation an, die durch den Zwang zur Rationalität eine gewisse Konstanz erlangt. Die Beharrlichkeit solcher Akteurfiktionen ist gleichzeitig die Voraussetzung für die Möglichkeit relativ stabiler interorganisatorischer Beziehungen. Würde man in dieser Hinsicht ständige Überraschungen erleben, könnte sich der träge Operationsprozeß niemals auf voraussichtliche Entwicklungen der Systemumwelt (und damit anderer Organisationen) einstellen.

Es bleibt damit als vorläufiges Zwischenergebnis dieser Betrachtung festzuhalten: Da Entscheidungen einer Organisation eindeutig zugeschrieben werden, und sich Erwartungsstrukturen herausbilden, die sich auf Organisationen als funktionelle Handlungszusammenhänge beziehen, und schließlich diese Erwartungsstrukturen einen funktionalen Stellenwert im systemischen Operationsprozeß einnehmen, ist hier ein empirischer Zugang zur Untersuchung organisierter sozialer Systeme gegeben. Das heißt im Klartext zunächst: Die Beobachtung von Erwartungen der Organisationsmitglieder hinsichtlich des zukünftigen Entscheidens ist beobachtbar. Der Wissenschaftler nimmt auch hier die Stelle des Beobachters 2. Ordnung ein (Luhmann 1990a: 68ff.).

Neben anderen Problemen der Beobachtung garantiert nichts dem Wissenschaftler dafür, daß die Entscheidungserwartungen seiner "Probanden" tatsächlich dem zukünftigen Entscheiden der betreffenden Organisation entsprechen. Garantiert ist lediglich, daß Erwartungsstrukturen Anschluß für weiteres Entscheiden bereitstellen.. Man verfügt also mit der Beobachtung von Akteurfiktionen über einen durch vorhergehendes Entscheiden restringierten Kontingenzzraum, aus dem heraus sich das vermutliche Verhalten eines Akteurs vorhersagen läßt. Der Akteur ist somit eine Hypothese mit dem Anspruch auf praktische Geltung (aber nicht mehr).

Will man dementsprechend Organisationen auf der Handlungsebene als Akteure begreifen, gilt es, einen Beobachtungsprozeß zu generieren, der den o.g. Kontingenzzraum nach Möglichkeit weiter restringiert. Dies geschieht in der Praxis selbst durch die Koordination von Beobachtungen. Auch der Wissenschaftler kann aus der Analyse der Selbstbeschreibung von Organisationen (Akteneinsicht, Protokolle usw.) eine eigene

Akteurfiktion konstruieren, die er mit den Erwartungen seiner Probanden konfrontieren muß. Ein solcher Prozeß ist jedem Forscher bekannt. Gerade deshalb veranschaulicht er auch, wie es möglich wird, daß sich zwischen Organisationen stabile Entscheidungsverläufe herausbilden können. Intersystemische Beziehungen stabilisieren sich dann, wenn es gelingt, *Routinen zur Sicherung der wechselseitigen Koordination von Erwartungsstrukturen zu entwickeln*.

Akteurfiktionen erhalten, wie Ulrich (1993: 108) schreibt, zum einen deshalb den Status einer sozialen Realität, weil sie in der Selbstreferenz der zugrunde liegenden Systeme wurzeln. In interorganisationellen Beziehungen schaffen sie darüber hinaus die notwendige Voraussetzung für die Herausbildung intersystemischer Operationen.

Bezogen auf unser Untersuchungsobjekt können wir demnach zwar keine Kommunikationen in organisierten Systemen beobachten, oder gar die Kommunikation zwischen Organisationen, wohl aber - und hier müßte der zentrale Ansatzpunkt liegen - die Entwicklung wechselseitiger Erwartungsstrukturen zwischen Organisationen, also z.B. den Kommunen.

Analog zu den vorausgegangenen Überlegungen läßt sich im Hinblick auf die Chancen und Restriktionen kommunaler Zusammenarbeit vermuten, daß Kooperation eben nur dann zustandekommt, wenn es auf der Basis wechselseitig übereinstimmender Entscheidungserwartungen gelingt, *interkommunale Routinen zu entwickeln, die eine fortlaufende Koordination der Erwartungen quasi automatisch sicherstellen*. Dieser Prozeß ist in den Termini systemischer Relationierung als gegenseitige Bereitstellung von Anschlußmöglichkeiten für das Entscheiden zu denken.

Die abschließende Frage, die sich aus diesem Kapitel ergibt, bezieht sich also wesentlich auf die Modalitäten der wechselseitigen Koordinierung von Erwartungsstrukturen zwischen Organisationen. Die entscheidende Crux bei der Herausbildung kommunaler Kooperationen liegt vermutlich darin, diese Koordination einzuleiten und in der Folge so zu reglementieren, daß ab einem bestimmten Stadium der Konsolidierung die Zukunft den Erwartungen im Hinblick auf das Entscheiden der einzelnen Organisationen weitestgehend entspricht.

Die Frage nach den Einzelheiten eines solchen Prozesses führt uns nunmehr auf die nächste Ebene der Systembildung, auf die der Interaktion. Nur auf dieser Ebene läßt sich theoretisch umreißen, wie überhaupt Erwartungsstrukturen entstehen.

2.3 Interaktion und Institutionalisierung

"Von sozialen Systemen kann man immer dann sprechen, wenn Handlungen mehrerer Personen sinnhaft aufeinander bezogen werden, und dadurch in ihrem Zusammenhang abgrenzbar sind von einer nicht dazu gehörigen Umwelt" (Luhmann 1991: 9). Von den bereits angesprochenen Ebenen der Systembildung (Gesellschaft, Organisation) unterscheidet Luhmann daher eine dritte Ebene, die Ebene der Interaktion: "Interaktionssysteme kommen dadurch zustande, daß Anwesende sich wechselseitig wahrnehmen." Als Beispiele werden hier u.a. das gemeinsame Mittagessen der Familie oder die einzelne Kabinettsitzung genannt (und nicht die Familie oder das Kabinett als solche, ebd.: 10).

Interaktionssysteme entstehen dadurch, daß das Prinzip der Anwesenheit die Teilnehmer dazu bringt, in ihren Äußerungen und Handlungen aufeinander Bezug zu nehmen. Mit dem Prinzip der Anwesenheit ist also die Grenze der Umwelt theoretisch und praktisch fixiert.

Gegenüber Kommunikationssystemen weisen Interaktionssysteme allerdings einige Besonderheiten auf, die dann zum Tragen kommen, wenn Koordinationsaufgaben wahrgenommen werden sollen: Soziale Systeme dieser Art können keine sehr hohe Komplexität erreichen, weil Themen nicht gleichzeitig, sondern nacheinander behandelt werden müssen, d.h., die Koordination komplexer Sachverhalte oder Handlungen kann am linearen Prinzip der Behandlung bereits scheitern. Auch bei Regionalkonferenzen und Abstimmungsprozessen im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit erleben wir diese Grenzen von Interaktion: Integrale Betrachtungen der jeweiligen Region und die daraus entwickelten Konzepte und Strategien werden unter großem Zeitaufwand in sukzessiv abarbeitbare Entscheidungsfälle und Projektvorschläge verwandelt. Bereits diesen Prozeß kann ein Kooperationsgremium als einfaches Interaktionssystem nicht mehr leisten, es sei denn, daß System formiert sich zu einer dauerhaften Einrichtung, die im Hinblick auf Koordinationsaufgaben eine gewisse Kontinuität herstellt. Das System darf sich in diesem Falle zwischen den Sitzungen nicht auflösen, um sich ad hoc neu zu formieren, sondern muß für eine themengerechte Wiederanknüpfung des Dialogs sorgen. Dergestalt sind zeitliche und sachliche Perspektiven für die dauerhafte Koordination zu eröffnen. Dies geschieht, so Luhmann, paradoxerweise durch die Unterbrechung von

Kontinuität. Die Teilnehmer gehen auseinander, indem sie sich neu verabreden. Dabei denken sie über den weiteren Zweck der Zusammenkünfte nach und vereinbaren Zeit und Ort des nächsten Termins.

"Intermittierende Systeme bleiben noch einfache Systeme (...), aber sie erfordern schon Abstraktionsleistungen, die das System auf eine neue Ebene der strukturellen Organisation bringen" (32). Wenn man Interaktionssysteme als mögliche Instrumente für die Koordinierung von Erwartungen ansieht, reicht allerdings die reine Kontinuität oder die Herstellung eines Zeithorizontes für die Behandlung der anstehenden Themen nicht aus. Werden nämlich zu anstehenden Fragestellungen gemeinsame Positionen, Meinungen, Interpretationen oder gar Beschlüsse erarbeitet, dürfen diese nicht der Urheberschaft einzelner Mitglieder zugesprochen werden, sondern müssen seitens der Mitglieder und auch außenstehender Beobachter als "Projekt" des Interaktionssystems registriert werden. Um auf das Beispiel der Regionalkonferenzen zurückzukommen: Um überhaupt einen relevanten Stellenwert im regionalen Geschehen zu erhalten, müssen diese als aggregierte Handlungseinheiten im Gefüge der Operationsstrukturen erscheinen.

In diesem Sinne sind Interaktionssysteme solange nicht handlungsfähig, wie Handlungen ihren einzelnen Mitgliedern, und nicht dem System zugerechnet werden. Das normale Interesse der personalen Zurechnung, so Luhmann, müsse umgebogen werden in ein Interesse, Außenwirkungen dem sozialen System als Ganzem zuzuschreiben. Dies erfordere die Entwicklung von Führungsstrukturen, Medien für die Übertragung von Selektionsleistungen und eine gewisse Entlastung von personaler Zurechnung von Handlungen (32f.).

Auch intermittierende Interaktionssysteme stoßen damit ohne die Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit an ihre Grenzen und müssen, wie auch die Regionalkonferenzen, das Prinzip der Anwesenheit durch dasjenige der Mitgliedschaft ersetzen. Im weiteren Prozeß werden sodann Verfahrensregeln (etwa eine Geschäftsordnung) erarbeitet und nachgeordnete Interaktionssysteme gebildet (Ausschüsse), kurzum, das sequenzielle Abarbeiten von Themen mündet durch das Prinzip der Organisation in simultane Prozesse. Entscheidungsabläufe werden miteinander verknüpft, Redundanz erzeugt, Sequenzen parallel zueinander geschaltet. Regionalkonferenzen und auch andere Formen regionaler Kooperation sind, wenn sie Erfolg haben, *Interaktionssysteme auf dem Weg zur Organisation*.

Obwohl diese Ausführungen im Lichte der vorangegangenen Theoriediskussion eine hohe Plausibilität aufweisen, bringen sie uns dem Ziel nicht näher, das "Wie" der Entwicklung und Koordination von Erwartungsstrukturen zu beschreiben. Hierzu sollte zunächst einmal dargelegt werden, unter welchen Bedingungen die Teilnehmer eines Interaktionssystems zusammenkommen, und wie dort gegenseitige Erwartungen entstehen, die wiederum bei späteren Entwicklungen nicht mehr nur an einzelne Personen, sondern an den gesamten Zusammenhang gerichtet werden.

Da die systemtheoretische Diskussion hier eindeutig die Handlungsebene thematisiert, können wir für den Zweck der Untersuchung auf die Ergebnisse der Politikforschung zurückgreifen, die sich in zahlreichen Studien auf Handlungssysteme bezieht.

Zunächst einmal sind Regionalkonferenzen, aber auch Gremien für die kommunale Zusammenarbeit, Kooperationsformen, in denen "Mixed-Motive-Spiele" gespielt werden (vgl. dazu Scharpf 1988: 65ff.). Interaktionssysteme dieser Art beziehen ihre Motivation aus der Annahme der Teilnehmer, daß die durch Interaktion erreichbaren gemeinsamen Ergebnisse zu günstigeren Entwicklungen führen, als Alleingänge einzelner Organisationen und Personen. Unter diesen Voraussetzungen können Entscheidungen verschiedenster Art auftreten. "Beginnend mit einer individualistischen Strategie wechseln die Beteiligten unter dem Eindruck gemeinsamer Verluste zur Solidarität, bis dann einer, die Kooperation des anderen ausbeutend, zur individualistischen Nutzenmaximierung zurückkehrt." (ebd.: 75) Scharpf bezieht sich bei seiner Schilderung auf die Analyse von Entscheidungssituationen, die auf die Grundform eines Spiels mit dem Namen "Battle of the Sexes" zurückgehen: Wenn die Frau ins Kino, der Mann zur gleichen Zeit zum Fußball gehen möchte, beide aber etwas gemeinsam unternehmen wollen, so ist ohne interdependentes Entscheiden keine Einigung zu erwarten. Zeigen sich beide Partner kooperativ, so können sie abwechselnd das Kino oder das Stadion besuchen; der Ausgang des Spiels ist damit ganz entscheidend von den gegenseitigen "Zuschreibungen" der Teilnehmer abhängig (Wird er mich ins Kino begleiten, wenn ich heute mit ins Stadion gehe?).

Hier tritt bereits eine andere Ebene der Verhandlungen zu Tage, in der es nicht so sehr darum geht, ob ein Gegenüber letztendlich auf die eigene Position eingeschworen werden kann oder nicht. Von Interesse ist vielmehr, ob er sich an die gemeinsam erarbeiteten Verbundlösungen halten

wird. Es muß also zur Etablierung von Interaktionsprozessen etwas hinzukommen, was jenseits der auf den Gegenstand bezogenen Interessen anzusiedeln ist. Anders ausgedrückt: Eine kollektive Handlungsfähigkeit und die Zuschreibung von Entscheidungen auf das gesamte Interaktionssystem kann nur dann stattfinden, wenn die Mitglieder davon ausgehen können, daß die jeweils anderen sich an gemeinsame Beschlüsse auch halten.

Aber folgen wir der Analyse des "Verhandlungsdilemmas" noch einen Augenblick: Kompetitive Orientierungen, oder eine anhaltende Polarisierung von Positionen, lassen sich möglicherweise vermeiden, wenn Kosten und Nutzen anfallender Entscheidungen zunächst aus der Interaktion herausgehalten werden. Das heißt, man einigt sich über Ziele, die längerfristig zu einer gerechteren Verteilung des Kooperationsgewinns führen, um später die anstehenden Verteilungsfragen zu klären (78). Die von der nordrhein-westfälischen Landesregierung "inszenierte" Aufstellung von Regionalen Entwicklungskonzepten durch die dezentralen Akteure entspricht einer solchen Strategie. Dabei werden zunächst räumliche Entwicklungsperspektiven ausgearbeitet, ohne im gleichen Schritt konkrete Projekte zu benennen.

Dies kann sich bereits im Ansatz als schwierig herausstellen, denn aus der Festlegung von Entwicklungszielen ergeben sich unter Umständen konkrete Vorstellungen über die zukünftige räumliche Arbeitsteilung, und dementsprechend auch über deren weiteren Ausbau. Gewinner und Verlierer sind dann unter den Beteiligten (Kommunen) sehr schnell auszumachen. Im Ergebnis sind die erarbeiteten Konzepte wegen der Umgehung von Verteilungsfragen oft sehr allgemein, oder es werden darin nur diejenigen Entwicklungsvorstellungen konsentiert, die positive Verteilungswirkungen für alle zur Folge haben.

Diese Probleme treten freilich nur unter der Bedingung auf, daß Beschlüsse im Konsens gefaßt werden. Ein Fallenlassen der Konsensregel bei sich selbst organisierenden Interaktionssystemen ist jedoch ausgeschlossen, da hierfür kein Konsens in Sicht ist. Selbst, wenn man sich auf Mehrheitsentscheidungen einigen könnte, würde man in der Folge auf ein Vollzugsproblem stoßen. Da bei freiwilliger Zusammenarbeit keine Möglichkeit besteht, die Umsetzung von Entscheidungen durch einzelne Mitglieder zu regelementieren, stünden Mehrheitsentscheidungen im luftleeren Raum.

Die Konsensregel kann bezogen auf den Untersuchungsgegenstand - dies sei nebenbei bemerkt - keine negativen Auswirkungen nach sich ziehen, da durch sie keine Politikblockaden zu erwarten sind: Insbesondere die Kommunen können (da es sich um freiwillige Verhandlungen handelt) im Falle der Nichteinigung ihre eigenen Strategien ungehindert weiterverfolgen (vgl. Scharpf 1985a: 337). Die Regionalpolitik fällt bei Nichteinigung also kaum hinter den Status *ex ante* zurück, was z.B. für die Politik der Europäischen Union bis zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen nicht galt: Hier blieben kontraproduktive Verhandlungsergebnisse aus früheren Beschlüssen solange weiterbestehen, bis sie durch neue ersetzt werden konnten. Im Gegensatz dazu besteht in regionalen Kooperationen bzw. deren Interaktionssystemen sogar die Chance, daß die Konsensregel wohlfahrtsfördernde Wirkungen nach sich zieht. Ihre Anwendung erschwert die Durchführung von regional schädlichen Projekten durch Minderheitenkoalitionen.¹¹

Die Konsensregel ist damit eine wichtige Rahmenbedingung für das Entstehen von Erwartungsstrukturen in Interaktionssystemen. Trotz vieler Probleme ermöglicht sie immerhin Entscheidungen, die zumindest dem Kaldor-Kriterium genügen. Dieses kann als erfüllt gelten, wenn der aggregierte Gesamtnutzen aller Beteiligten größer ist als derjenige, der ohne Verhandlungen erzielt werden kann (Scharpf 1992a: 57).¹² Das Kaldor-Kriterium bezieht sich damit nicht auf die Folgen einer einzigen Entscheidung, sondern auf die Verteilungswirkung von ganzen Verhandlungspaketen.

11 Der wohlfahrtssteigernde Aspekt ergibt sich allerdings nur, wenn Transaktionskosten unberücksichtigt bleiben (Scharpf 1991: 57ff., 1993a: 8ff.). Wie aus den im vorigen Kapitel zitierten Untersuchungen leicht zu entnehmen ist, kann die Gremienarbeit im Zusammenhang einer Kooperativen Regionalpolitik ein solches Ausmaß annehmen, daß die eingesetzten personellen Ressourcen in keinem Verhältnis zum erwartbaren Nutzen stehen. Aber dieses Problem löst sich in der Praxis von selbst: durch organisatorische Straffung der Gremienstruktur oder durch Auflösung der Interaktionssysteme.

12 Während das Kaldor-Kriterium als theoretische Hilfskonstruktion den aggregierten Gesamtnutzen thematisiert (ob dieser meßbar ist oder nicht), stellt das Pareto-Kriterium auf die unterschiedliche Nutzenmaximierung der Beteiligten ab. Das Pareto-Kriterium gilt somit dann als erfüllt, wenn durch das erreichte Ergebnis mindestens einer der Beteiligten besser, aber keiner schlechter gestellt wird. Da im vorliegenden Beispiel komplexe Entscheidungssituationen vorliegen, der aggregierte Nutzen also kaum meßbar sein wird, ist das Kaldor-Kriterium an dieser Stelle lediglich ein Hilfsmittel für die Skizzierung des Möglichkeitsraumes verbundener Entscheidungen.

Da unter den Bedingungen der Konsensregel unterschiedliche Strategien der Mitglieder nicht neutralisiert werden können (eben durch Überstimmen), ist eine Koordinierung von Strategien¹³ nur auf anderem Wege zu erreichen. Konsens ist hier kaum über einzelne Maßnahmen, sondern nur über Verhandlungspakete zu erreichen. Verhandlungspakete wiederum können auf zwei verschiedenen Wegen zustandekommen: durch Koppelgeschäfte und Ausgleichszahlungen. Ausgleichszahlungen entschädigen die bei bestimmten Entscheidungen benachteiligten Teilnehmer für den jeweils (vermeintlich) entgangenen Nutzen bzw. für auftretende Kosten. Was kommunale Zusammenarbeit angeht, können Ausgleichszahlungen allerdings nur in begrenztem Umfang eingesetzt werden, weil innerhalb der Regionen schlichtweg die finanzielle Masse für derartige Umverteilungen fehlt. Gerade unter den Kommunen fehlen meist die Ressourcen, sodaß unter geeigneten Bedingungen allenfalls Ansatzpunkte für eine Unterstützung durch die Landesregierungen bestehen.

Für kommunale Zusammenarbeit und eine kooperative Regionalpolitik kommen daher Koppelgeschäfte im eigentlichen Sinne eher in Frage. Sie leisten durch die Verbindung von Entscheidungen mit ungleichen Verteilungswirkungen einen funktionalen Ersatz für Ausgleichszahlungen, und kommen in Fällen hoher räumlicher Verflechtung vermutlich leichter zum Einsatz, als in vergleichsweise wenig verflochtenen Gebieten. In Räumen mit hohem Verflechtungsgrad sind die Auswirkungen einer "individuellen" Entscheidung für die jeweils anderen entsprechend höher, sodaß hier eine größere "Substanz" für Koppelgeschäfte vorhanden ist. Koppelgeschäfte stellen jedoch sehr hohe Anforderungen an das interagierende System bzw. die daran beteiligten Personen. Insbesondere, wenn keine juristisch festgeklopften Vereinbarungen geschlossen werden, kommt die Saldierung zeitlich weit auseinander liegender Lösungen nur dann zustande, wenn die Beteiligten gegenseitig darauf vertrauen, daß Zusagen in der Zukunft auch eingehalten werden (vgl. dazu Benz 1992b: 43).

Ferner können Koppelgeschäfte nur dann getätigt werden, wenn die Verhandlungen in Form einer positiven Koordination erfolgen. Schlicht ausgedrückt bedeutet dies, daß alles mit allem abgestimmt werden muß.

13 Im systemtheoretischen Sinne müßte man hier von organisationsspezifischen Erwartungsstrukturen sprechen, die ja von den Delegierten in das Interaktionssystem zwecks Koordinierung hineingetragen werden.

Das Gegenstück dazu wäre die negative Koordination, bei der sich jeder Teilnehmer für sein Projekt das Placet der jeweils anderen holt (vgl. Scharpf 1993a: 20). Mischformen sind gewiß möglich, werden aber in vielen Fällen (etwa bei der Entwicklung flächendeckender ÖPNV-Konzepte) durch die große Zahl der Beteiligten hohe Transaktionskosten nach sich ziehen.

Selbst, wenn Verhandlungssysteme sich unter dergestalt schwierigen Bedingungen halten können, besteht laufend die Gefahr der Ausbeutung kooperativer Orientierungen durch einzelne Mitglieder. Hier liegt eine wesentliche Hürde für die Stabilisierung regionaler Zusammenarbeit. Das Verhandlungsdilemma (15ff.) begründet die strukturelle Instabilität von intermittierenden Interaktionssystemen des hier behandelten Typs. An dieser latenten Gefährdung des Kooperationsprozesses können auch Relationierungsprogramme (wie die Regionalisierung) nichts ändern. Die Instabilität wird weder durch die gegebenen Anreize (Verhandlungsangebote der Landesregierungen) noch durch die Androhung etwaiger Regulierung beseitigt.

Regulierung (als zumindest theoretische Möglichkeit) könnte sich ohnehin nur auf die Kommunen beziehen. Wegen der Komplexität ihres breit gefächerten Aufgabenspektrums (und der Komplexität möglicher Verhandlungslösungen) müßte man sich hier weitestgehend auf den Versuch der Einführung von Zwangsverhandlungen für bestimmte Koordinationsaufgaben beschränken.¹⁴ Dies hätte aber lediglich eine Verschärfung des Verhandlungsdilemmas zur Folge, denn auch dann blieben kooperative Strategien ausbeutbar. Durch die dann verhinderten "Ausstiegsmöglichkeiten" hätte man zudem unter Beibehaltung der Konsensregel mit vermehrten Veto-Blockaden zu rechnen. Würde die Konsensregel aus diesem Grunde fallengelassen, könnten einflußreiche Koalitionen den gesamten Regionalisierungsprozeß dominieren. Bereits aus theoretischer Sicht führt offenbar nichts an einer durch die Betreiber selbst motivierten Stabilisierung von Kooperation vorbei.

Neben den Problemen der konkreten Ausgestaltung von Verhandlungssystemen zeigt die Analyse, daß insbesondere die für eine kooperative Regionalpolitik - in welcher Form sie letztlich auch auftreten mag -

14 Es sei denn, man übertrüge bestimmte Aufgaben neu gebildeten Institutionen, z.B. Planungsverbänden. Eine fachübergreifende Kooperation läßt sich aber auch damit nicht installieren, und wäre überdies aus verfassungsrechtlicher Sicht als bedenklich einzustufen (vgl. Leidinger 1991).

notwendigen Koppelgeschäfte eine Interdependenzebene voraussetzen, die sich jenseits von den primär verhandelten Sach- und Verteilungsfragen herstellen muß. Jeder der Beteiligten sollte zunächst einmal überhaupt sicher sein, daß der andere Sinn und Zweck des Unternehmens nicht unterläuft, indem er insgeheim auf "Ausbeutung" abstellt.

In Kenntnis eben des Verhandlungsdilemmas geht es um die Herstellung vertrauensvoller Beziehungen. Die Akteurfiktionen müssen auf dem Weg einer interpersonellen Relationierung in einer Art Unschuldsvermutung eben jene Interdependenz der Entscheidungssituation zum Thema machen, und einen impliziten Konsens über Sinn und Zweck des gesamten Unterfangens unterstellen. Die Frage, lügen die anderen oder nicht (Scharpf 1993a: 23ff.) ist sozusagen als Grundkonsens im positiven Sinne zu entscheiden.

An dieser Stelle können wir den komplexen Exkurs in die spieltheoretisch motivierte Politikforschung beenden, um den unterbrochenen Diskussionsstrang über die Rahmenbedingungen und das Entstehen von Erwartungsstrukturen wieder aufzunehmen. Es hat sich gezeigt, daß unter den Bedingungen der Konsensregel allein Koppelgeschäfte das Ziel der hier behandelten Interaktionssysteme sein können. Die Koordinierung von Erwartungsstrukturen zwischen Organisationen bezieht sich dabei auf die Frage, ob die jeweils anderen Organisationen ihren Teil des Koppelgeschäftes (der u.U. zeitfern zur Durchführung ansteht) auch übernehmen werden. Umgangssprachlich formuliert geht es also um Vertrauen (als spezifische Form des Erwartens) zwischen Organisationen. Da Organisationen als abstrakte Gebilde jedoch kein gegenseitiges Vertrauen entwickeln können, sondern sich die Strukturen sozialer Systeme nur als generalisierte Verhaltenserwartungen definieren lassen (vgl. Luhmann 1984a: 139), werden diese generalisierten Verhaltenserwartungen als Handlungserwartungen spezifiziert und im Interaktionssystem auf einzelne Mitglieder, also Personen gerichtet. Die im vorigen Abschnitt skizzierte Koordination von Erwartungsstrukturen findet also auf dem Umweg über das Stellvertreterprinzip in Interaktionssystemen statt. Es werden somit Selektionen vorgenommen, die die vorhandene Komplexität transportieren, ohne sie dabei zu vernichten (141).

Die Erwartungsbildung schafft damit Offenheit und Konfliktgeladenheit von Entscheidungssituationen immer neu und setzt Motive für die Beteiligung an der Absorption von Ungewißheit (Luhmann 1984b: 167).

Jede Erwartungsbildung erfolgt zunächst spontan. Luhmann schildert eine Situation, in der mehrere Personen über ein Thema ins Gespräch kommen. Die Interaktion führt alsbald zu impliziten Konsenserwartungen, die z.B. dann deutlich hervortreten, wenn ein Beteiligter anderslautende Meinungen erst an einer Stelle kundtut, an der das Gespräch bereits auf einem nicht thematisierten Konsens aufbaut. Wesentlich an diesen Konsenserwartungen erscheint auch, daß sie nicht nur für die "Primärteilnehmer", sondern auch für neu Hinzugekommene gelten.

Die spontane Herausbildung von Konsenserwartungen offenbart den Kern jedes Institutionalisierungsprozesses, ohne den eine wechselseitige Abstimmung in Interaktionssystemen wohl kaum möglich wäre. Eine explizite Thematisierung und Gleichschaltung von grundsätzlichen Handlungskontexten könnte wegen extremer Komplexität einer sinnhaft konstituierten Welt vom aktuell verfügbaren Bewußtsein nicht geleistet werden (Luhmann 1973: 29).

So hilft sich das überforderte Bewußtsein offensichtlich mit der Hypothese, daß bestimmte Grundannahmen und Rahmenbedingungen der Verhandlungssituation (sowie die grundsätzliche Bereitschaft zum Verhandeln) nicht hinterfragt werden brauchen. Gerade durch diese diffusen Konsenserwartungen werden, so Luhmann, die Chancen auf Konsens tatsächlich ausgeweitet, Konsens wird erfolgreich überschätzt. Auch Interaktionssysteme sind daher zunächst nicht durch "Meinen", sondern durch "Unterstelltes Meinen" gedeckt (33), was freilich zu Mißverständnissen und Animositäten führen kann.

Eine dergestalt spontane Erwartungsbildung reicht, zumal sie Ent-Täuschungen gewahr sein muß, nun aber zur Herausbildung stetiger Interaktionsprozesse nicht aus. Dafür ist, wie oben bereits angedeutet, die Entstehung von Beziehungen notwendig, die durch Vertrauen gekennzeichnet sind.

Vertrauen (Trust) ist eine Entscheidung (also kein spontaner Akt) zur Lösung einer unsicheren oder konfliktgeladenen Situation (Luhmann 1988a: 95ff.), und die Möglichkeit von Auseinandersetzungen basiert in erheblichem Maße auf solchen Entscheidungen. Den Beteiligten innerhalb eines Interaktionssystems zu vertrauen, bildet einen Wendepunkt im Feld genereller Erwartungen (Gambetta 1988: 215) und dient mithin zur Begrenzung oder Strukturierung des Erwartungsraumes im Hinblick auf das weitere Entscheiden der jeweils anderen.

Da Vertrauen zunächst einmal eine Entscheidung ist, erfüllt sie - ähnlich den Akteurfiktionen - die Funktion einer self-fulfilling prophecy und ist demzufolge von größter Bedeutung für den weiteren Verlauf der Interaktion. Falls an einem solchen Wendepunkt die Erfahrung der Teilnehmer von "Worst-Case-Szenarien" (Scharpf 1993a: 23ff.) geprägt ist, beginnt der Zusammenhalt an dieser Stelle zu bröckeln.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, daß die Vertrauensentscheidung (die im übrigen Gefährdungen in kommunizierbare Risiken verwandelt) weder von außen gestärkt, befördert oder verursacht werden kann. Sie ist bereits das Ergebnis einer sich anbahnenden Interdependenz. Die Entscheidung, den Erwartungsraum in positiver Hinsicht zu begrenzen, fällt kaum isoliert. So ist die Tatsache von Interaktion selbst ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung von Kooperation, und Verhandlungen können sich dabei zu einer Art kooperativem Lernprozeß fortentwickeln (Benz 1991: 50f.).¹⁵

Die von Luhmann geschilderte spontane Erwartungsbildung sowie die angesprochenen Vertrauensentscheidungen sind zwar notwendige, nicht aber hinreichende Voraussetzungen für die Weiterentwicklung eines Interaktionssystems zu einer identifizierbaren Handlungseinheit. Entscheidungen werden dem Interaktionssystem erst dann als Ganzem zugeschrieben, wenn dieses eine identifizierbare Struktur besitzt, die den weiteren Kooperationsprozeß reglementiert. Auch diese Struktur muß im Rahmen von Selbstorganisation verhandelt werden. Sie bildet sich nicht von selbst heraus und ist nicht per Gesetz vorgegeben. Das beste Beispiel für eine Selbstreglementierung ist die Geschäftsordnung, die jeweils das gesamte Prozedere von dem Moment an, in dem sie erlassen wird, an eine zitierbare Struktur koppelt.

Die spontane Erwartungsbildung und im Anschluß daran zu leistende Verhandlungen über Verhaltensregeln sind demnach Marksteine eines Institutionalisierungsprozesses, dessen Ergebnis auf einer den

15 Obwohl konzeptionell nicht immer ausgeführt, werden die Herausbildung und Reglementierung von Erwartungen in den meisten Arbeiten berücksichtigt. Benz geht z.B. grundsätzlich davon aus, daß interessengeleitetes Handeln von Normen gefiltert ist (ebd.: 51). Ebenso versteht Windhoff-Héritier (1991: 37ff.) jede Handlung als Ergebnis eines zweistufigen Filterverfahrens, bei dem die erste Stufe durch Traditionen, Werte, Regeln geprägt ist. Auch Scharpf weist im Rahmen der Diskussion des Motivationsproblems von Akteuren darauf hin, daß die Annahme ausschließlich egoistischen, opportunistischen Verhaltens dazu führt, daß funktionsfähige Kooperationen nicht erklärt werden können (1993a: 12, vgl. auch Sabel 1993: 79ff., Göhler/Schmalz-Bruns 1988: 319).

Sachthemen übergeordneter Ebene das Gelingen interorganisatorischer Relationierung bestimmt. Auch hier eröffnet sich im Rahmen einer systemtheoretischen Diskussion die Notwendigkeit eines Exkurses, der Ergebnisse anderer theoretischer Disziplinen in den hier vorgelegten Argumentationsstrang einfügt.¹⁶

Insbesondere politikwissenschaftliche Arbeiten haben sich mit dem Phänomen "Institution" beschäftigt, wobei hier zwischen dem Kontext von Institutionentheorien und demjenigen institutioneller Ansätze unterschieden werden muß (vgl. von Beyme 1987: 49f.).

Institutionelle Ansätze beschäftigen sich mit Institutionen im weitgehend naiven Wortsinne und gehen u.a. der Frage nach, welchen Einfluß diese auf individuelle und kollektive Entscheidungsprozesse haben. So definiert etwa Göhler (1990: 10) Institutionen als "Regelsysteme der Herstellung und Durchführung allgemein verbindlicher Entscheidungen."¹⁷ Ähnlicher Ansicht ist auch Scharpf, der Institutionen als Regeln ansieht, die den Einsatz organisationaler Fähigkeiten kontrollieren (1989b: 149). Insofern sich Institutionen als Verhaltensregeln im Prozeß einer Interaktion herausbilden, sind sie als Handlungsergebnisse aufzufassen, die zugleich Handlungskontexte sind (Zintl 1990: 267). Institutionen determinieren einzelne Entscheidungen nicht, sondern weisen ihnen einen begrenzten Möglichkeitsraum zu. "Thus, a central anomaly of institutions is that they increase capability bei reducing comprehensiveness" (March/Olsen 1989: 17). Dies entspricht im übrigen auch der Sichtweise von Czada/Windhoff-Héritier (1991: 12ff.), die im Hinblick auf den "Political-Choice-Ansatz" betonen, es handele sich um den Versuch, die Perspektiven des "Rational-Choice" und des politischen Institutionalismus zu verbinden. Das egoistisch-rationale Kalkül sei demnach u.a. innerhalb der Möglichkeiten und Grenzen von Institutionen zu modellieren.

16 Wie Fürst (1993: 25) vermutet, unterliegen gerade Regionalkonferenzen wegen der Vorgaben durch das Land (Verfahrens- und Beteiligungsregeln) und der steigenden Interaktionsdichte einem ständigen Institutionalisierungsdruck, weshalb an dieser Stelle die Frage nach den weiteren Chancen eines solchen Prozesses in den Vordergrund rückt.

17 Göhler geht ferner davon aus, daß es sich bei Institutionen um Spielformen handelt, in deren Regelwerk sich individuelles Verhalten bewegt (ebd.: 159). Der gleichen Ansicht ist auch Shepsle (1989: 138ff.). Selbstverständlich kann man die Auseinandersetzung um Verhaltensregeln wiederum als Spiel auffassen, das ebenfalls unter Maßgabe opportunistischer Kalküle abläuft. Damit würde jedoch die spontane erste Stufe der Institutionalisierung ausgeblendet. Zudem besteht die Aussagekraft institutioneller Ansätze gerade darin, das Entscheidungsverhalten von Individuen nicht ausschließlich auf egoistische Interessenverfolgung zurückzuführen (vgl. March/Olsen 1989: 16).

Um sich nicht dem Verdacht des Eklektizismus auszusetzen, sollte darauf hingewiesen werden, daß "egoistische Kalküle" aus der Sicht der Systemtheorie Ex-Post-Rekonstruktionen im Rahmen von Erwartungsstrukturen sind, die dem Primat der Rationalität unterworfen werden. Das heißt, es handelt sich dabei um die von Organisationsmitgliedern oder anderen Beobachtern einer Organisation unterstellten Ziele, wobei diese Unterstellungen auf bereits erfolgten Entscheidungen beruhen und dem Zwang unterliegen, rational strukturierte Wahrscheinlichkeiten für das zukünftige Verhalten der entsprechenden Organisation zu entwickeln. Um es ganz deutlich zu machen: Die Unterstellung von Strategien führt zur Verdinglichung von Kommunikations- und Interaktionsprozessen, die tatsächlich aber ständig neue Kontingenzen produzieren und nach Ex-Post-Rekonstruktionen verlangen.

Nachdem die hier verfolgte Lesart politikwissenschaftlicher Arbeiten noch einmal umrissen ist, kann der Versuch gestartet werden, die Chancen und Restriktionen von Verhandlungen über Verhaltensregeln auszuloten.

Instruktive Arbeiten zur Entwicklung von Verhandlungssystemen kommen von Elinor Ostrom, die neben den Institutionalisierungsprozessen im Zusammenhang mit der gemeinschaftlichen Bewirtschaftung kalifornischer Grundwasservorräte eine Reihe von anderen "Common-Pool-Ressources-Problemen" untersucht hat (1990). Hierbei handelt es sich um stark von Verhandlungsdilemmata geprägte Interaktionssysteme, bei denen eine Nicht-Koordination von Erwartungsstrukturen quasi automatisch zur Erschöpfung der gemeinsamen Ressource geführt hätte. Bei den Grundwasserbassins ging es z.B. darum, die Wasserentnahme des einzelnen Plantagenbesitzers dergestalt zu begrenzen, daß die gesamte Wasserentnahme die Regenerationsfähigkeit der Vorräte nicht überstieg. Spieltheoretisch gesehen geben solche Situationen zu wenig Hoffnung Anlaß. Dennoch ist es hier, wie auch in anderen Fällen gelungen, ein gemeinsames Nutzungssystem einschließlich der notwendigen Überwachungsfunktionen zu etablieren. Der Streit um die Wasserentnahme (um bei dem Beispiel zu bleiben) hat im Fortgang der Verhandlungen ein "level-shifting" erfahren, das Verhandlungen um kollektive Verhaltensregeln ermöglicht hat (Ostrom 1989: 17ff.). Ein Konsens über Verhaltensregeln war einfacher zu erzielen, als eine Einigung über die von den einzelnen Beteiligten zu entnehmenden Wassermengen. Da die Anbauflächen von

unterschiedlicher Größe, die Bewässerung von unterschiedlichen Gegebenheiten abhängig war, hätte sich eine Koordination aller Einzelinteressen selbst bei großen Aussichten auf Konsens in endlosen Verhandlungen erschöpft. Nachdem man ein brauchbares System der Wasserentnahme entwickelt und Kontrollen etabliert hatte, bezogen sich die Interessen der Einzelnen nicht mehr auf die anonyme Masse der Kontrahenten und Konkurrenten, sondern auf das Set von Regeln, das nunmehr einen gemeinsamen Entscheidungsraum absteckte. Mit "Rules"¹⁸, so Ostrom, würden die Anreizstrukturen in Entscheidungssituationen verändert, sie beeinflussten das Verhalten nicht direkt, sondern über die Eingrenzung des Möglichkeitsraumes (1986c: 6f.). Die Untersuchungen Ostroms zeigen, daß über den Umweg der Institutionalisierung eine Stabilisierung von Interaktionen auch bei gegengerichteten Interessen möglich ist.

Mit dem angedeuteten "Level-Shifting", also dem "Anheben" der Verhandlungen auf das Niveau gemeinschaftlicher Regelsetzung, ist ein Phänomen bestimmt, das dem vormals losen Zusammenhalt von Interaktionssystemen Kontinuität verleiht, und ihn mit einer gewissen sozialen Kohäsion unterlegt. Diese kann in der Folge zur völligen Neuorganisation der Auseinandersetzung führen. Das Handeln der jeweils aktiven Personen wird dabei über den aktuellen Austausch hinaus dergestalt aneinandergebunden, daß nicht nur wechselseitig stabile Erwartungen, sondern auch Erwartungen an die gesamte Konstellation gebildet werden (vgl. dazu auch Mahnkopf 1994: 71). Eine sich ergebende Bindungswirkung innerhalb von Kooperationen führt vermutlich dazu, daß man bei gegensätzlicher Interessenverfolgung nicht mehr ohne weiteres auseinandergehen kann, damit jeder für sich sein Feld bestellt. Demgegenüber steigt die Neigung zu gemeinsamem Problem-Solving.

Der Institutionalisierungsprozeß, angefangen bei spontaner Erwartungsbildung, Vertrauensentscheidung, bis hin zu jenem von Ostrom zitierten "Level-Shifting" beschreibt damit den Weg eines einfachen Interaktionssystems in die Richtung einer Organisation. Wenn wir diese Entwicklung auf der Ebene der Erwartungsstrukturen

18 Ostrom (1986a: 468) unterscheidet folgende Regelformen: Zugangsregeln, Regeln des Gegenstandsbereiches (scope rules), Positionsregeln, Autoritätsregeln, Informationsregeln, Aggregationsregeln (betreffs der Gewichtung individueller Wahlhandlungen im Entscheidungsprozeß) und Auszahlungsregeln. Diese Regelformen lassen erkennen, daß die Institutionalisierung von einer bestimmten Stufe an als Organisationsbildung beschrieben werden kann.

beschreiben, so beobachten wir, daß Erwartungen zu Beginn der Interaktion an einzelne Teilnehmer oder Koalitionen gerichtet, Beschlüsse oder Entscheidungen auf diese zurückgeführt werden. Gegen Ende aber steht jenes Set von Regeln im Vordergrund, auf welches sich nunmehr die Erwartungen richten, und in dessen Gestalt eine kollektive Handlungsfähigkeit identifiziert, und durch eben diese Identifizierung auch ermöglicht wird.

Nach Abschluß dieses Exkurses in den Institutionalismus können wir die Einzelheiten des vorliegenden Arbeitsschrittes zusammenfassen und auf das hier zu betrachtende Untersuchungsobjekt beziehen:

Der Eintritt in die Diskussion von Interaktionssystemen erfolgte mit der Frage nach dem Entstehen von Erwartungsstrukturen und den Möglichkeiten ihrer wechselseitigen Koordinierung. Wie bereits im Zuge der Darstellung angeklungen ist, muß zwischen Erwartungen und Erwartungsstrukturen deutlich unterschieden werden. Erwartungsstrukturen sind latente Muster eines Prozesses, in welchem innerhalb eines Systems (hier: zunächst der Organisation) Erwartungen koordiniert werden. Hinsichtlich von Erwartungsstrukturen bilden sich zwischen den Mitgliedern einer Organisation konsensfähige Interpretationsschemata über das Vorgehen der eigenen und fremder Organisationen heraus.

"Akteurfiktionen" werden im Zuge der Koordination von Erwartungen konstruiert und modifiziert. Der zugrunde liegende Prozeß ist - nebenbei noch einmal betont - aus der Operationsweise von Kommunikationssystemen herzuleiten.

Erwartungen sind demgegenüber ein Strukturelement der Handlungsebene. Die systemtheoretische Argumentation muß hier die Ebene von Kommunikation verlassen. Erwartungen bilden sich, wie wir gesehen haben, spontan und richten sich auf Personen, derweil sie der Interaktion eine Konsenshypothese unterlegen. Wenn, wie Luhmann bemerkt, Konsens erfolgreich überschätzt wird, hat man es hier ebenfalls mit einer Funktion zu tun, die einer gewissen Rationalität nicht entbehrt. Wenn Konsens nicht wahrscheinlich wäre, bräuchte man nicht viel miteinander zu reden. Gleichwohl ist die erste Stufe der Erwartungsbildung keine Ex-Post-Rekonstruktion aus vorhergehenden Entscheidungen, sondern eine Konstante im sozialen Miteinander.

Der zweite entscheidende Schritt bei der Entwicklung von Erwartungen ist die Entscheidung, den anderen Personen des Interaktionssystems zu

vertrauen. Hier setzt der im eigentlichen Sinne konstruktive Prozeß der Erwartungsbildung ein, bei welchem die Erwartungen aus dem bisherigen Verhalten einer Person rekonstruiert werden.

Im Fortgang des Institutionalisierungsprozesses können wir dann beobachten, wie Erwartungsstrukturen entstehen. Dies geschieht in dem Augenblick, in dem der Prozeß der wechselseitigen Erwartungsbildung zwischen Personen durch die Etablierung von Zugangs- und Beteiligungsregeln reglementiert wird. Das aus den Analysen von Ostrom hervortretende Set von Regeln präformiert letztendlich, was von den einzelnen Beteiligten in bestimmten Situationen erwartet werden kann. Verhaltensregeln restringieren den Entscheidungsraum des einzelnen, sie präjudizieren jedoch keine Verhaltensweisen. Der Institutionalisierungsprozeß beinhaltet daher eine Koordinierung der Erwartungen und führt zur Herausbildung von Erwartungsstrukturen, in die eben jene Erwartungen an das Set von Regeln selbst eingebaut sind. Der entscheidende Schritt in diese Richtung ist dann vollzogen, wenn Erwartungen gegenüber einzelnen Teilnehmern auf den Prozeß selbst verschoben werden, und auf diese Weise eine konsensfähige Fiktion darüber entsteht, was die Kooperation in Zukunft wird leisten können, und was nicht. Von diesem Augenblick an werden Entscheidungen eben dem Interaktionssystem als Ganzem zugeschrieben.

Die entscheidende Frage ist aber, ob Regionalkonferenzen oder vergleichbare Kooperationen die Koordination von Erwartungsstrukturen zwischen Organisationen leisten können, und wie? Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Mitglieder eines Interaktionssystems der hier beobachteten Art ein Mandat haben. Dies ist für die spontane Erwartungsbildung ohne Belang, da sie sich ausschließlich auf die Personen selbst richtet. Eine Vertrauensentscheidung jedoch muß von der Annahme ausgehen, daß die jeweils bisher beobachtete Verhaltenskontinuität einer Person an das entsendende organisierte System zurückgekoppelt ist, d.h., die Vertrauensentscheidung gegenüber einem oder mehreren Mitgliedern wird die Annahme einschließen, daß die jeweils entsendende Organisation das Verhalten ihres Delegierten "mitträgt". Eine solche Annahme wird überprüfbar, wenn das Interaktionssystem in die entscheidende Phase der Institutionalisierung eintritt. Sobald ein Set von Verhaltensregeln erarbeitet und verabschiedet wird, muß dies von den zuständigen Beschlußgremien der entsendenden Organisationen ratifiziert werden. Sobald dies geschehen ist, können alle Beteiligten davon ausgehen, daß ein zu erwartendes Verhaltensspektrum eines Mitgliedes

auch demjenigen der dazugehörigen Organisation entspricht. Im Falle einer Selbstorganisation kommunaler Gebietskörperschaften findet die Ratifizierung dabei nicht innerhalb der Organisation "Kommune" statt, sondern in deren politischem System, was die Stabilisierung der Erwartungen an deren Vertreter aber eher unterstützt.

Daraus läßt sich schließen, daß die Koordination von Erwartungsstrukturen zwischen Organisationen durch die Bildung von Interaktionssystemen möglich ist. Dabei tritt jenes bereits viel zitierte "Set von Verhaltensregeln" in den Vordergrund des Geschehens, denn über die Restringierung von Entscheidungsräumen regelt die Institutionalisierung nicht nur die Koordinierung von Erwartungen zwischen Personen, sondern stellt eine fortlaufende Abstimmung zwischen organisationspezifischen Erwartungsstrukturen sicher. Damit ist gewiß nicht ausgemacht, daß alles Entscheiden innerhalb einer Region in bester Koordination abläuft. Man muß nach wie vor im Auge haben, daß Erwartungen enttäuscht, und Erwartungsstrukturen negativ modelliert werden können. Es ist jedoch sichergestellt, daß alles, was zu Konflikten führen kann, und alles, was einen gemeinsamen Handlungsbedarf erzeugt, früher oder später auf dem Verhandlungstisch in Erscheinung tritt.

Bevor wir nun darangehen, ein Gesamtfazit aus der theoretischen Diskussion abzuleiten, und Fragen für die empirische Untersuchung zu formulieren, ist noch ein wenig Vorarbeit im Hinblick auf das spezielle Untersuchungsobjekt, die kommunale Zusammenarbeit, zu leisten. Gerade theoretisch abgeleitete Fragen und Hypothesen sollten auf den konkreten Gegenstand hin operationalisiert werden, und dabei eben in das Niveau einer empirischen Wirklichkeit hineinreichen.

2.4 Rahmenbedingungen kommunaler Zusammenarbeit

Nachdem wir uns dem Sujet unserer Untersuchung auf mehreren Ebenen genähert haben, steht der Versuch an, den Stellenwert der Kommunen innerhalb der sich eröffnenden Beobachtungsfelder zu bestimmen. Daß die Kommunen als eigenständige politische Systeme und Implementeure der Regionalpolitik im Regionalisierungsprozeß eine herausragende Rolle spielen, ist bereits deutlich geworden.¹⁹ Diese Sonderrolle bestimmt sich aber nicht nur aus der Möglichkeit raumwirksamen Handelns im Sinne

¹⁹ Dies gilt auch dann, wenn nicht jeder Beschluß einer Regionalkonferenz durch alle Kommunalparlamente legitimiert werden muß (vgl. Fürst 1994: 187, Huebner 1994b).

einer kollektiven Verbindlichkeit lokaler Entscheidungsprozesse, sondern vermutlich auch aus der organisationsspezifischen Variation der Entscheidungsräume.

Wegen unterschiedlicher räumlicher und sachlicher Zuständigkeiten sowie verfassungsmäßiger Garantien sind die für die Regionalisierung relevanten Institutionen trotz Konsensregel mit unterschiedlich großen Durchsetzungschancen für "egoistische Interessenverfolgung" ausgestattet. So unterscheiden sich die organisationsspezifischen Kapazitäten z.B. im Hinblick auf eine regionalpolitische Informationsverarbeitung. Kammern, Verbände, Vereine und Gewerkschaften haben wegen ihrer mehr oder weniger ausgeprägten fachspezifischen Rekonstruktion der Umwelt ein eingeschränktes Sichtfeld (vgl. dazu auch Heuer/Schäfer 1987a: 10ff.).

Demgegenüber verfügen die Kommunen wegen ihrer De-Facto-Allzuständigkeit über eine sehr differenzierte Rekonstruktion der Umwelt. Die grundsätzliche Fähigkeit zu einer fachübergreifenden Sicht der Dinge dürfte daher in erster Linie den Kommunen gegeben sein (Was nicht heißt, daß alle Kommunen sie ausschöpfen.). Freilich sind hier vornehmlich die größeren Gemeinden angesprochen. Wie die vorangegangenen Untersuchungen nahelegen, ergeben sich strategisch günstige Positionen aber auch für kleine Gemeinden aus der Interdependenz zwischen Verhandlungssituationen. Einzelne Kommunen können unter bestimmten Voraussetzungen den gesamten Kooperationsprozeß von vornherein blockieren, wenn Infrastrukturvorhaben ohne ihre Unterstützung erheblich verzögert oder gar gänzlich verhindert würden.

Von prinzipiell großer Tragweite für eine dezentrale Regionalpolitik dürfte die Fähigkeit der Kommunen sein, untereinander zu kooperieren. Werden regionale Entwicklungskonzepte von den Strukturkonferenzen diskutiert, können die Gebietskörperschaften die sich daraus ergebenden Strategien und Projekte in ihren Auswirkungen untereinander abstimmen. Andersherum gesehen werden die bei der Regionalisierung entstehenden Kooperationsformen mit bereits existierenden Konfliktlinien zwischen den Gemeinden konfrontiert. Interkommunale Zusammenarbeit ist also eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Ausbau einer dezentral konzipierten Regionalpolitik.

Die bisherige Beobachtung regionaler Beziehungen zeigt, daß wir es im Hinblick auf die Mitarbeit der Gemeinden mit einer nicht zu

unterschätzenden Hürde zu tun haben. Gravierende Probleme gibt es z.B. mit einer standortübergreifenden Gewerbepolitik, bei der seit eh und je unterschiedliche Orientierungen aufeinandergetroffen sind. Die Umsetzung von Empfehlungen seitens der Kammern scheitert z.B. in vielen Fällen am Zustandekommen interkommunaler Kooperation (vgl. H. Naßmacher 1987: 179). Oftmals herrscht zwischen den Kommunen im Bereich der Gewerbepolitik ein ausgesprochenes Konkurrenzdenken, das auch vor gegenseitiger Abwerbung von Betrieben nicht zurückschreckt (Heuer/Schäfer 1987b: 310). Für die regionale Wirtschaftspolitik ist dieser Mangel an Zusammenarbeit besonders fatal, da die fehlende Kooperation letztendlich mit der unzureichenden Bewältigung mittelfristig anzugehender Aufgaben einhergeht (vgl. dazu K.H. Naßmacher 1991: 451).

Nun ist die Wirtschaftsförderung nicht das einzig mögliche Feld kommunaler Zusammenarbeit. Andere relevante Politikbereiche sind zu nennen: Abfallwirtschaft, ÖPNV, Siedlungspolitik, Umweltschutz. Im Grunde berühren kommunale (und kreiseigene) Aufgabenfelder sämtliche Implementationsbereiche der regionalen Strukturpolitik. Da es in vielen dieser Implementationsfelder um Entscheidungen geht, die Gewinner und Verlierer unter den Kommunen hervorbringen (Vorranggebiete für bestimmte Raumnutzungen, Gleis- oder Straßenführungen, Verlauf von Buslinien u.v.m.), ist die Uneinigkeit zwischen den im einzelnen Fall beteiligten Gebietskörperschaften eines der wesentlichen Hindernisse für eine kooperative Regionalpolitik, wenn nicht das größte überhaupt. Dementsprechend gehen Hatzfeld/Temmen (1991) davon aus, daß die Konsensregel, anstatt den wichtigsten Projekten zum Durchbruch zu verhelfen, alle diejenigen Maßnahmen verhindert, die für eine Minderheit unter den Kommunen zu Nachteilen führt (und das könnten sogar die meisten sein).

Freilich treten im gegenwärtigen Stadium der Regionalisierung die Kooperationsprobleme unter den Gebietskörperschaften nicht in vollem Umfang zutage. Bisher ist es in den meisten Fällen vermutlich zu Verteilungssituationen gekommen, in denen einzelne Körperschaften an staatlich bezuschußten Projekten nicht partizipieren. Eine solche Verteilungssituation ergibt aber keine Verlierer, die etwas verlieren, sondern nur solche, die weniger hinzugewinnen. Andere Konstellationen ergeben sich z.B., wenn Kommunen über bestimmte Raumnutzungen zugunsten anderer Standorte verzichten sollen.

Angesichts dieser Schwierigkeiten könnte man auf die Idee kommen, das Problem gemeindlicher Kooperation als Sonderaufgabe anzusehen und auf direkтивem Wege eine Lösung anzustreben. Den vorausgegangenen theoretischen Erwägungen zufolge wird nach der erfolgten Einleitung von Regionalisierungsprozessen aber eine von diesem Geschehen unabhängige Lenkung des kommunalen Handelns kaum zu bewerkstelligen sein. An der kommunalen Eigenständigkeit und dem vielerorts auftretenden mangelnden Kooperationswillen ist auf hierarchischem Wege kaum etwas zu ändern.²⁰ Sachgebietsbezogene Anreize zur Zusammenarbeit können lediglich über vorhandene Förderprogramme gegeben werden (vgl. auch Schlebusch 1991). Ansonsten gehört ein großer Teil der hier relevanten Aufgaben in den freiwilligen Selbstverwaltungsanteil des kommunalen Tätigkeitsspektrums und ist allenfalls über die Rechtsaufsicht hierarchisch verknüpft, was inhaltliche Vorgaben, zumindest formell gesehen, ausschließt (abgesehen davon, daß sich im Normalfalle ohnehin die Überlastung der Autorität mit Komplexität durchsetzt). Wird interkommunale Kooperation also ein Wunschtraum bleiben, sodaß sich die vielerorts angestrebten standortübergreifenden Marketingstrategien²¹ als Ersatz für ein interkommunales Vakuum erweisen?

Obleich kommunale Zusammenarbeit nur sehr schwer zustande kommt, ist der einschlägigen Literatur zu entnehmen, daß dennoch eine erhebliche Anzahl von "Kooperationsereignissen" innerhalb der Bundesrepublik zu verzeichnen ist. Wie Asche/Krieger (1990) zeigen, ist kommunale Kooperation nicht unmöglich. In einer bundesweit angelegten Studie haben sie Ursachen und Hintergründe sowie Erscheinungsformen der gemeindlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Gewerbepolitik

20 An der kommunalen Selbstverwaltung zu rütteln, wäre auch strategisch gesehen ein Fehler. Die Entscheidungsfindung der Kommunen beruht letztendlich auf demokratischen Abstimmungsprozessen, bei denen sie auch teilträumliche soziokulturelle Besonderheiten in den regionalpolitischen Dialog integrieren. Wenn man im Hinblick auf die Regionalisierung als Nebenziel eine Förderung der "regionalen Identität" in der Bevölkerung bzw. deren stärkere Teilnahme an der Diskussion regionalpolitischer Fragen im Auge hat, so kann dies nur über eine Parlamentarisierung des regionalpolitischen Diskurses erfolgen. Dabei müssen lokalpolitische Fragestellungen in einen überörtlichen Bezug gesetzt werden. Dies können im gegenwärtigen politisch-administrativen Gefüge nur die Kreise und Gemeinden leisten.

21 So z.B. die von den Kreisen und Gemeinden im Regierungsbezirk Weser-Ems im März 1994 gestartete Werbekampagne "Wir wachsen - zusammen" (Nordwest-Zeitung v. 2.3.94, vgl. dazu auch Grätz 1983: 63).

untersucht. Dabei ergibt die räumliche Verteilung der Kooperationen erste Hinweise für ihr Zustandekommen. Die meisten Erscheinungsformen wurden von den Forschern in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen entdeckt, während Niedersachsen in dieser Hinsicht relativ dünn besetzt war (17).

Dafür scheinen allerdings weniger die länderspezifischen politisch-administrativen Rahmenbedingungen ausschlaggebend zu sein. Der jeweilige "Antrieb" für eine Zusammenarbeit resultiert eher aus räumlichen Faktoren (bzw., wie man von soziologischer Seite aus anmerken muß: aus deren "Übersetzung" in kommunikative Strukturen). Die "kooperationsfreundlichen" Länder haben gegenüber Niedersachsen eine erheblich höhere Zahl von Verdichtungsräumen aufzuweisen, in denen die "Sachzwänge" für eine regionale Zusammenarbeit stärker zutage treten. So läßt sich in Gebieten um Ballungszentren oftmals der auftretende Bedarf an Gewerbeflächen wegen allgemeiner Raumknappheit oder Restriktionen des Landschaftsschutzes nicht mehr gemeindeintern abdecken. Ferner sind kleine Gemeinden mit der Erschließung größerflächiger Gebiete finanziell und planerisch überfordert. Wenn sie es dennoch schaffen, entstehen oftmals Überangebote an falschen Stellen. Folgeprobleme einer parzellierten Wirtschaftsförderung sind u.a. auch eine schlechte Ausnutzung der Infrastruktur und eine ungünstige Position der einzelnen Gemeinden gegenüber ansiedlungs- oder expansionswilligen Unternehmen (9).

Während Zusammenarbeit in Verdichtungsräumen offenbar häufiger vorkommt, kann sie, wie andere Arbeiten zeigen, dennoch im ländlichen Raum entstehen, wenn auch aus anderen Motiven heraus: Hier besteht die Motivation für Zweckbündnisse z.B. in der Befürchtung, von größeren Anbietern von Flächen und Infrastruktur auskonkurriert zu werden. Ein weiterer Anstoß für die Zusammenarbeit kann sich aus einer gemeinsamen Abwehr gegen unerwünschte Infrastrukturprojekte ergeben. So hatte sich die sogenannte "Nordallianz" im Münchner Raum zunächst gegen die Einrichtung einer Deponie und die Anlage eines Truppenübungsplatzes gewehrt. Aus diesem "Verteidigungsbündnis" heraus haben sich später andere Formen der Kooperation entwickelt (z.B. die gemeinsame Entwicklung eines Radverkehrswegenetzes, vgl. Kahnert 1993: 248). Kahnert nennt in diesem Zusammenhang weitere Anstöße zur Kooperation, wie etwa unerwünschte landes- oder regionalplanerische Vorgaben. In einigen Fällen ging es aber auch schlichtweg darum, die

durch Kooperation entstehenden Synergieeffekte bei bestimmten Vorhaben zu nutzen.

Die zuletzt genannten Kooperationsfälle beziehen sich nicht mehr auf eine gemeinsame Gewerbeflächenpolitik, die wegen der unmittelbar auftretenden fiskalischen Verteilungswirkung an den Willen der Verantwortlichen zur Kooperation höchste Anforderungen stellt. Möglicherweise sollte man auch nicht mit den schwierigsten Handlungsfeldern beginnen, denn wo zunächst einmal in anderen Bereichen gutes Einvernehmen erzielt wurde, bestehen offensichtlich größere Chancen, die Kooperation auf konfliktträchtigere Handlungsfelder auszudehnen (vgl. Winkel 1992: 58).

Den Untersuchungen zu interkommunaler Kooperation ist zu entnehmen, daß kooperative Strukturen meistens erst unter relativ hohem Problemdruck entstehen. Weil der Problemdruck aber nicht nur von den räumlichen Rahmenbedingungen abhängt, sondern eben auch davon, wie sie kommuniziert werden, lassen sich allgemeine Zukunftsaussichten der Zusammenarbeit kaum formulieren. Soviel ist aber sicher: Funktionsräumliche Verflechtungen begünstigen offenbar mit steigender Intensität das Entstehen regionalpolitischer Kommunikation und demnach auch die Bereitschaft zu gemeinschaftlichem Vorgehen.

Stadt-Umland-Beziehungen sind dabei von besonderer Relevanz. Meist gibt es gerade hier die größten Konflikte, weil die Umlandgemeinden auf die Infrastruktur des Zentrums angewiesen sind, während das Zentrum seinerseits im Hinblick auf die Verkehrsentwicklung (insbesondere ÖPNV) und wegen zunehmender Flächenprobleme auch das Umland in seine Planungen einbeziehen will. Ein anschauliches Beispiel für diese Situation liefern Hamburg (vgl. Scharpf/Benz 1991) und Bremen²², wobei hier die Koordinierung von Erwartungsstrukturen durch Ländergrenzen zusätzlich behindert wird.

Die Ergebnisse der vorausgegangenen Betrachtung sind widersprüchlich. Zum einen verstärkt sich der Eindruck, daß die Zusammenarbeit der Ge-

22 In der Metropolregion Hamburg und dem Raum Bremen/Bremerhaven/Oldenburg versuchen die Länder gemeinsam mit den Kommunen, eine gemeinsame Landesplanung auf den Weg zu bringen. In beiden Räumen werden Regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet, an deren Aufstellung alle im Raum lokalisierten Gebietskörperschaften sowie Kammern, Gewerkschaften und Verbände beteiligt sind.

meinden in den Verdichtungsräumen eine größere Intensität aufweist, und daher auch bessere Voraussetzungen für mehr als bilaterale Kooperationen gegeben sind, während in den ländlichen Regionen die Tendenz zur Zusammenarbeit bisher nicht sehr stark ausgeprägt war, und dementsprechend für eine regionale Selbstorganisation ungünstigere Voraussetzungen vorliegen. Eine an der Intensität räumlicher Verflechtung entlang verlaufende Entwicklung interkommunaler Kooperation erscheint auch aus einer etwas abstrakteren Sicht heraus plausibel: Dort, wo die Flächen knapp werden und die Interdependenz der Entscheidungen zunimmt, sind mit singulären Vorhaben kaum noch sinnvolle Effekte zu erzielen. Die grundsätzliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit dürfte also in Ballungsräumen eher gegeben sein, als in peripheren Gebieten, in denen Flächen-, Verkehrs- und Entsorgungsprobleme nicht so gehäuft auftreten.

Aus solchen Beobachtungen sollte man allerdings nicht gleich schließen, daß die interkommunale Kooperation in Verdichtungsräumen und im Umland von Agglomerationen für den Regionalisierungsprozeß ein geringes Problem darstellt. Dort, wo der Grad der Verflechtung hoch ist, sollte zwar auch die Bereitschaft zur Kooperation steigen, es treten aber in der Sache (wie bereits angedeutet) die größeren Konflikte auf. Dies gilt zumindest bis zu dem Punkt, an dem die Flächen so knapp werden, daß die mit Kooperation verbundene Quasi-Abtretung von Entscheidungsmöglichkeiten an einen Verbund nicht als Einschränkung des jeweils eigenen Handlungsspielraumes empfunden wird. In solchen Fällen haben es auch die Landesregierungen leichter, die Etablierung von Raumordnungs- oder Planungsverbänden durchzusetzen (wie etwa im Stuttgarter Raum, vgl. Die Zeit v. 18.5.94).

Während in der Fläche wegen des meist noch vorhandenen Raums die Probleme mit konkurrierenden räumlichen Nutzungsarten (etwa: Gewerbe- und/oder Fremdenverkehrsentwicklung) noch leichter zu lösen sind, stehen den Kommunen in Verdichtungsräumen, die den oben erwähnten Flächenengpaß noch nicht erreicht haben, wegen der starken Interdependenz kommunalen Handelns harte Auseinandersetzungen ins Haus. So kommt es vor, daß kommunale Kooperation eben doch als Einschränkung des eigenen Handlungsspielraumes interpretiert wird, und man daher leicht den Versuch unternimmt, eine Doppelstrategie zu fahren: einerseits sich der Kooperation nicht zu verweigern, andererseits aber um jeden Preis das Meiste für sich herauszuholen. So läßt sich z.B. durch die Androhung der "Exit-Option" eine Koordination von

Erwartungsstrukturen laufend erschüttern, und die entstehende Unsicherheit kann zur Instrumentalisierung der Verhandlungspartner genutzt werden. Dazu kommt, daß innerhalb einer solchen Konstellation die Einflußmöglichkeiten von Ober- oder Mittelzentren gegenüber den kleineren Gemeinden um ein Vielfaches zunehmen, weil auf ihren Gebieten tendenziell mehr Infrastrukturprojekte anfallen. Die Hypothese, daß jeder seinen Einfluß geltend macht, wo er kann, um autonome Entscheidungsspielräume zu erhalten, wird daher u.U. laufend bestätigt und führt möglicherweise dazu, daß Vertrauensentscheidungen in Interaktionssystemen ständig revidiert werden müssen. Man wird noch sehen, welche Mechanismen hier Abhilfe schaffen können.

Die kurze Synopse über Auftreten und Verbreitung interkommunaler Zusammenarbeit hat gezeigt, daß sich die Kommunen bisher schwer getan haben, mit Ihresgleichen Konzepte auszuarbeiten und Projekte zu realisieren. Bis auf wenige Ausnahmen handelt es sich bei gemeinschaftlichen Strategien zudem weniger um dezidiert räumlich organisierte Koordinationsprozesse, sondern eher um themenbezogene bi- und multilaterale Formen der wechselseitigen Angleichung von Erwartungsstrukturen.

Die angedeutete Widersprüchlichkeit des Befundes markiert den Ansatzpunkt für die soziologische Analyse. Dies nicht nur, weil kommunale Zusammenarbeit aus einer solchen Perspektive bisher noch nicht untersucht wurde, sondern auch, weil man offensichtlich aus beobachtbaren Rahmenbedingungen (also der räumlichen Verflechtung) keine unmittelbaren Schlußfolgerungen auf Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Zusammenarbeit herleiten kann: In Verdichtungsräumen steigt eben mit dem Problemdruck das Konfliktpotential. Grundsätzlich gesehen ist kommunale Zusammenarbeit in Verdichtungsräumen also gleichermaßen wahrscheinlich und unwahrscheinlich. Dies gilt zumindest bis zu einem Punkt, an dem die Verfügbarkeit von Flächen an eine reale Grenze stößt. In weniger verdichteten Gebieten ist dagegen das Konfliktpotential bedeutend geringer, wegen geringerer Verflechtungen besteht hier aber auch ein geringerer Bedarf an interkommunaler Abstimmung.

Die bisher vorliegenden Befunde geben daher keine Antwort auf die allgemeine Frage, wann, wo und aus welchen Gründen kommunale Zusammenarbeit entsteht. Nicht einmal das Motiv, sich gemeinsam gegen unerwünschte Strategien der Landesregierung zur Wehr zu setzen, dürfte eine längerfristig tragfähige Kohäsion erzeugen, die als Voraussetzung für die Aushandlung von Koppelgeschäften anzusehen ist. Auch die

"Selbstfindung" zu einer gemeinsamen Interessenvertretung gegenüber Bund und Land setzt zunächst eine Entwicklung voraus, deren Fortgang einer Erklärung bedarf. Freilich können einzelne Beispiele interkommunaler Relationierung auch auf externen Eingriffen beruhen. Die Inszenierung dauerhafter kommunaler Zusammenarbeit durch die Länder erscheint jedoch unter den gegenwärtigen Bedingungen unwahrscheinlich: Der Prozeß der Regionalisierung z.B. ist so, wie er von den Landesregierungen angeregt wurde, Ausdruck der ernstzunehmenden Schwierigkeit hierarchischer Eingriffe in das Handeln der Gebietskörperschaften. Freilich können nach wie vor neue Aufgaben zugewiesen, alte entzogen werden. Einschnitte in die kommunale Finanzautonomie sind eine oft praktizierte Begleiterscheinung rechtlicher Regulierung in einzelnen Ressorts. Aber kein derartiger Eingriff kann die Kommunen dazu bringen, ihre Politik fachübergreifend, dauerhaft und konzeptionell miteinander abzustimmen.

Auch die völlige Neuorganisation von Planungsaufgaben führt, wie die Etablierung von Bezirksplanungsräten in Nordrhein-Westfalen zeigt, nicht dazu, daß in den Regionen die Weichen für eine kooperative Regionalpolitik gestellt werden. Planung ist auch nur eines von vielen Ressorts (freilich aus dem Blickwinkel des Planers ein übergeordnetes), und verändert die Erwartungsstrukturen regionaler Akteure nicht automatisch. Die Einführung von Planungsverbänden mit eigenständiger Legitimation durch eine gewählte Verbandsversammlung dürfte die Perspektiven zwar entscheidend verändern, aber auch nur dort, wo die Einsicht in die Notwendigkeit von Kooperation bereits stark ausgeprägt ist.

So lassen sich einzelne Fälle gelungener Zusammenarbeit zwar immer interpretieren, die allgemeine Frage nach den Möglichkeiten und Bedingungen kommunaler Kooperation bleibt jedoch nach wie vor offen. Dabei hat es fast den Anschein, als ob allein eine soziologische Herangehensweise zur Aufklärung dieses Sachverhaltes beitragen kann, weil es offensichtlich soziale Prozesse sind, die im Kontext von gesetzlichen und materiellen Rahmenbedingungen eine herausragende Rolle spielen.

Mit diesen Bemerkungen ist der Korridor der folgenden Untersuchung bestimmt: Was die Förderung oder Umsetzung von Regionalisierungsprozessen angeht, bleibt nur die Chance, auf eine Selbstorganisation der Kommunen zu setzen. Das Zustandekommen von kommunaler Zusammenarbeit kann aus der Kenntnis materieller oder räumlicher Rahmenbedingungen heraus im besten Falle als

wahrscheinlich oder unwahrscheinlich prognostiziert werden, und dies auch nur, wenn man sich intensiv mit den spezifischen Gegebenheiten des betreffenden Raumes auseinandersetzt. Um die Frage nach der Wahrscheinlichkeit von Kooperation auf einer allgemeineren Ebene zu beantworten, müssen wir daher im Spektrum sozialen Handelns nach Indikatoren suchen, die als Anzeichen für eine Konsolidierung von Kooperation theoretisch bestimmt sind.

Dieses Ziel vor Augen, können wir nun die theoretische Erörterung zusammenfassen, um Fragen für den empirischen Teil der Studie zu formulieren.

Die im vorliegenden Kapitel geführte Diskussion zielte darauf ab, begrifflich faßbare Relevanzebenen für das Entstehen und die Entwicklung regionaler Kooperation abzuleiten. Die Rekonstruktion der jeweiligen Beobachtungsobjekte sollte Möglichkeiten des empirischen Zugangs bestimmen, und somit überprüfbare Schlußfolgerungen für die Untersuchung regionaler Kooperation formulieren.

Für die Ebene der teilgesellschaftlichen Kommunikationssysteme hat sich ergeben, daß sich aus systemtheoretischer Sicht kaum Plausibilitäten für die Herausbildung räumlicher Differenzierungsprozesse ergeben. Wir können somit die mit "Regionaler Dialog" o.ä. metaphorsierten Phänomene nur als Hinweis auf den interaktiven Kontext der Beziehungen zwischen Organisationen und Personen verstehen. Das Augenmerk der Analyse lag daher auf den zwei anderen Ebenen systemischer Differenzierung: Organisation und Interaktion.

Bei organisierten Sozialsystemen und ihren Verbindungen ist ein empirischer Zugang einerseits durch die Zurechenbarkeit von Entscheidungen gegeben, d.h., Operationen sind in der Form von Entscheidungen beobachtbar. Die Beobachtung von Entscheidungen nützt allerdings wenig, wenn man nichts über den Kontext weiß, in dem sie gefällt werden: Zu untersuchen sind eher die Interpretationsfiguren, die im Zusammenhang mit Entscheidungen auftreten.

Ein zentraler Ansatzpunkt für die Untersuchung regionaler Kooperationen ist daher der "systemische Kitt", der auf der Handlungsebene die Kontinuität (inter-)systemischen Operierens anregt und sichert. Anknüpfungspunkt für die empirische Beobachtung ist daher die jeweilige Erwartungsstruktur, durch die die gesamte Bandbreite von Entscheidungsmöglichkeiten soweit kanalisiert wird, daß die

Koordination zwischen Organisationen den Beteiligten als realistische Perspektive erscheint.

Voraussetzung für die Konsolidierung von Kooperation wären damit Erwartungsstrukturen, die sich ihrem Inhalt nach auf die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Zusammenarbeit beziehen. Das ist theoretisch und empirisch banal, und unser Ergebnis ist denn auch eher bei den Voraussetzungen für das Entstehen solcher Strukturen zu suchen: Kooperation zwischen den Kommunen wird nur dort entstehen, wo es gelingt, Routinen für eine fortlaufende (quasi automatische) Koordination von Erwartungen zu entwickeln.

Nachdem wir die Modalitäten kommunaler Zusammenarbeit beobachtet haben, läßt sich ermesen, wie voraussetzungsvoll eine routinemäßige Koordination von organisationspezifischen Erwartungsstrukturen ist. Ein solcher Prozeß setzt einen stetigen Informationsfluß voraus. Es reicht nicht, wenn man sich gegenseitig über getroffene Entscheidungen unterrichtet (oder davon aus der Zeitung erfährt). Es müssen vielmehr die organisationspezifischen Interpretationen (Entscheidungserwartungen) ausgetauscht werden, was nur durch laufende Interaktionen geleistet werden kann.

Während Erwartungsstrukturen etwas über den Entwicklungsstand von Kooperationen aussagen können, läßt sich der Prozeß ihres Entstehens nur auf der Ebene der Interaktion verfolgen. Die theoretische Rekonstruktion hat im Hinblick auf die Grundzüge von Regionalisierungsprozessen eine spezielle Form des Interaktionssystems, das Verhandlungssystem, in den Vordergrund gestellt. Die Untersuchung hat ergeben, daß Koordinationsleistungen in Verhandlungssystemen nur dann erbracht werden können, wenn diese einen Prozeß der Institutionalisierung durchmachen, in dessen Verlauf eine formelle Einigung darüber erzielt wird, wie man in Zukunft zu Entscheidungen kommen will.

Auch dieser Prozeß ist im höchsten Grade voraussetzungsvoll, da es nicht nur um die Entwicklung von Entscheidungsregeln zwischen untereinander bekannten Mitgliedern geht, sondern um die Regel- und Verfahrensbindung vieler Interaktionen, die mit der Kooperation in Zusammenhang stehen. Wenn Ausschüsse gebildet, Abläufe und Informationsflüsse standardisiert werden, entwickeln sich komplexe Gebilde, die erst dann eine Eigendynamik gewinnen, wenn es ihnen

gelingt, alle relevanten Prozesse organisatorisch transparent zu machen und an einen allseits akzeptierten Satz von Regeln zu binden.

Da sich, wie die kurze Betrachtung der Hintergründe kommunaler Kooperation gezeigt hat, aus der Beobachtung räumlicher Gegebenheiten keine allgemeinen Prognosen über die Entwicklung kommunaler Zusammenarbeit gewinnen lassen, sind wir zur Formulierung weitergehender Fragen weitgehend auf die Ergebnisse des ersten Kapitels und auf Schlußfolgerungen aus der theoretischen Diskussion angewiesen:

1. Woraus ergibt sich die Initiative zur Zusammenarbeit? Gehen Anstoß und Motivation auf die durch neuere räumliche und politisch-administrative Entwicklungen verursachte Unsicherheit zurück, oder sind es eher regionalspezifische Anlässe, die eine dezentrale Kooperation ins Rollen bringen?
2. Auf welche Weise wird eine fortlaufende Koordination der Erwartungsstrukturen zwischen den Kommunen sichergestellt? Reichen hier mündliche Absprachen unter den Entscheidungsträgern aus, oder werden schriftliche Vereinbarungen oder Verträge über den wechselseitigen Umgang für erforderlich gehalten?
3. Läßt sich bei den zentralen Interaktionssystemen ein Prozeß der Institutionalisierung tatsächlich beobachten, und wie weit ist er fortgeschritten? Welche Wechselwirkungen bestehen zwischen der Koordinierung von Erwartungsstrukturen auf der Ebene interorganisatorischer Beziehungen und der Erwartungsbildung unter den Mitgliedern des zentralen Interaktionssystems?
4. Gibt es einen "Point Of No Return", an welchem die Zusammenarbeit soweit konsolidiert ist, daß man von ihrer Weiterentwicklung sicher ausgehen kann?

3 *Zwei Fallbeispiele regionaler Selbstorganisation*

3.1 **Der Regionalverband Südniedersachsen e.V.**

3.1.1 **Möglichkeiten und Grenzen: Die Entwicklung von Kooperation im südniedersächsischen Raum**

Ein erster Blick läßt vermuten, daß es sich beim Einzugsgebiet des Regionalverbands Südniedersachsen (RV) um eine nach Lage und Einbettung günstige Kooperationsregion handelt, denn sie wird von Westen, Süden und Osten von der niedersächsischen Landesgrenze umschlossen. Der Raum Südniedersachsen - gebildet aus den Landkreisen Holzminden, Northeim, Osterode und Göttingen (einschließlich der Stadt Göttingen, die nach der niedersächsischen Gemeindeordnung einen Sonderstatus genießt, und durch diesen den kreisfreien Städten in Aufgaben und Funktion gleichgestellt ist) - grenzt in der Reihenfolge von Westen nach Osten an die Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt. Nur nach Norden und Nordosten hin besteht über die Räume Hannover/Hildesheim und Braunschweig Zugang zu den anderen niedersächsischen Landesteilen.

Eine solche Halbinsellage sollte aus oberflächlicher Sicht heraus dazu führen, daß die Verantwortlichen stärker als anderswo zu einer Selbstbesinnung auf gemeinsame Interessen und Ziele angeregt werden. Auf der anderen Seite sind aber Verwaltungsgrenzen keine Küstenlinien, da sie das Hinterland nur im Hinblick auf gewisse staatliche Funktionen abtrennen. Die räumlichen Konsequenzen gesellschaftlicher Entwicklung halten sich nur in den seltensten Fällen an diese willkürlichen Linien. Das Ergebnis ist eine räumliche Verflechtung der Gebiete unmittelbar beiderseits der Grenzen, die eine alleinige Orientierung auf die "Binnenperspektive" erschwert.

So werden Ziele und Handlungsorientierungen in Südniedersachsen gleichermaßen von zentripetalen und zentrifugalen Kräften bestimmt. Zwar ist der größte Teil der entstandenen Kooperationsregion auf das

Oberzentrum Göttingen ausgerichtet, zum "Rand" hin gibt es jedoch wachsende Verbindungen zu den benachbarten Bundesländern. Dies gilt in zunehmendem Maße auch für das Gebiet längsseits der ehemaligen DDR-Grenze (s.u.).

Der Anschluß der neuen Bundesländer an die Bundesrepublik Deutschland hat der Region neue Perspektiven, aber auch neue Probleme beschert: Durch die nunmehr zentrale Lage im vereinigten Deutschland lassen sich zwar neue Entwicklungsmöglichkeiten als "Drehscheibe zwischen Ost und West" ausmachen. Ganz im Gegensatz zu anderen Räumen, wie etwa Bremen oder Hannover, die die "Drehscheibenfunktion" ebenfalls für sich reklamieren, fehlt hier allerdings die dafür erforderliche Verkehrsinfrastruktur fast vollständig. Während die Region sowohl im Hinblick auf Schiene und Straße in nord-südlicher Richtung über eine gute Anbindung verfügt, sind gut ausgebaut Ost-West-Verbindungen des Fernverkehrs nicht vorhanden. Ein weiteres Manko der Grenzöffnung ist der Wegfall der ehemals günstigen Refinanzierungsbedingungen der ehemaligen Zonenrandförderung. Die Fördermöglichkeiten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur haben in der Vergangenheit in entscheidendem Maße dazu beigetragen, die wirtschaftliche Lage der Region zu stabilisieren.

Insgesamt gesehen ist die Wirtschaftsstruktur stark vom verarbeitenden Gewerbe geprägt. Insbesondere Elektrotechnik, Feinmechanik/Optik, aber auch Holz-, Papier-, Leder- und Textilindustrie sowie andere Bereiche des produzierenden Gewerbes sind in der Region vertreten. Blickt man auf die innerregionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten, so ergibt sich allerdings eine recht heterogene Struktur der Teilräume. Industrie und Gewerbe sind vorwiegend auf das Leinetal sowie das nördliche Harzvorland konzentriert, wobei besonders im Göttinger Raum der öffentliche Dienstleistungsbereich (u.a. Universität) einen zusätzlichen Faktor darstellt. Ansätze industriell-gewerblicher Wirtschaft (mit zum Teil langer Tradition) gibt es in minderm Ausmaß auch in anderen Teilen der Region. Hier eröffnen sich jedoch (Weserbergland, Solling, Harz, Eichsfeld) weitere Entwicklungsperspektiven im Fremdenverkehr.

Der große Bestand an naturnahen Flächen läßt Südniedersachsen zweifellos an Attraktivität gewinnen, stellt aber gerade die betreffenden Gebiete vor große Schwierigkeiten: Der Fremdenverkehr sichert zwar ein gewisses "Standbein" bei der Versorgung der Bevölkerung mit Arbeitsplätzen, reicht aber für die Sicherung von Beschäftigung und

Einkommen bei weitem nicht aus. So leiden die entsprechend gelegenen Städte und Gemeinden unter Abwanderungstendenzen der Jüngeren und in der Folge unter einer Überalterung der Bevölkerung. Die Verantwortlichen müssen also eigenständige Strategien zur Gewerbeentwicklung verfolgen, ferner können sie darauf hoffen, daß eine wirtschaftliche Stärkung des Umlandes von Göttingen mit einer Zunahme von Beschäftigung auch ihren Einwohnern zugute kommt.

Aber auch in der Nähe des Zentrums ist die Arbeitslosigkeit hoch (u.a. wegen des Akademikerüberschusses im Gefolge der Universität), und sogar Wirtschaftszweige, die sich in der Vergangenheit als weniger konjunkturanfällig gezeigt haben, wie etwa die optische Industrie, haben mit ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu kämpfen. Das jüngste Beispiel dafür sind die Rationalisierungsbestrebungen bei Carl Zeiss, die u.U. auch die in Göttingen angesiedelte Mikroskopie betreffen.

Dennoch verbleiben günstigere Aussichten - nicht zuletzt wegen der - zumindest in Nord-Süd-Richtung guten Verkehrsanbindung über Schiene und Straße - für einen Ausbau von Industrie und Gewerbe in den zentral gelegenen Gebieten, womit allen Verantwortlichen der Region klar ist, daß eine Stärkung des "Kernlandes" positive Aspekte für die ganze Region nach sich ziehen dürfte. Aus dieser Sachlage ergibt sich jedoch auch eine innere Zerreißprobe für Politik und Verwaltung an den Rändern des Kooperationsraumes, weil einerseits die Stärkung des Oberzentrums mitgetragen werden muß, andererseits aber die Entwicklung des eigenen Standortes und unmittelbare Belange der Einwohner nicht aus dem Auge zu verlieren sind. Im Ergebnis steht neben der Bereitschaft, innerhalb der Region "an einem Strang zu ziehen" auch die Befürchtung, Göttingen und sein Umland wollten die gesamte wirtschaftliche Entwicklung der Region auf sich konzentrieren.

Aus dem geschilderten Sachverhalt ergibt sich das zentrale Spannungsfeld, innerhalb dessen sich regionale Kooperation herausgebildet hat. Die "Metafunktion" der Zusammenarbeit besteht in einem ständigen Auspendeln der zentripetalen- und zentrifugalen Kräfte. Diese "Metafunktion", deshalb auch der Terminus, kann freilich nicht als Aufgabe angesehen werden, an der sich regionale Zusammenarbeit entzündet. Das angesprochene Spannungsfeld verweist jedoch die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung auf bestimmte notwendige Aufgabenfelder, anlässlich derer Austausch und Kontaktpflege intensiviert werden können, ohne daß es zu Beginn des regionalen Selbstfindungsprozesses bereits zu zentralen Kon-

flikten kommt. Eines dieser Aufgabenfelder, das auch für andere Regionen einen zunehmenden Stellenwert gewinnt, ist die Integration des regionalen ÖPNV.

Angesichts der oben genannten Probleme (insbesondere die Verteilung von Arbeitsplätzen im Raum) wird die Entwicklung des ÖPNV von allen beteiligten Gebietskörperschaften und Institutionen als dringlich eingestuft. Unstrittig ist dabei, daß Linienführungen und Haltepunkte den Tatbeständen innerregionaler Verflechtung folgen müssen, wobei Verteilungsgesichtspunkte z.B. im Hinblick auf weitere Industrie- und Gewerbeansiedlung daraus nicht unmittelbar ableitbar sind. Der regionale Nahverkehr stellt sich daher als Aufgabe dar, die zumindest nicht von vornherein zentrale Konflikte auslöst.

Während der Anlaß für die Intensivierung regionaler Zusammenarbeit in Südniedersachsen damit bestimmt ist, bleibt noch die Frage des Anknüpfungspunktes: Die Kooperation von Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen (Kreise und Gemeinden) unter Einschluß von Kammern, Verbänden und Institutionen in einem dergestalt heterogenen Raum entstand nicht im lufleeren Raum, sondern beruht auf bereits vorhandenen Aktivitäten, aus denen heraus die Synergieeffekte einer intensiveren Kommunikation den Verantwortlichen deutlicher vor Augen treten.

Die "Idee" der Regionalisierung, wie man sie heute von seiten der Landesregierungen und Regionen propagiert, entwickelte sich in Ansätzen bereits 1988. In diesem Jahr, und auch zwei Jahre später fanden unter Federführung des damaligen niedersächsischen Wirtschaftsministers Regionalkonferenzen statt, die sich allerdings nicht nur auf Südniedersachsen beschränkten, sondern gemeinsam mit Teilnehmern aus Nordhessen abgehalten wurden. Auch die Gewerkschaften entwickelten sehr früh Vorschläge zu einer die Landesgrenzen überschreitenden Kooperation. Diese Frühphase erbrachte zwar keine verwertbaren Ergebnisse, legte aber den ideellen Grundstein für die Aufweichung standortbezogener Denk- und Planungsstrategien. Große Aufmerksamkeit erzeugte ferner ein Zusammenschluß von Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung ("Wir-Südniedersachsen"), der den Gedanken regionaler Zusammenarbeit fortentwickelte, und dem es unter der Leitung einer Unternehmenschefin gelang, einen Fachhochschulzweig (Physik, Feinmeßtechnik) in Göttingen zu etablieren.

Dieser Erfolg demonstrierte den Sinn und die Notwendigkeit einer regionalen Interessenvertretung gegenüber Land und Bund. "Vorarbeiten" für einen regionalen Zusammenschluß leisteten ferner die Verwaltungen der beteiligten Landkreise und der Stadt Göttingen: In Südniedersachsen gab es fast "traditionell" zu nennende Arbeitsgemeinschaften der Regionalplaner und Wirtschaftsförderer.

Gegen Ende Juni 1990 wurde eine erste "Schnupperkonferenz" abgehalten, auf der die Idee regionaler Zusammenarbeit konkretisiert wurde. Ein Jahr später fand dann eine Vorbereitungskonferenz statt, nachdem der Leiter des Göttinger Amtes für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung anlässlich eines Seminars des Deutschen Instituts für Urbanistik detaillierte Vorschläge für die Verfassung eines Regionalverbands vorgelegt hatte. An dieser Zusammenkunft war im übrigen auch das Wirtschaftsministerium beteiligt, ohne daß diesem eine Initiativfunktion zukam. Die Landesregierung befürwortete das Vorhaben, weil es ihren Regionalisierungsbestrebungen entsprach.

Die Initiative zur Gründung des Regionalverbands Südniedersachsen e.V. (RV) ging im wesentlichen von den Verwaltungsspitzen der Landkreise und der Stadt Göttingen aus. Die Landkreise sahen sich dabei als Vertreter ihrer kreisangehörigen Städte und Gemeinden an, was nicht ohne Konflikte blieb: Die Städte und Gemeinden befürchteten, von wichtigen Entscheidungsprozessen abgekoppelt zu werden, und forderten eine stärkere Einbindung in formaler und organisatorischer Hinsicht. Nachdem man sich darauf geeinigt hatte, allen kooperationswilligen Kommunen die Mitgliedschaft zu eröffnen, waren die entscheidenden Weichenstellungen zur Gründung des RV bis Anfang 1992 vollzogen. Am 23.3.1992 wurde der RV offiziell gegründet, und im April 1992 in das Vereinsregister eingetragen.

An dieser Stelle läßt sich bereits erkennen, daß regionale Kooperation durch eine mehrjährige Phase regionalpolitischer Interaktionsprozesse vorbereitet wurde. Während dieser Zeit verschob sich der Anlaß für die Zusammenarbeit von einer Reaktion auf allgemeine Entwicklungen im räumlichen Gefüge (Stichwort "Weltweiter Wettbewerb der Regionen") hin zu regionalspezifischen Erfordernissen, wie etwa dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Ost-West-Richtung oder einem funktionalen Ersatz für die ehemalige Zonenrandförderung. Parallel zu dieser "Motivverschiebung" bei den Initiatoren fand eine räumliche Konzentration der Diskussion auf Südniedersachsen statt. Man hatte

schnell bemerkt, daß die Probleme kommunaler Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg nicht mehr lösbar sein würden.

Als Antrieb und vordringliche Aufgabenstellung stand nun der ÖPNV im Zentrum der Diskussion. Dabei läßt sich in an dieser Stelle nicht entscheiden, ob die genannte Hinwendung zu konkreten gemeinsamen Aufgabenstellungen typisch für die Entwicklung von Kooperationsprozessen ist, da der ÖPNV gegenwärtig im Rahmen der landesweiten Regionalisierung eine besondere Rolle spielt. Die Länder arbeiten mit den Kommunen an einer Dezentralisierung des ÖPNV, insbesondere des schienengebundenen Verkehrs. Zumindest auf die Landkreise kommen daher neue Aufgaben zu, die den Antrieb zur Zusammenarbeit vehement verstärken.

3.1.2 Die Institutionalisierung des Regionalverbands: Organisation, Aufgaben und Ziele

Die Vorbereitungsphase von der ersten Zusammenkunft bis zur Gründung des RV hat aus mehreren Gründen fast zwei Jahre in Anspruch genommen. Abgesehen von Interessenunterschieden, die aus der Inhomogenität des Raumes herrühren, erzeugen auch Bindungen einzelner Gebietskörperschaften nach außerhalb der Region Probleme bei der Regelung von Mitgliedschaften: So ist etwa der Landkreis Osterode am Regionalverband Harz beteiligt, und orientiert sich somit in zwei verschiedene Richtungen. Solche Unstimmigkeiten treten vielerorts auf und erfordern pragmatische Regelungen. In Südniedersachsen hat man den Landkreis Osterode als assoziiertes Mitglied aufgenommen, weil er nicht in allen Feldern der Zusammenarbeit mitwirken wird. Auch andere Gebietskörperschaften am Rande der Kooperationsregion hätten einer themenbezogenen Zusammenarbeit (ohne formelle Mitgliedschaften) den Vorzug gegeben. Am Ende hat sich jedoch die Auffassung durchgesetzt, daß regionale Kooperation am besten durch einen verbindlicheren Zusammenschluß mit entsprechenden Beteiligungs- und Verfahrensregeln zu fördern ist. Auf die Rechtsform des RV als eingetragenen Verein einigte man sich relativ schnell. Hinsichtlich Flexibilität und Verbindlichkeit liegt man damit nach eigenem Bekunden zwischen BGB-Gesellschaften und Zweckverbänden.

Hier zeigt sich ein grundsätzliches Problem im Zusammenhang von Institutionalisierung und Organisation: Den Ausführungen des

Theorierteils nach sollte die "organisationelle Verdichtung" einer Kooperation erst im Gefolge zunehmender Institutionalisierung und eines steigenden Relationierungsgrades zwischen Organisationen erfolgen. Hier allerdings greift die Gründung des Vereins der Institutionalisierung in den Interaktionssystemen eindeutig vor. Die von den Verantwortlichen genannten Gründe liegen in dem Bestreben, nach außen hin als Einheit aufzutreten, und ein bestimmtes Maß an Verbindlichkeit im regionalen Geschehen zu erzeugen. Auf diesen Punkt wird in der theoretischen Auswertung noch zurückzukommen sein.

Die Art der gewählten Organisation - hier die Rechtsform des e.V. - läßt Schlußfolgerungen auf die zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Erwartungsstrukturen zu (die dann eben den Anschluß für weitere Entscheidungen garantieren). Im Gegensatz zu Zweckverbänden werden bei der Vereinsform keine kommunalen Kompetenzen abgetreten, gleichwohl sind aber (zumindest theoretisch) Mehrheitsentscheidungen möglich, und damit denkbar.

Bei der kommunalen Arbeitsgemeinschaft als Alternative geringeren Organisationsgrades gäbe es demgegenüber kaum gesetzliche Vorgaben hinsichtlich Entscheidungsstrukturen und -verfahren. Konkret ausgedrückt, bedeutet die Wahl der Vereinsform, daß man sich zutraut, gemeinsame Entscheidungen im Rahmen der Regionalentwicklung zu treffen bzw. Konflikte auszuhalten und auszutragen. Demgegenüber bestand zu diesem Zeitpunkt offenbar noch keine Bereitschaft, Aufgaben an neue Institutionen zu übertragen. Dies ist für die Beteiligten zwar theoretisch vorstellbar, kann jedoch erst im Zuge einer institutionellen Konsolidierung bewerkstelligt werden (was im Hinblick auf den ÖPNV auch geschehen ist, s.u.).

Vor diesem Hintergrund sind die Anstrengungen zu sehen, mit denen eine Einigung über Art und Besetzung der Gremien sowie über die erforderlichen ablauforganisatorischen Regelungen herbeigeführt wurde. Im Zentrum der Diskussion stand dabei die Zusammensetzung der Organe "Mitgliederversammlung" (Regionalkonferenz) und "Vorstand" (Koordinierungsausschuß). Ursprünglich war die Besetzung analog zur niedersächsischen Kommunalverfassung vorgesehen, d.h., die Mitgliederversammlung sollte mit Politikern, der Vorstand mit Hauptverwaltungsbeamten besetzt werden. Dadurch erregte man jedoch das Mißtrauen von Politikern der Kommunalparlamente. Von dieser Seite wurde befürchtet, die Verwaltungsangehörigen und Vorstandsmitglieder

wollten "ihr eigenes Geschäft betreiben". Zudem hegten CDU und Grüne den Verdacht, daß der Verband sich zu einer reinen "SPD-Veranstaltung" entwickeln würde.¹ Eine entgegengesetzte Befürchtung ging demgegenüber dahin, von der Verbandsarbeit ausgeschlossene Hauptverwaltungsbeamte würden Beschlüsse des RV in der Umsetzungsphase boykottieren.

Selbst als Konsens über eine "gemischte" Besetzung der Gremien durch Politiker und Verwaltungsmitglieder hergestellt war, bestand Uneinigkeit über deren Größe. Insbesondere der Koordinierungsausschuß, dem die politische Weichenstellung innerhalb des Alltagsgeschäftes sowie die Koordinierung der Arbeitsausschüsse obliegen sollte, mußte seine Handlungsfähigkeit als Arbeitsgremium behalten. Somit stand man diesbezüglich vor dem Dilemma, einerseits alle relevanten Kräfte der Region beteiligen zu wollen, andererseits aber die Teilnehmerzahl in engen Grenzen halten zu müssen. Beriefe man alle Hauptverwaltungsbeamten in den Koordinierungsausschuß, so hätte dieser (bei 28 kreisangehörigen Mitgliedskommunen, Stand Herbst 1994) 33 Mitglieder. Die besondere Herausforderung bestand also darin, die Zahl der Verwaltungsangehörigen zu beschränken, Politiker in den Koordinierungsausschuß aufzunehmen, und schließlich auch die kleineren Fraktionen der Kommunalparlamente angemessen zu berücksichtigen.

Der gefundene Kompromiß reduziert die Mitgliederzahl erheblich. Das Gremium setzt sich nunmehr wie folgt zusammen:

- Leiter der Regionalkonferenz (im jährlichen Wechsel die Landräte der Landkreise Göttingen, Osterode, Northeim und Holzminden sowie der Oberbürgermeister von Göttingen),
- Hauptverwaltungsbeamte der genannten Gebietskörperschaften,
- je ein Mitglied der Kreistage oder des Rates der Stadt Göttingen auf Vorschlag der Parteien, die in mindestens drei der Beschlußgremien in Fraktionsstärke vertreten sind (die den Leiter "entsendende" Partei wird hierbei nicht berücksichtigt),
- je Landkreis ein Gemeindedirektor.

¹ Die meisten der Hauptverwaltungsbeamten in der Region gehören der SPD an.

Um weiteren Verschiebungen der Interessengewichte innerhalb der Regionalkonferenz auch in Zukunft Rechnung zu tragen, regelt die Satzung, daß weitere Mitglieder des Koordinierungsausschusses bestellt werden können. Um eine größtmögliche Transparenz der Verbandsarbeit zu gewährleisten, finden die Sitzungen des zentralen Gremiums verbandsöffentlich statt (Regionalkonferenz und Arbeitsausschüsse tagen demgegenüber öffentlich). Falls Mitgliedern die direkte Teilnahme an den Sitzungen nicht möglich ist, werden die entsprechenden Protokolle zugänglich gemacht.

Der Prozeß der Institutionalisierung war mit der Gründung des RV im Jahr 1992 noch nicht endgültig abgeschlossen. Im Laufe desselben Jahres wurden noch Nachbesserungen im Hinblick auf die Kompetenzen der Mitgliederversammlung vorgenommen: Der Regionalkonferenz wurde das Recht eingeräumt, Arbeitsausschüsse einzusetzen. Die letzten Satzungsänderungen erfolgten erst auf der Tagung am 20.10.93.

Die Zusammensetzung der Mitgliederversammlung resultiert - wie diejenige des Koordinierungsausschusses - ebenfalls aus einer möglichst ausgewogenen und sachgerechten Beteiligung der verschiedenen Status- und Interessengruppen. Um gegenseitigen Vorbehalten von Politikern und Verwaltungsangehörigen zu begegnen, ist es den Organisationen freigestellt, von welcher Anzahl Personen sie sich im Plenum vertreten lassen. Die beteiligten Kommunen können somit neben dem jeweiligen Ratsvorsitzenden auch interessierte Politiker und Verwaltungsangehörige in unbeschränkter Zahl entsenden. Freilich hat jede Körperschaft dabei nur eine Stimme.

Da sich der Verband nicht als reine Arbeitsgemeinschaft der Gebietskörperschaften versteht, wird eine feste Einbindung organisierter Interessen aus Wirtschaft und Gesellschaft als sinnvoll und notwendig angesehen. Der Koordinierungsausschuß kann daher auf Antrag weitere Mitglieder in die Regionalkonferenz aufnehmen. Hier gibt es zum Teil rechtliche Probleme: So sind die lokalen Arbeitsämter keine Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit, und können daher regionalen Zusammenschlüssen nicht beitreten. Dies ist allerdings kein Hindernis für eine aktive Mitarbeit.

Mitglieder im Sinne des Vereinsrechts sind bisher (neben den genannten Landkreisen, der Stadt Göttingen sowie 28 kreisangehörigen Kommunen) folgende Institutionen:

- der Arbeitgeberverband Mitte
- der Bezirk Südniedersachsen der DAG
- der DGB-Kreisverband Göttingen/Northeim
- die Kreishandwerkerschaft Göttingen
- Die Deutsche Forschungsanstalt für Luft und Raumfahrt
- die Georg-August-Universität Göttingen
- der Verein zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis

Die Zusammensetzung des RV berücksichtigt auf der Mitgliedschaftsebene bereits in starkem Maße die für eine spätere Umsetzung von Beschlüssen maßgeblichen kreisangehörigen Kommunen. In der Mitgliederversammlung werden allerdings lediglich die Beschlüsse gefällig, die auf Ergebnissen der Arbeitsausschüsse und Beschlußvorlagen des Koordinierungsausschusses beruhen. Die eigentliche Sachdiskussion findet dementsprechend in den gebildeten Arbeitsausschüssen statt. Deren Besetzung ist in der Satzung nicht geregelt, und kann daher themenorientiert und flexibel erfolgen. So können auch Gruppen und Verbände, die eine feste Verbindung zum RV nicht eingehen wollen oder können, an den speziell für sie relevanten Problemen mitarbeiten (Dies gilt z.B. für Frauenbeauftragte aus der Region.).

Die endgültige Konstituierung der bislang vorhandenen Arbeitsausschüsse (Abfall, ÖPNV, Wirtschaftsförderung, Regionalentwicklung) hat ebenfalls viel Zeit in Anspruch genommen, und wurde erst im Herbst 1993 abgeschlossen. Neben den genannten waren zunächst weitere Ausschüsse vorgesehen (Fremdenverkehr, Kultur). Inzwischen hat sich, was den Bereich Kultur angeht, die Südniedersächsische Landschaft konstituiert. Im Hinblick auf den Fremdenverkehr ist man dagegen zur Überzeugung gekommen, daß regionsübergreifende Strategien zu dessen Entwicklung kaum praktikabel sind, weil die entsprechenden Gebiete sich jeweils als eigenständige Urlaubsregionen vermarkten müssen, und als solche auch von den Touristen wahrgenommen werden.

Zur Herstellung der vollen Arbeitsfähigkeit des RV gehört auch die im Sommer 1993 erfolgte Einrichtung des Regionalbüros. Bis dato oblag die

Geschäftsführung dem Leiter des Amtes für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung der Stadt Göttingen, was zu starker Arbeitsbelastung an dieser Stelle führte. Von größerer Bedeutung war aber die im Hinblick auf das eingangs geschilderte Spannungsfeld zwischen Kern- und Randgebiet "falsche" Anbindung des RV an die Stadt Göttingen. Auch nach Wegfall dieser Regelung ist der RV von verschiedenen Seiten dem ungerechtfertigten, aber hartnäckigen Verdacht ausgesetzt, ein "Verein zur Förderung des Oberzentrums" zu sein.

Bei der Besetzung des Regionalbüros gab es unter den Verantwortlichen unterschiedliche Auffassungen im Hinblick auf dessen Aufgabe. Während die eine Seite in der Geschäftsführung ein Hilfsinstrument des Koordinierungsausschusses sah, plädierte die andere Seite (die sich durchsetzte) für die Etablierung einer eigenständigen Triebkraft im politisch-administrativen Management des Verbandes: Das Regionalbüro sollte einerseits die institutionelle Eigendynamik des RV nach innen stärken, und zum anderen die Aktivitäten der Region nach außen hin vertreten bzw. Arbeitsvorhaben und Ergebnisse der Öffentlichkeit näherbringen. Dazu gehört auch, daß neue Themen angestoßen und "alte" mit neuen Impulsen versehen werden. Eine angemessene Außendarstellung des Verbands erfordert zudem eine ständige Präsenz der verhandelten Arbeitsinhalte in der regionalen Presse.

Daß der Geschäftsstelle des Verbands eine große Bedeutung zukommt, läßt sich an der Finanzierung des Verbandshaushaltes ablesen. Der Haushalt des RV (dessen größter Teil für das Regionalbüro zu veranschlagen ist) wird ohne Zuschüsse seitens des Landes durch eine Umlage der beteiligten Landkreise und der Stadt Göttingen bestritten. Da die Tätigkeit des RV auf Expansion ausgelegt ist, wird man früher oder später die Finanzierungsgrundlagen erweitern müssen. Hierzu sind von der Geschäftsführung bereits Vorschläge ausgearbeitet worden: Zunächst einmal ist daran gedacht, die Mitgliedsgemeinden in die Finanzierung einzubinden. Dies stößt bisher auf keine größeren Widerstände. Die Städte und Gemeinden rechnen sich stattdessen aus, daß ihre Stimme ein noch größeres Gewicht erhält, wenn sie sich an den gemeinsamen Kosten beteiligen.

Die Belastung der Mitglieder durch Umlagen soll dennoch in Grenzen gehalten werden. Eine weitere Refinanzierungsmöglichkeit wird daher in der Gewinnung von Fördermitgliedern gesehen. Was z.B. die regionalen Banken betrifft, stehen hier die Aussichten nicht schlecht. Schließlich

wird überlegt, ob man für bestimmte Dienstleistungen des RV an einzelne Mitglieder Gebühren erhebt. Diesbezüglich herrscht allerdings noch große Skepsis: Einerseits ist fraglich, ob der Verband angesichts seiner gegenwärtigen personellen Kapazitäten (Geschäftsführer, Sekretariat) in der Lage sein wird, solche Aufgaben zu übernehmen. Auf der anderen Seite bleibt offen, ob ein freiwilliger Zusammenschluß, der im Grunde auf Initiativen und Leistungen seiner Mitglieder angewiesen ist, überhaupt als Dienstleister gegenüber diesen auftreten soll. Eine dadurch möglicherweise unterstützte "Konsumentenhaltung" der Gebietskörperschaften gegenüber dem Verband hätte unter Umständen ein Zurückdrängen desjenigen Engagements zur Folge, von dem der Zusammenschluß seine Dynamik erhält.

Die bisherige Darstellung des RV mutet wie die Geschichte seiner Gründung an. In der Tat ist seit den ersten Zusammenkünften bis zur endgültigen Fassung der Satzung viel Zeit mit Fragen der Organisation und Verfahrensweise ins Land gegangen. Die Gründe hierfür wurden bereits angesprochen: Man muß eben lange überlegen, auf was man sich einläßt. Positive Erwartungsstrukturen führten in der Folge zu praxistauglichen und konsensfähigen Kompromissen hinsichtlich Beteiligungsregeln und Organisationsstrukturen.

Die Ziele, die sich die regionalen Akteure für ihre Kooperation gesetzt haben, waren allerdings nie umstritten. Die diesbezüglich in der Satzung festgelegten allgemeinen Weichenstellungen sind wie folgt formuliert:

"...durch Kooperation, Koordination und Kommunikation soll der Regionalverband die Position der Region und seiner Mitglieder im wiedervereinigten Deutschland und im künftigen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum ausbauen und stärken..."

...der Regionalverband soll durch offene und informative Arbeit zum Wohle der Menschen und ihrer Umwelt die künftige Entwicklung der Region mitgestalten..."

Daraus läßt sich ableiten, daß über einen steigenden Grad der innerregionalen Zusammenarbeit eine Stärkung der Region nach außen angestrebt ist, oder anders ausgedrückt, daß der Selbstfindungsprozeß innerhalb Südniedersachsens dabei helfen soll, interne Probleme zu lösen und die besondere Rolle zu bestimmen, die die Region künftig im interregionalen

Wettbewerb spielen kann. In dieser Wegweisung ist angelegt, daß eine wirksame Interessenvertretung der Region nach außen hin nur über einen internen Lern- und Konsensfindungsprozeß zu erzielen ist. Der RV ist daher nicht als "Anspruchskartell" (Fürst 1993: 23) gegenüber externen Geldgebern in Land, Bund und EU gedacht. Maßgebliche Verantwortliche bestätigen, daß eine solche regionale Formation an den wirklichen Problemen Südniedersachsens vorbeiginge (was nicht heißt, daß die Erschließung externer Finanzierungsquellen vom Arbeitsprogramm gestrichen wäre).

Die in der Satzung kodifizierte Zielsetzung bildet also eine Klammer zwischen den Auslöser-Informationen zur Herausbildung regionaler Kommunikation (Südniedersachsen im Spektrum des interregionalen Wettbewerbs) und einer pragmatischen Marschrichtung, die als Komplement zu den Kompetenzbereichen der vorhandenen Gebietskörperschaften formuliert ist. Mit dieser Zielsetzung (und der Gründung des Vereins) hat sich die interaktionelle Verdichtung der interorganisatorischen Bindungen erstmals konkret von den Sinnhorizonten allgemeiner regionalpolitischer Diskussion abgelöst, denn für die weitere Dynamik der Kooperation sind nunmehr Gebiete, Beteiligte und zu bearbeitende Inhalte festgelegt.

3.1.3 Pragmatismus und Konzeption: Erste Erfahrungen mit gemeinsamer Arbeit

Aus dem Vorangegangenen ist bereits ansatzweise zu entnehmen, daß die Gründung des RV auf ureigenste Interessen "der Region" zurückgeht, und nicht etwa als Ergebnis der niedersächsischen Regionalisierungspolitik zu verstehen ist. Gleichwohl haben bei den Initiatoren gewisse "Außenorientierungen" eine starke Rolle gespielt. So haben etwa die zunehmende europäische Integration und die weltweiten Umstrukturierungsprozesse innerhalb der Produktion sowie der damit einhergehende Wandel vom Wettbewerb der Standorte zum Wettbewerb der Regionen einen starken Einfluß auf die Handlungsbereitschaft der an der Gründung des RV maßgeblich beteiligten Personen gehabt. Der entscheidende Punkt ist in diesem Zusammenhang allerdings, daß mit Einsichten in abstrakte Notwendigkeiten keine flächendeckende Kooperationsbereitschaft zu erzielen war. Diese müsse sich vielmehr, so die Aussagen von Beteiligten, an den konkreten Problemen der Region selbst entlang entwickeln. In der Konsequenz daraus erschien es den

Beteiligten wenig sinnvoll, allgemeine Entwicklungskonzepte zu erarbeiten. Gemeinsamen Überzeugungen nach konnten Zielvorstellungen für den weiteren Weg Südniedersachsens erst auf dem Umweg über ein themen- und projektorientiertes Vorgehen formuliert werden (s.u.). Die Argumentation der Gesprächspartner verwies darüber hinaus auf weitere Gründe für eine primäre Hinwendung zu konkreten Aufgabenfeldern: Entwicklungskonzepte, die innerhalb freiwilliger Zusammenschlüsse erstellt werden, erzeugen ein Kooperationsdilemma, weil ihr Stellenwert im politisch-administrativen Handlungsgefüge (notwendigerweise) unklar bleiben muß: Einigt man sich darauf, sie als verbindliche Handlungsgrundlage anzusehen, forcieren sie in einer noch instabilen Kooperation mögliche Verteilungskonflikte. Weist man ihnen demgegenüber eine unverbindliche Rahmenfunktion zu, stoßen sie in überwiegendem Maße auf Desinteresse.

Aus theoretischer Sicht ist eine gewisse Abneigung gegenüber Entwicklungskonzepten nachvollziehbar. Sie beinhalten implizit eine umfassende Aufgabenzuweisung an den neu gegründeten Verbund und enthalten verschlüsselte Aussagen über die Verflechtungen der Mitglieder. Sie setzen daher im Grunde einen Institutionalisierungsprozeß voraus, an dessen Ende sie eigentlich erst stehen können.²

Ein weiterer Faktor verhindert die Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten im Frühstadium von Kooperationen: Ein Verband, der sich aus Beiträgen der Mitglieder finanziert, steht von Anfang an unter dem Druck, Ergebnisse mit sichbarem Nutzen für die Region vorzuweisen. Ein solcher Nutzen läßt sich kurzfristig aber nur mit konkreten Arbeitsergebnissen in einzelnen Themenfeldern realisieren.

Dementsprechend knüpfte die inhaltliche Arbeit des RV, wie eingangs bereits angedeutet, an konkreten Sachthemen an, die den Beteiligten von unmittelbarer Bedeutung erschienen, und bei denen nicht von vornherein zu erwarten war, daß sie "lebensbedrohliche Konflikte" hervorrufen. Entlang dieser Sachthemen wurden die Arbeitsausschüsse gebildet.

2 Was nicht bedeutet, daß die Forderung nach Entwicklungskonzepten unsinnig wäre. Wenn deren Ausarbeitung selbst als Bestandteil eines Institutionalisierungsprozesses konzipiert wird, und daher weniger das regionalwissenschaftliche Ergebnis im Vordergrund steht, sondern der inhaltliche Diskussionsprozeß, kann Kooperation dadurch unterstützt werden.

ÖPNV:

Vordringlicher Handlungsbedarf besteht für die Region in der Entwicklung eines integrierten Personennahverkehrs mit abgestimmten Tarifen und Taktzeiten. Hierfür war bereits vor der Gründung des RV von den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode sowie der Stadt Göttingen ein Gutachten in Auftrag gegeben worden, das gegen Ende 1992 vorlag. Dieses Gutachten diente dem ÖPNV-Ausschuß als Arbeitsgrundlage. Bei der Regionalkonferenz im Oktober 1993 wurde zur Umsetzung des Verkehrskonzeptes eine ÖPNV-Vorbereitungsgesellschaft (GBR) unter Beteiligung der oben genannten Gebietskörperschaften gegründet.

Hier zeigt sich zunächst, daß räumliche Inkongruenzen zwischen den Bezugsräumen kooperativer Zusammenschlüsse und dem Zielgebiet von Maßnahmenbündeln durch organisatorische Maßnahmen zu beheben sind. Der Landkreis Holzminden wollte sich, obwohl im Ausschuß vertreten, an der Gesellschaft nicht beteiligen, weil er sich auf Grund bestehender Verflechtungen nicht nur nach Göttingen, sondern auch nach Nordrhein-Westfalen und Hannover/Hildesheim orientiert.

Mittlerweile ist die Gesellschaft durch die Umwandlung in eine GmbH mit eigener Rechtspersönlichkeit versehen worden. Zudem wurde ihre Verbindung zum RV intensiviert: Die Geschäftsführung beider Organisationen liegt in einer Hand. Ferner besteht die Gesellschafterversammlung der ÖPNV-Vorbereitungsgesellschaft nicht nur aus den Vertretern der Gesellschafter (den Hauptverwaltungsbeamten der beteiligten Gebietskörperschaften), sondern umfaßt auch die Mitglieder des Koordinierungsausschusses des RV (allerdings ohne Stimmrecht).

Die Gründung der GmbH und deren Verflechtung mit dem RV ist nicht nur als funktionales Erfordernis der ÖPNV-Politik zu sehen, sondern auch als Ergebnis eines Institutionalisierungsprozesses und der Intensivierung interorganisationeller Kontakte. Im Bereich des ÖPNV haben sich demnach die Erwartungsstrukturen relativ schnell dahingehend stabilisiert, daß vor einer Abtretung von Einzelaufgaben und einer Steigerung der gegenseitigen Verbindlichkeiten nicht mehr zurückgeschreckt wird. Folgende Arbeitsteilung ergibt sich zwischen der Gesellschaft und den beteiligten Gebietskörperschaften: Die GmbH soll das sogenannte "Grundnetz", bestehend aus den Schienenverbindungen und den wichtigsten Linienführungen im Busverkehr entwickeln, während die

Landkreise in erster Linie für das "Ergänzungsnetz" zuständig sind. Der Schülerverkehr wird weiter von den Landkreisen betrieben.

Eine wichtige Frage, die im Zusammenhang mit wachsender Verflechtung von Organisationsstrukturen geklärt werden mußte, war die Arbeitsteilung zwischen der Gesellschaft einerseits und dem ÖPNV-Ausschuß andererseits. Der ÖPNV-Ausschuß erfüllt nach Verlagerung der zentralen Durchführungsaufgaben auf die Gesellschaft eine wichtige Scharnierfunktion zwischen der Gesellschaft und der regionalen Öffentlichkeit.

Regionalentwicklung:

Der Arbeitsausschuß Regionalentwicklung hat sich in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung erst im Herbst 1993 konstituiert. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, daß ihm nicht nur Vertreter der für die Regionalplanung zuständigen Landkreise angehören, sondern auch einige Gemeinden. Grundsätzlich geht es bei der gemeinsamen Arbeit um eine grenzüberschreitende Abstimmung im Bereich der Regionalplanung. Wie das bisherige Vorgehen gezeigt hat, beschäftigt sich der Ausschuß aber auch mit einer Abstimmung und Integration der in der Region vorhandenen Weiterbildungsbedarfe und -angebote.

Im Laufe des Jahres 1994 hat der Ausschuß aus seinem Handlungsfeld heraus Vorstellungen für die zukünftige Entwicklung der Region diskutiert, und auf der Basis von Vorschlägen der Regionalplanung des Landkreises Holzminden dazu einen Zielkatalog verabschiedet, der eine erste übergeordnete Orientierung der Gemeinschaft erlaubt. Stark gekürzt handelt es sich um folgende Zielvorstellungen:

- Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur unter Berücksichtigung der vorhandenen Stärken. Stärkung der Identität Südniedersachsens nach innen sowie imagebildender Einsatz dieses regionalen "Selbstbildes" nach außen.
- Anschluß der Region an alle überregionalen Kommunikations- und Verkehrsverbindungen, Integration der innerregionalen Kommunikations- und Verkehrswege.
- Übernahme von Verantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr bei weiterem Ausbau des vorhandenen Schiennetzes und Sicherstellung der Finanzierung.

- Anbindung der Erholungsgebiete an den ÖPNV.
- Beteiligung der Region an Entscheidungen über wichtige Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere von Bahn und Post.
- Zusammenarbeit in der Abfallentsorgung.
- Erhalt der Personen- und Güterschifffahrt auf der Oberweser.

Den Beteiligten ist klar, daß es sich hierbei weniger um ein Leitbild für die Regionalentwicklung, sondern eher um ein Arbeitsprogramm für den Ausschusses selbst handelt. Für viele Bereiche müssen erst Untersuchungen durchgeführt werden, bevor sich konkretere Zielvorstellungen abzeichnen. So sind für ein integriertes Verkehrskonzept und die verbesserte Anbindung der Region nach außen zunächst die planerischen Vorstellungen der einzelnen Landkreise zu entwickeln und abzustimmen, eine Aufgabe, für die die Mitglieder des Ausschusses einen erheblichen Zeitaufwand veranschlagen. Ein Teil der Vorarbeiten kann dabei im Ausschuß selbst kaum geleistet werden, da die Teilnehmer ihre dortige Aufgabe quasi ehrenamtlich erledigen. Daher wird in Zukunft darüber nachzudenken sein, wie der Verband zusätzliche Ressourcen für statistische Analysen und andere Bestandsaufnahmen bereitstellen kann.

Die erste Formulierung grober Leitlinien für die Regionalpolitik, oder besser: deren Entstehen, unterstreicht den Prozeßcharakter der Entwicklung von Leitbildern oder Konzepten. Besonders deutlich wird hier, daß es sich weniger um konzeptionell geschlossene Zielvorstellungen handelt, sondern um ein Arbeitsprogramm für die Zukunft, dessen Konsentierung auf eine zeitliche Verlängerung von Perspektiven hindeutet, also auf ein Vertrauen in das Fortschreiten der Institutionalisierung in den betreffenden Gremien und auf eine Verdichtung des interorganisationellen Gefüges.

Wirtschaftsförderung:

Der Ausschuß für Wirtschaftsförderung sieht sein Aufgabengebiet im wesentlichen in einer verbesserten Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften in puncto Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung sowie in der Erstellung eines Marketingkonzeptes für die Region. Damit ist allerdings nur der grobe Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen man sich mit mehreren Einzelprojekten beschäftigt.

Eines dieser Vorhaben ist der Aufbau eines EDV-gestützten "Technologieorientierten regionalen Informationssystems". Das Programm ist in seiner Grundstruktur angekauft worden, wobei die einzelnen Module noch für regionale Zwecke auszurichten sind. Sowohl das Modul "Struktur und Konjunktur" (ermöglicht einen datengestützten Überblick über die wirtschaftlichen Gegebenheiten in der Region) als auch ein zu erstellendes Gewerbeflächenkataster müssen, wenn sie denn erst vorhanden sind, laufend aktualisiert und bearbeitet werden. Auch diese Arbeiten bedürfen zusätzlicher personeller Kapazitäten.

Der Ausschuß befaßt sich darüber hinaus aber auch mit weiteren Themen, wie etwa der gemeinsamen Einrichtung von Schlachthöfen, von denen einige in der Region die europaweite Zulassung verlieren.

Ein wichtiges Thema ist gegenwärtig die Beteiligung der Region an der Expo 2000 in Hannover. Hier werden einzelne Vorhaben koordiniert und ihre Einbindung ist das Gesamtkonzept der Ausstellung vorangetrieben.

Zur Außendarstellung Südniedersachsens als "Kooperationsregion" führt man gegenwärtig eine Umfrage bei Kommunen, Verbänden und Betrieben durch, um den diesbezüglichen Anspruch mit Daten und Fakten belegen zu können.

Der RV sucht des weiteren eine intensive Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Zu diesem Zweck fand 1994 unter Einschluß von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie dem Niedersächsischen Wirtschaftsministerium und dem Institut für Regionalforschung der Universität Göttingen eine Branchenkonferenz Feinmechanik/Optik statt, auf der die zukünftigen Perspektiven dieses Wirtschaftszweiges und deren Auswirkungen auf die Region diskutiert wurden (vgl. Institut für Regionalforschung 1994).

Abfallwirtschaft:

Drängenden Problemen sehen die Akteure hinsichtlich der Abfallentsorgung entgegen. Die bisherige Diskussion im entsprechenden Ausschuß zeigt, daß hier zwar längerfristig gesehen eine Zusammenarbeit möglich ist, kurzfristig jedoch eher aus Sachzwängen heraus agiert wird. Die beteiligten Landkreise verfügen über unterschiedliche Deponiekapazitäten. Im Ergebnis ist z.B. beim Landkreis Northeim der Problemdruck groß, weil die vorhandene Deponie in absehbarer Zeit verfüllt ist. Andere haben mehr Zeit, Strategien der Abfallentsorgung zu entwickeln. Dazu kommen politische Weichenstellungen. So präferiert Northeim die thermische Vorbehandlung (Müllverbrennung), und wird

daher eine eigene Pilotanlage in Betrieb nehmen. Für Holzminden wiederum erschien diesbezüglich eine Kooperation mit Hameln lukrativ, weil dort noch Kapazitäten zur Verfügung stehen. Die anderen Landkreise lehnen demgegenüber die thermische Vorbehandlung ab.

Dennoch gibt es Ansätze zu einem koordinierteren Vorgehen. Landkreis und Stadt Göttingen haben zur Abfallentsorgung ein Basisgutachten in Auftrag gegeben. Dabei wurde ein Büro herangezogen, das aus früheren Gutachten über Daten aus Holzminden und Northeim verfügt, sodaß die Untersuchung nahezu den gesamten Einzugsbereich des RV berücksichtigen kann. Damit werden zumindest die Grundlagen für eine längerfristige Abstimmung erstellt.

Auch im Abfallbereich zeigt sich die Herausbildung von Institutionalisierungsprozessen, eine interorganisationelle Relationierung wird demgegenüber durch die starke gesetzliche Reglementierung dieses Bereichs und übergeordnete politische Grundsatzdiskussionen verhindert. Man stimmt zwar dahingehend überein, daß eine enge Verflechtung von Aufgabenwahrnehmung durch die einzelnen Gebietskörperschaften anzustreben ist, und traut sich gemeinsame Entscheidungen zu, führt dabei jedoch einen wenig aussichtsreichen Kampf gegen die Diktionen des Rechts und der Politik.

Neben der Tätigkeit in den Ausschüssen ist auch die Informations- und Pressearbeit der Geschäftsführung von erheblicher Bedeutung für die Konsolidierung des Verbands. Um auch alle Mitglieder der beteiligten Institutionen, die nicht an der Arbeit beteiligt sind, auf dem Laufenden zu halten, gibt die Geschäftsführung eine Mitgliederzeitschrift heraus ("Blickpunkt Region"), in welcher über alle anstehenden Themen und Ereignisse informiert wird. Nach "außen" gerichtet betreibt der Geschäftsführer eine intensive Pressearbeit, die in sämtlichen lokalen Zeitungen der Region einen lebhaften Widerhall findet. Auf diesem Wege will man die Öffentlichkeit für regionale Problemstellungen sensibilisieren und die Bevölkerung stärker in das regionalpolitische Geschehen einbinden.

Das "Wiedererkennen" der verbandseigenen Interaktion in den öffentlichen Medien ist in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzen. Ihre Hauptfunktion für die Arbeit des Verbandes ist darin zu sehen, daß Entscheidungen nach außen hin nicht mehr einzelnen Gliederungen oder Mitgliedern, sondern dem Verband als Ganzem zugeschrieben werden.

Intensive Pressearbeit dokumentiert und forciert also auf dem Umweg über die "Selbstbespiegelung" (den Pressespiegel) möglicherweise den Institutionalisierungsprozeß in den zentralen Interaktionssystemen.

Die Aktivitäten des RV lassen deutlich werden, daß man über wenig konflikträchtige Themen und Vorhaben die regionale Zusammenarbeit intensiviert, und sich dabei auch Zug um Zug konzeptionellen Vorstellungen über das Voranschreiten in einzelnen Aufgabenfelder nähert. Konflikträchtigeren Themen, wie etwa dem eventuell anstehenden Bau der Autobahn A82, ist man bisher eher ausgewichen, damit sich die Strukturen der Kooperation erst konsolidieren können. Obwohl Ergebnisse im Sinne realisierter Vorhaben noch wenig vorliegen, ist man mit der institutionellen Vorbereitung zur Abhandlung auch schwierigerer Fragen und mit den entsprechenden Vorarbeiten für ein konzertiertes Vorgehen ein gutes Stück vorangekommen. Dabei hat der Zusammenschluß als Ganzes bereits einen Erfolg zu verbuchen. Das geschlossene Auftreten der gesamten Region hat die Deutsche Bahn dazu bewegt, von ihrem Vorhaben, den ICE-Haltepunkt Göttingen zu schließen, abzugehen, und stattdessen eine Erhöhung der Geschwindigkeit auf der Linie 3 von 250 km/h auf 280 km/h ins Auge zu fassen.

Gleichwohl verläuft die Zusammenarbeit nicht ohne Konflikte und Schwierigkeiten. So haben die Ausschüsse z.T. eine Größe erreicht, die ein problembezogenes Diskutieren außerordentlich erschwert. Um dennoch sachlich fundiert vorgehen zu können, sind aus den Ausschüssen Arbeitskreise hervorgegangen, die in zahlenmäßig geringerer Besetzung Vorlagen zu einzelnen Themen erarbeiten, die hernach im "Plenum" behandelt werden können. Diese Arbeitskreise können auch häufiger zusammentreffen, als dies vielen Ausschußmitgliedern möglich wäre. U.a. Kammern und Gewerkschaften verfügen nicht über die personellen und fachlichen Ressourcen, um eine derartig intensivierte Mitarbeit sicherzustellen. Ähnliche Probleme haben auch die Umweltgruppen. Nach Aussagen von Verantwortlichen kommen von dieser Seite "viele Ideen", die aber wegen mangelnder organisationaler Ressourcen noch zu wenig abgestimmt sind.

Ein anderer Punkt, der zu gegebener Zeit Mißstimmungen hervorrufen kann, ist der Sonderstatus des Landkreises Osterode als assoziiertes Mitglied. Wegen dieser Sonderrolle ist z.B. unklar, wie dessen

kreisangehörige Gemeinden in den Kooperationsprozeß eingebunden werden sollen.

Grundsätzlich gesehen ist aber das größte Problem das eingangs geschilderte Spannungsfeld zwischen dem oberzentralen Bereich um Göttingen und den eher peripher gelegenen Gebietskörperschaften. Im gleichen Maße, wie zum Rand hin die Intensität der Kooperation abnimmt, häufen sich die Vorwürfe, der RV verfolge im wesentlichen die Interessen von Göttingen und seinem Umland. Hier müssen die Verbandsspitze und der Geschäftsführer laufend gegensteuern. Da "harte" Interessengegensätze bisher aus der gemeinsamen Arbeit herausgehalten wurden, steht dem RV eine wesentliche Bewährungsprobe noch ins Haus.

Die Beteiligten sind in dieser Hinsicht jedoch optimistisch, daß die nunmehr seit zwei Jahren geleistete Überzeugungsarbeit sowie das Voranschreiten bei Themen und Inhalten seine Wirkung auch auf skeptische Mitglieder nicht verfehlt.

3.1.4 Die Kommunen im Kooperationsprozeß: Erwartungen und Perspektiven

Wie oben bereits angedeutet, waren die Kommunen - bis auf die Stadt Göttingen - nicht von vornherein in die Initiierung des RV einbezogen. Auf ihr eigenes Drängen hin wurden sie in die Diskussion um den Aufbau der Kooperation eingeschaltet und erreichten schließlich, daß sie nunmehr mit Sitz und Stimme im RV vertreten sind. Bedenkt man, daß die Städte und Gemeinden die überwiegende Mehrzahl der Stimmen in der Regionalkonferenz auf sich vereinigen, ist diese Entwicklung für den Verband von allerhöchster Bedeutung. Gegen die Interessen der Kommunen können keine Entscheidungen getroffen werden, sie nehmen daher eine starke Position im regionalen Kooperationsgefüge ein. Von daher können die zukünftigen Perspektiven des RV kaum abgeschätzt werden, wenn die Erwartungsstrukturen der Gemeinden nicht in besonderer Weise Berücksichtigung fänden.

Wie auch bei den beteiligten Landkreisen, geht der Wunsch nach Teilhabe an einer regionalen Zusammenarbeit auf bereits vorhandene Kooperationserfahrungen zurück. Für die Initiativen der Gemeinden bei der Konstituierung des RV gab es Vorläufer, die sich allerdings nicht auf das gesamte Gebiet Südniedersachsens erstreckten. Klassischerweise

entstehen Formen kommunaler Zusammenarbeit zunächst im Rahmen nachbarschaftlicher Kontaktpflege. Gemeinsame Absprachen und Planungen mit angrenzenden Kommunen gehören wie auch allgemeine Nachbarschaftshilfe (hierzu gehört z.B. das gegenseitige Leihen von Ausrüstung) zu den substanziellen Formen zwischengemeindlicher Kontakte. Die nächstgrößere Ebene des Austausches entstand innerhalb der jeweiligen Kreisgrenzen. Einen solchen Zuschnitt weist auch die räumliche Organisation des Städte- und Gemeindebundes auf. So entstanden Arbeitsgemeinschaften auf Verwaltungsebene, runde Tische und Arbeitskreise zur Diskussion einzelner Fachthemen. Schließlich wurde auch in der auf Regierungsbezirksebene angesiedelten Konferenz der Hauptverwaltungsbeamten der Weg für eine größerräumliche Zusammenarbeit geebnet.

Virulent erschien das vor der Gründung des RV vorhandene Kooperationsdefizit aber im Hinblick auf die Einzugsgebiete der Landkreise. Die Städte und Gemeinde waren sich einig darüber, daß viele der dringlichsten Aufgaben (wie etwa Verkehrsinfrastruktur, ÖPNV) innerhalb dieser Verwaltungsgrenzen nicht mehr zu lösen sind. Dazu kam, daß den Kommunen vor dem Hintergrund der europäischen Integration (und der damit verbundenen Veränderungen der Regionalförderung, s. Kap. 1) eine Interessenvertretung der gesamten Region gegenüber Land, Bund und EU immer notwendiger erschien.

Gegenüber der allgemeinen Einsicht in die Dringlichkeit regionaler Selbstorganisation unterscheiden sich die "Kooperationsmotive" der einzelnen Gemeinden erheblich. In Göttingen selbst besteht Einigkeit darüber, daß die Entwicklung des Oberzentrums in starkem Maße von der Einbeziehung des Umlandes abhängt. Diese Überzeugung resultiert nicht zuletzt aus der zunehmenden Flächenknappheit innerhalb der Stadtgrenzen. Für den Wohnungsbau und die Ansiedlung von Gewerbe besteht der zunehmende Zwang zu einem konzertierten Vorgehen mit den Nachbargemeinden. Aber auch weite Teile der entfernter liegenden Gebiete Südniedersachsens sind für Göttingen von Interesse, weil funktionsfähige Mittel- und Grundzentren mit ihrem Angebot an Infrastruktur und Dienstleistungen (z.B. Fremdenverkehr, Naherholung) letztlich auch einen Entwicklungsfaktor für Göttingen darstellen. Freilich sind hier die Verflechtungen im Einzugsgebiet des Oberzentrums nicht so ausgedehnt, wie z.B. im Bremer Raum, Stadt-Umlandprobleme tauchen meist nur im engeren Umland der Stadt auf.

Aus solchen Problemen heraus ergibt sich für die umliegenden Gemeinden das Hauptmotiv zur Mitarbeit im RV: Bei den dortigen Verantwortlichen grassiert die latente Befürchtung vor einer Eingemeindung, die man bei der zurückliegenden Gebiets- und Funktionalreform noch abwehren konnte. Wenn auch die Gefahr einer formalrechtlichen Eingliederung in das Stadtgebiet nicht allzu hoch einzuschätzen ist, können landes- und regionalplanerische Strategien (Stichwort: "Ordnungsräume") dennoch auf eine De-Fakto-Eingemeindung hinauslaufen, wenn nämlich die Planungshoheit der Nachbarn im Zuge funktioneller Arbeitsteilung soweit eingeschränkt wird, daß kommunale Selbstverwaltung auf einen "Restparlamentismus" verwiesen ist. Die Gemeinden bemühen sich daher, mit ihren Planungsvorhaben bei Wohnungsbau und Gewerbe den Interessen des Oberzentrums entgegenzukommen. Die Mitarbeit im RV entspringt somit grundsätzlich dem Wunsch nach Erhalt einer weitgehenden Selbstständigkeit und dem Bestreben, von wichtigen Informationen nicht abgekoppelt zu werden.

Obwohl Befürchtungen vor einem Kompetenzverlust auch bei weiter von Göttingen entfernt liegenden kleineren Gemeinden vorkommen, setzt sich mit steigender Entfernung der "Regionalisierungsgedanke" als Motiv zur Teilhabe an der Zusammenarbeit durch: Man geht davon aus, daß die Stärkung der Region als Ganzes auch der eigenen Gemeinde nützt, und hält insbesondere eine gemeinsame "Außenvertretung" Südniedersachsens für wichtig. So wird in diesem Zusammenhang auf die gemeinsame Initiative gegen die Schließung des ICE-Haltepunktes Göttingen verwiesen. Ferner wird der Einschätzung, eine positive Entwicklung Göttingens strahle auch auf die eigene Gemeinde aus, grundsätzlich zugestimmt.

Allerdings wächst mit steigender Entfernung zum Oberzentrum aus der Sicht der Kommunen auch die Gefahr einer zu starken Zentralisierung. Zwar unterstützen die Verantwortlichen ein leistungsfähiges Zentrum, verweisen aber gleichzeitig darauf, daß es gelte, "Vorhaben und Projekte im Raum zu verteilen." Das eingangs geschilderte Spannungsfeld zwischen Zentrum und weiterem Umfeld äußert sich dabei nicht nur als Interessengegensatz *zwischen* Städten und Gemeinden, sondern sorgt auch für Orientierungskonflikte zwischen den Verantwortlichen einer einzelnen Kommune.

Die Angst vor einer Überbewertung Göttingens stellt schließlich im Randbereich das wichtigste Motiv für den Beitritt zum RV dar. Hierbei ist

zunächst zu definieren, was mit "Randbereich" gemeint sein kann. Entscheidend für einen Wandel der Motivstruktur ist neben der Entfernung zu Göttingen auch das Vorhandensein einer Randlage in bezug auf die Landesgrenzen. Ein Randgebiet für den RV ist in diesem Sinne vor allem der Landkreis Holzminden, innerhalb dessen die Karte der Mitgliedschaften die größten "weißen Flecken" aufweist. Hier gibt es kaum Verflechtungen in den Göttinger Raum. Eine Kooperation nach Westen hin bleibt den Verantwortlichen jedoch durch die entlang der Weser verlaufende Landesgrenze verwehrt. Dabei ist anzumerken, daß der Fluß nicht nur eine politisch-administrative Hürde, sondern auch eine landsmannschaftlich-konfessionelle Grenze darstellt, die auf die Existenz des ehemaligen Landes Braunschweig zurückgeht. Zwar bemühen sich die Verantwortlichen laufend um eine Intensivierung der Kontakte zu den nordrhein-westfälischen Nachbarn, die durch die Landespolitik gestalteten unterschiedlichen Refinanzierungsbedingungen der Kommunalpolitik bei der Gewerbeansiedlung und dem Ausbau der Infrastruktur benachteiligen jedoch die niedersächsischen Grenzgemeinden. Gleichberechtigte Partnerschaft über die Weser hinweg erscheint somit ausgeschlossen. Ferner fühlt man sich von der Politik des eigenen Landes "alleingelassen", und hat sich dem RV angeschlossen, "weil man irgendwo angebunden sein muß".

Entgegen ersten Vermutungen zeigt sich die Problematik von "Resträumen" also besonders dort, wo es eigentlich keine geben sollte. Während in anderen Landesteilen den Kommunen oder Landkreisen, die sich einer Kooperation nicht zugehörig fühlen, noch die Perspektive einer anderweitigen Orientierung oder der Rückbesinnung auf Einzelstrategien verbleibt, ist diese Option den Randgemeinden des RV wegen der Landesgrenzen verwehrt. So ist denn der Beitritt zum RV z.B. für die Stadt Holzminden die einzig mögliche, gleichzeitig aber schlechteste Lösung: Was die Vernunft diktiert, scheidet wegen der Grenze aus. Der Rückzug ins Einzelgängertum birgt demgegenüber die Gefahr, vom eigenen Land und seinen Akteuren quasi "hinter den Wäldern" vergessen zu werden.

So extrem stellt sich die Lage freilich in den anderen Grenzgemeinden nicht dar. So ist etwa der südliche Teil des Raumes erheblich näher an Göttingen gelegen, sodaß sowohl das Grenzgebiet als auch Göttingen gegenseitig von der Entwicklung des jeweils anderen profitieren können. Zudem bestehen auch hinsichtlich der Landesgrenzen Unterschiede: Offensichtlich funktioniert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

über die hessische Grenze besser, als über diejenige nach Nordrhein-Westfalen. Auch der RV als solcher plant eine intensivere Abstimmung mit dem Südhessischen Verkehrsverbund.

Obwohl auch hier Ähnliches gilt, stellt das Grenzgebiet nach Thüringen hin einen Sonderfall dar. Bis zum Wegfall der DDR-Grenze bestand quasi ein Zwang zur engen Kooperation mit Göttingen und Northeim, die gleichsam eine "Brückenfunktion" für den Zugang in das nördliche und westliche Bundesgebiet ausübten. Seit 1989 gibt es jedoch eine an soziokulturellen Traditionen anknüpfende, zunehmend engere Kontaktpflege zwischen Städten und Gemeinden beiderseits der Grenze. Das "Eichsfeld" hat sich über die Grenzbeziehungen des Wiener Kongresses und die Teilung Deutschlands nach dem 2. Weltkrieg hinweg gemeinsame Traditionen bewahrt, die nunmehr ein partnerschaftliches Vorgehen der Gebietskörperschaften außerordentlich erleichtern. So soll sich das Miteinander der Städte Duderstadt, Heiligenstadt und Worbis auf die verschiedensten Bereiche kommunalen Handelns erstrecken. Schlagzeilen macht das Eichsfeld bereits bei der geplanten Entwicklung eines "Öko-Tourismus" (vgl. Frankfurter Rundschau v. 8.10.94: M4).

Über mögliche Motive der Städte und Gemeinden des Harzes läßt sich gegenwärtig kaum etwas sagen, da die Rolle des gesamten Landkreises im RV noch unklar ist. Zudem ist erst eine Kommune dieses Gebietes dem RV beigetreten. Als sicher kann gelten, daß hier nur fachbezogene Gründe für einen eventuellen Beitritt zum RV vorliegen werden, denn die Zugehörigkeit der Gemeinden zum Harzverband scheint durch die Lage eindeutig gegeben.

Entsprechend der unterschiedlichen Hauptgründe für den Beitritt zum RV weichen auch die Vorstellungen über den längerfristigen Nutzen des RV für die eigene Gemeinde je nach Lage und Verflechtung voneinander ab. Während für Gemeinden im näheren Göttinger Umland Synergieeffekte bei der gemeinschaftlichen Lösung von klassischen Stadt-Umland-Problemen im Vordergrund stehen, und sie wegen der bedrohten Eigenständigkeit einem gewissen Kooperationsdruck unterliegen, können weiter entfernt liegende Kommunen mit geringeren Verflechtungen zum Oberzentrum (und darunter besonders die Mittelzentren) autonomer agieren. Sie brauchen den Verlust eines selbstständigen Profils nicht zu befürchten, und spüren daher keinem ausgesprochenen Kooperationsdruck. Gleichwohl herrscht Einsicht darüber, daß viele Fragen heute auf Gemeinde- oder Kreisebene nicht mehr sinnvoll angegangen

werden können. Daher richten sich die Zielvorstellungen in punkto RV grundsätzlich auf die Verbesserung des Lebensumfeldes der Bevölkerung, und schließen dabei das gesamte Gebiet Südniedersachsens ein. Konkreter ausgedrückt, möchte man längerfristig gesehen durch gemeinsames Auftreten wirtschaftliche Verbesserungen sowie eine verbesserte Infrastrukturausstattung für die gesamte Region erreichen. Jedem der Verantwortlichen ist klar, daß hierzu eine teilweise Rückstellung der Eigeninteressen geboten erscheint, oder wie es einer der Gesprächspartner ausdrückte: "Nicht jeder soll alles wollen."

Wie bereits angemerkt, häufen sich zu den Grenzen des Kooperationsraumes hin die Befürchtungen vor einer übermäßigen Zentralisierung. Die "Restraumproblematik" führt im Nordwesten der Region schließlich dazu, daß das Ziel der Mitarbeit im RV nahezu ausschließlich in der Wahrung spezifischer Eigeninteressen gesehen wird. Diese Haltung ist verständlich, da die "Resträume" ja gerade unter einer politisch-administrativen Zuordnung leiden, die den real vorhandenen Verflechtungen nicht entspricht (aus der Sicht einer Gemeinde läge z.B. ihr "eigentliches" Mittelzentrum in Nordrhein-Westfalen). Die Spannung zwischen einem "Irgendwo angebunden sein müssen" und der räumlichen Verflechtung führt zu einer distanzierten Haltung gegenüber gebietsbezogenen Zusammenschlüssen.: "Ein Verband für alle Aufgaben ist nicht praktikabel." Aus dieser Sicht erscheint den dortigen Verantwortlichen eine räumlich flexible, themenorientierte Zusammenarbeit in unterschiedlicher Zusammensetzung effektiver. Das erwähnte Eigeninteresse besteht innerhalb dieses Teilraumes vordringlich im Erhalt bzw. Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie in einer leistungsfähigen ÖPNV-Anbindung. Dies sind nicht zufälligerweise auch Hauptthemen des RV, weshalb die Zusammenarbeit bisher - trotz starker Verkehrsverflechtungen Holzmindens nach Nordrhein-Westfalen und in den Raum Hannover-Hildesheim - ohne allzu große Probleme funktioniert.

Obwohl die längerfristigen Zielvorstellungen der Kommunen nach Gewichtung und Intensität voneinander abweichen, sind die kurzfristigen Erwartungen an die Arbeit des RV doch weitgehend ähnlich: Von Ausnahmen abgesehen, werden konkrete (Dienst-)Leistungen des RV für die jeweilige Gemeinde nicht erwartet. Stattdessen setzt man auf einen gemeinsamen Lernprozeß, der dabei hilft, Eigeninteressen zurückzuschrauben, und der letztendlich dazu führt, daß die Region "mit einer Stimme spricht" und in allen relevanten Außenbeziehungen auch so handelt. Egoistische Interessenverfolgung und Versuche zur In-

strumentalisierung des RV für eigene Zwecke wird es zweifelsfrei auch in Zukunft geben, aber, wie ein Gesprächspartner formulierte, kommt ein regionaler Zusammenschluß "ohne einen gewissen Fraktionszwang nicht aus". Wenn auch der Verband einen solchen Grad der Verbindlichkeit noch nicht erreicht hat, werden die bisherigen Erfahrungen mit der Kooperation doch positiv bewertet. Viele der Gesprächspartner zogen aus der Tatsache Gewinn, "daß man sich jetzt häufiger sieht". Zudem sei ein Nachlassen der früher weit verbreiteten Kirchturmpolitik bereits zu spüren.

Es scheinen neben der bisher geleisteten Arbeit des RV auch gerade die intensivierten persönlichen Kontakte unter den kommunalen Vertretern der Grund zu sein, der den meisten Kommunen zu Optimismus Anlaß gibt. Dabei ist allerdings anzumerken, daß Verwaltungsangehörige, insbesondere die Vertreter bestimmter fachlicher Aufgabenbereiche, in der Regel schneller zueinander finden, weil sie ihr Aufgabengebiet als gemeinsame Basis für das zukünftige Handeln nutzen können.

Bei den Angehörigen der Kommunalparlamente dagegen ist eine gewisse Skepsis gegenüber dem RV noch weit verbreitet. Diese Zurückhaltung ergibt sich aus der Rolle der Politiker selbst. Abgesehen von einer grundsätzlichen Distanz zwischen Politik und Verwaltung, die überall (und insbesondere in Ländern mit einer zweigleisigen Kommunalverfassung) mehr oder weniger ausgeprägt ist, wollen die Ratsangehörigen ihre Arbeit mit möglichst konkreten Ergebnissen vor ihren Wählern legitimieren. Längerfristig angestrebte Synergieeffekte sind dazu weniger geeignet, als kurzfristig vorzeigbare Projektergebnisse. Der Verband begegnet diesem Problem einerseits dadurch, daß er über intensive Öffentlichkeitsarbeit versucht, die Wähler selbst für regionale Fragen zu sensibilisieren. Auf der anderen Seite werden die Politiker eng in die gemeinsame Arbeit eingebunden.

Nichtsdestoweniger verbleibt an dieser Stelle ein erhebliches Konfliktpotential, dessen Dynamik immer dann zum Tragen kommt, wenn wirkliche Interessengegensätze gemeinsam verhandelt werden müssen (was bisher noch kaum geschehen ist).

Die hier vorgelegten Ergebnisse der Gemeindebefragungen sind im Lichte einer Kommunikationstheorie nicht einfach zu interpretieren. Auslöser-Informationen für erste Schritte der Kooperation sind zwar - ähnlich wie bei anderen Organisationen des RV - die Stellung der Region im europäischen Wettbewerb bzw. deren Behauptung im politisch-administrativen

Gefüge der BRD. Die Verknüpfung dieses Hintergrundes mit konkreten Aufgabenstellungen erfolgte jedoch in sehr unterschiedlicher Weise. Für das Umland von Göttingen bestehen andere Prioritäten als für die grenznahen Kommunen. Übereinstimmung herrscht lediglich hinsichtlich der kürzerfristigen Erwartungen, was die Entwicklung von Institutionalisierungsprozessen im Rahmen interpersoneller Relationierung begünstigt (und auch durch diese hervorgerufen wird). Die interorganisatorische Relationierung, also die routinemäßige Anschlußfähigkeit von Entscheidungen zwischen den Kommunen dürfte dagegen bezogen auf das gesamte Gebiet des RV zum Problem werden.

Gerade bei den Rändern des Kooperationsraumes ist das "Sich eigentlich nicht zugehörig fühlen" der symptomatische Ausdruck von Erwartungsstrukturen, die zwischen Selbstbehauptung und Anschlußbegehren hin und her schlingern.

Vordringlich verbleibt dem RV neben der inhaltlichen Arbeit demnach als Aufgabe die intensivere Integration der Randbereiche: Der Kooperationsraum ist zu groß, als daß alle Städte und Gemeinden im RV aus der vorhandenen räumlichen Verflechtung heraus Interesse und Engagement für die Mitarbeit entwickeln können. Freilich besteht kaum die Gefahr, daß der RV sich zu einem Instrument zur Förderung des Oberzentrums entwickelt. Entsprechende Vorwürfe sind aber dennoch ernst zu nehmen, weil sie ein Zeichen sind für die beschränkte Integrationskraft des "Regionalisierungsgedankens". D.h., allgemeine raumstrukturelle Entwicklungen erzeugen kaum genügend Motivation für eine laufende Koordinierung von Erwartungsstrukturen. Konkrete Kooperationsgewinne müssen als Motor der Zusammenarbeit hinzukommen. Der Mangel läßt sich im Prinzip nur durch eine besondere Berücksichtigung von Wünschen und Bedarfen der schwer integrierbaren Kommunen kompensieren. So könnte sich der RV etwa für die spezifischen Belange der Grenzgemeinden verstärkt gegenüber dem Land einsetzen (z.B., wenn es um die Angleichung von länderspezifischen Förderbedingungen geht). Eine solche "Sonderbehandlung" erzeugt freilich neuen Unmut bei den jeweils anderen, erscheint aber dennoch vertretbar, denn die genannten Gebietskörperschaften kämpfen entlang einer für die Bevölkerung unsichtbaren Linie mit Schwierigkeiten, die eben über das in der Region vorhandene "normale Maß" an Problembewältigung noch einen Schritt hinausgehen.

3.2 Der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.

3.2.1 Abbau alter Feindschaften und vorsichtige Arrondierung: Die Stadt-Umlandbeziehungen im Bremer Raum und die Entwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Im Bremer Raum haben sich im Laufe der Jahrzehnte die fast "klassisch" zu nennenden Stadt-Umland-Probleme entwickelt. Die zunehmende Verdichtung im Zentrum und die daraus resultierende Flächenknappheit führt über Nutzungskonflikte und Preissteigerungen zur Abwanderung von Betrieben und Einwohnern ins Umland. Die im Zentrum vorgehaltene Infrastruktur wird bei sich verschlechternden Finanzierungsgrundlagen immer teurer, und muß trotz der starken Inanspruchnahme seitens der umliegenden Einwohner von Bremen allein unterhalten werden. Die dadurch hervorgerufenen Probleme werden noch durch die politisch-administrative Isolierung vom Umland verschärft: Als Stadtstaat kann Bremen weder auf Ressourcen des Umlandes zurückgreifen noch aus sich selbst heraus eine Entwicklungssteuerung des gesamten Verdichtungsraumes herbeiführen. Dazu kommen die - im Vergleich zu den offerierten metropolitanen Leistungen - ungenügenden Refinanzierungsbedingungen über den Länderfinanzausgleich.

Unter diesen Voraussetzungen machen sich auch die wirtschaftsstrukturellen Mängel der Region in Bremen stärker bemerkbar, als anderswo: Die Dominanz wachstumsschwacher Industrien mit hoher Fertigungsintensität und geringem Tertiärisierungsgrad nebst ungünstigen Kontrollstrukturen (die Leitzentralen liegen oft außerhalb der Region) mindern einerseits die möglichen Einflüsse der Politik auf die wirtschaftliche Entwicklung und stellen die Verantwortlichen andererseits vor umso größere Herausforderungen: Schwächen im Dienstleistungssektor, die Kompensation einer im Hinblick auf innereuropäische Verkehrswege eher ungünstigen Lage, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und eine latente Finanzkrise sind Bremer Themen, die gleichzeitig und mit hoher Intensität angegangen werden müssen. Dabei ist abzusehen, daß einschneidende Verbesserungen der Situation in mittelfristiger Perspektive (und aus eigener Kraft) kaum erzielt werden können.

Während Bremen aus dieser Lage heraus einem starken Druck unterliegt, das Umland in seine Planungen und Strategien (einschließlich finanzieller

Mitverantwortung) einzubeziehen, ist der Druck zur Zusammenarbeit auf seiten des "Speckgürtels" weniger groß (vgl. auch Fürst/Müller/Schefold 1994: 24), da hier in vielen Fällen eher das Gegenteil von drohendem Einwohnenschwund und abwandernden Betrieben zu beobachten ist.

Aus regionalwissenschaftlicher Perspektive sind die Abhängigkeiten freilich gleichmäßig verteilt. Die zunehmende Suburbanisierung steigert den Verflechtungsgrad und erfordert in zunehmendem Maße eine funktionelle Arbeitsteilung der Teilräume. Bei objektiver Betrachtungsweise ist somit der Handlungsdruck auf beiden Seiten gegeben, wobei, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, in vergleichbaren Räumen auch die Konflikte am stärksten ausgeprägt sind. Gerade wegen der gegenseitigen Abhängigkeiten besteht seitens des Zentrums die Befürchtung, durch Abwerbung von Einwohnern und Betrieben quasi "ausgesaugt" zu werden. Die niedersächsischen Gebietskörperschaften wollen sich demgegenüber nicht zu funktionellen Anhängseln Bremens degradieren lassen. Auftretende Animositäten zwischen Bremen und den niedersächsischen Nachbarn sind daher die fast zwangsläufige Folge einer durch Landesgrenzen und die institutionelle Zersplitterung des Umlandes geteilten Verantwortung für eine gemeinsame Region.

Genährt werden Unstimmigkeiten noch durch die Inkompatibilität politisch-administrativer Strukturen. Bremen nimmt alle Aufgaben wahr, die in Niedersachsen zwischen der Landesregierung, den Bezirksregierungen, den Landkreisen, Städten und Gemeinden aufgeteilt sind. So wurde von Bremer Seite oft der Fehler begangen, die unteren Verwaltungsebenen der Nachbarn zu übergehen, die Landkreise und Kommunen fanden ihrerseits keine Ansprechpartner im Senat.

Die an Bremen angrenzenden Landkreise sind für eine Stadt-Umland-Kooperation äußerst ungünstig geschnitten. Sie orientieren sich teilweise an eigenen Zentren oder richten sich völlig auf Orte außerhalb der Region aus (wie etwa Rotenburg/Wümme nach Hamburg, vgl. auch Fürst/Müller/Schefold 1994: 32). Dies führt schon allein auf niedersächsischer Seite zu internen Irritationen: Die unmittelbar an Bremen angrenzenden Gemeinden fühlen sich mit ihren speziellen Problemen von den jeweils zuständigen Landkreisen nicht immer angemessen vertreten.

Ein räumlich und motivational fragmentiertes Umland ist für Bremen ein schwer überschaubares und kontaktierbares Gebilde. Umgekehrt erscheint aber auch das Zentrum den niedersächsischen Körperschaften als "unsicherer Kandidat": Der Zersplitterung in selbstständige

Gebietskörperschaften und Verwaltungsebenen³ auf niedersächsischer Seite steht eine fachlich fragmentierte Bremer Politik gegenüber. Die für eine Zusammenarbeit wichtigsten Senatoren für Umweltschutz und Stadtentwicklung, Hafen, Wirtschaft und Finanzen verfolgen bei weitgehender Selbstständigkeit z.T. recht unterschiedliche Strategien, und erzeugen bei den Vertretern des Umlandes immer wieder Irritationen hinsichtlich der Ernsthaftigkeit Bremer Kooperationsbestrebungen. Da etwa der Wirtschafts- und der Finanzsenator immer wieder in ihren Bekundungen die Eigeninteressen Bremens herausstellen, ist der für eine koordinierte regionale Zusammenarbeit zuständige Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung ebenso oft zu "Klarstellungen" gezwungen, "um das gewachsene Kooperationsklima" zwischen Bremen und den niedersächsischen Nachbarn nicht zu gefährden (NWZ v. 2.6.94).⁴

Weitere Bremer Stimmen kommen aus den Beiräten, politischen Vertretungsgremien der Stadtbezirke. Obwohl ihre Kompetenzen weitgehend auf Vorschlags- und Anhörungsrechte beschränkt sind, spielen sie in der kommunalpolitischen Praxis Bremens doch eine bedeutende Rolle.

Bremen und sein näheres Umland sind ein gutes Beispiel dafür, wie man zur Problembewältigung eigentlich nur noch auf die Dynamik von Interaktionsprozessen setzen kann. Die Verfassung von Bund und Ländern verhindern weitestgehend eine Eingliederung der Stadtstaaten, unterschiedliche Verwaltungsebenen verweigern sich konsequent jedem Ansinnen einer rechtlichen Regulierung von Zusammenarbeit, und die Suburbanisierung mit ihren fiskalischen Folgen nährt, wie überall, Zwietracht und Neid.

Trotz dieser unüberschaubaren Gemengelage ist in der Region Bremen ein in vielerlei Hinsicht fragiles "Kooperationsklima" entstanden, wozu es allerdings großer Anstrengungen und eines erheblichen Zeitaufwandes bedurfte. Dabei sind im wesentlichen 3 Ebenen der Zusammenarbeit zu nennen: die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen (GLP), der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. (KV) sowie bilaterale Kontakte der Grenzgemeinden zu Bremen bzw. seinen Stadtbezirken.

3 Bremen grenzt an 3 niedersächsische Regierungsbezirke.

4 Der Regierungswechsel und der damit verbundene Neuzuschnitt der Ressorts bringt - folgt man den öffentlichen Bekundungen des Bürgermeisters - neue Chancen zur Verbesserung dieser Situation. Gegenwärtig ist aber nicht abzusehen, ob Veränderungen im praktischen Umgang mit den Umlandgemeinden und -kreisen wirklich eintreten.

Die GLP gibt es bereits seit 1963. Ihre Organisation richtete sich vorwiegend nach den Kooperationsbedarfen der Länderebene im Rahmen von Raumordnung und Landesplanung, weshalb sie über lange Zeiträume hinweg nur sehr schwer in der Lage war, die meist auf kommunaler Ebene auftretenden Konflikte aufzunehmen und zu verarbeiten. Nachdem die GLP zu Beginn ihrer Institutionalisierung - und mit Hilfe eines speziell auf die Region zugeschnittenen Förderkontingentes - einige Kooperationserfolge zu verzeichnen hatte, war sie nach Wegfall dieser Mittel über ein Jahrzehnt hinweg nahezu inaktiv und wurde erst im Jahre 1991 "wiederbelebt". Gründe für das "Einschlafen" der Zusammenarbeit werden von Verantwortlichen der Region - neben dem Mangel an finanzieller Unterstützung - in den Kommunikationsschwierigkeiten zwischen dem SPD-regierten Bremen und dem bis 1991 CDU-regierten Niedersachsen gesehen.

Nach der 1991 neu beschlossenen Organisations- und Verfahrensordnung verfügt die GLP über folgende Gremien: Den Planungsrat, der u.a. Parlamentarier beider Bundesländer einschließt. Er berät über raumbedeutsame Probleme und beschließt Empfehlungen an die Länderparlamente bzw. die Landesregierungen. Der Bewilligungsausschuß entscheidet demgegenüber (im Rahmen der Vorgaben des Planungsrates) über die Mittelvergabe aus dem Aufbaufonds, aus welchem ausschließlich Mittel für prozeßbegleitende Gutachten und Dienstleistungen vergeben werden.

Neben der staatlichen Ebene sind die niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte bereits seit 1977 über die Regionale Arbeitsgemeinschaft (RAG) in die GLP integriert.⁵ In der RAG arbeiten die Verwaltungen der Landkreise zusammen. Auf der Ebene der Fachressorts gibt es zu diesem Zweck "8 Ad-Hoc-Arbeitskreise", die - unter der Leitung von Ministerialbeamten der Länder - Beschlußfassungen der RAG (und des Planungsrates) fachlich vorbereiten und unterstützen. Was die Formulierung und Diskussion vor Ort bestehender Probleme anlangt, besteht die Besonderheit der RAG (etwa gegenüber dem KV) darin, daß die Kontaktpflege hier bisher ausschließlich auf der Verwaltungsschiene stattfindet.

5 Entsprechend dem Zuschnitt des Planungsraumes umfaßt die RAG folgende Mitglieder: die Städte Bremen, Bremerhaven, Delmenhorst und Oldenburg sowie die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Oldenburg, Osterholz, Vechta, Verden und Wesermarsch. Ein Beitritt des Landkreises Friesland und der Stadt Wilhelmshaven wird gegenwärtig eingeleitet.

Für die oben erwähnte Dynamisierung der GLP hat man auf ein stark prozedurales Vorgehen zurückgegriffen. Unter Moderation durch ein externes Forschungsinstitut sollen in einem mehrstufigen Prozeß unter Beteiligung aller Akteure gemeinsame Zielvorstellungen für die künftige Entwicklung der Region erarbeitet werden. Das Institut soll dabei neben der Moderationsfunktion auch eigenständige Anstöße und Arbeitsgrundlagen für den Prozeß der Konsensfindung liefern (vgl. z.B. FORUM 1994).

Damit unterscheidet sich das hier von den Ländern gewählte Anreizsystem deutlich von demjenigen der sonstigen Regionalisierungspolitik. Während eine bevorzugte Förderung von Konsensprojekten die Begünstigung einiger Akteure (die, die in der Hauptsache von der Maßnahme betroffen sind) in Aussicht stellt, wird hier die Förderung von Interaktion in den Vordergrund gestellt. Anders ausgedrückt, die Anfertigung eines Entwicklungskonzeptes wird konsequent als Vehikel für die Zusammenarbeit eingesetzt. Wie Befragungen von Akteuren und Experten ergaben, ist dieser Strategie ein gewisser Erfolg nicht abzusprechen.

Das gewählte Verfahren trägt zudem der mangelnden Bindungswirkung der GLP gegenüber der Landkreisebene Rechnung. Die der GPL zugrunde liegenden Kabinettsbeschlüsse stellen zwar sicher, daß die Länder an Beschlüsse des Planungsrates gebunden sind. Die kommunale Selbstverwaltung vor Ort wird aber nur dann berührt, wenn Arbeitsergebnisse der GLP in landesplanerische Vorgaben transformiert werden. Hierarchische Durchgriffe seitens der Landesplanungsbehörden sind jedoch in Bremen wegen der Selbstständigkeit der Ressorts und in Niedersachsen auf Grund der starken Position der Landkreisvertreter in der Landespolitik unwahrscheinlich bis unmöglich. Ein auf Freiwilligkeit und Konsens ausgelegtes Prozedere erscheint daher die richtige Antwort auf die besonderen Gegebenheiten der regionalen Entwicklungspolitik zu sein. Darüber hinaus ist aber auch geplant, die Organisation der GLP in rechtlich verbindlichere Formen zu gießen. Hierzu wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, das bereits seit geraumer Zeit vorliegt.⁶

Die Aussichten auf eine zukünftige rechtliche Verbindlichkeit gemeinsamer Entscheidungen wirken allerdings auf die gegenwärtige

6 Es handelt sich hierbei um die bereits mehrfach zitierte Arbeit von Fürst/Müller/Schefold 1994.

Zusammenarbeit zurück, weil die niedersächsischen Landkreise angesichts möglichen Kompetenzverlustes bei der Formulierung von Entwicklungszielen vordergründig die Sicherung ihrer Handlungsspielräume im Auge haben. Eine Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten steht damit trotz der angesprochenen Erfolge vor einem Dilemma: Bemüht man sich um eine maximale Konkretion der einzelnen Perspektiven, treten Teilräume, die eine Modifikation ihrer räumlichen Strategien zugunsten der gesamten Region hinnehmen sollen, deutlich hervor. Will man die dabei auftretenden Widerstände durch eine größtmögliche Offenheit und einen geringen Konkretisierungsgrad der Konzepte umgehen, erwächst aus allen Richtungen die Befürchtung, aus unkonkreten Formulierungen ließen sich später alle denkbaren Restriktionen herleiten. Konsensfindungsprozeduren dieser Art sind daher für alle Beteiligten eine permanente Gratwanderung. Die weitere Entwicklung der GLP ist aus diesen Gründen noch offen und muß vorerst abgewartet werden.

Zu ergänzen ist im Hinblick auf die regionale Strukturpolitik noch, daß Bremen sich in der Vergangenheit mit der Einwerbung von EU-Fördermitteln stark hervorgetan hat. Auch aus der Sicht der niedersächsischen Nachbarn hat Bremen hier Entscheidendes für die gesamte Region zu bieten: Unter den Voraussetzungen einer funktionsfähigen Kooperation hat der gesamte Raum wegen Bremens Länderstatus einen Zugang zu europäischen Fördermitteln.

Jenseits dessen haben Bremen und Niedersachsen eine Angleichung der Förderkonditionen der in Länderhand liegenden Programme vereinbart, um ein gegenseitiges Auskonkurrieren (z.B. bei der Gewerbepolitik) über finanzielle Anreize zu vermeiden. Es handelt sich hier um ein äußerst sensibles Thema, denn, wie auch die Situation in den Randbereichen des RV zeigt, können unterschiedliche Förderkonditionen der Landesprogramme eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften erheblich behindern. Auch im Raum Bremen/Bremerhaven/Oldenburg schlugen daher die Wogen hoch, als Bremen in seinem Landes-Investitionsprogramm besonders günstige Förderkonditionen für kleine- und mittlere Unternehmen festlegte (vgl. dazu auch NWZ vom 3.12.94: "Unfreundliches aus Bremen"), ohne dieses Vorgehen mit Niedersachsen abzustimmen, ein entsprechend der Lage Bremens verständliches, gleichwohl aber äußerst ungeschicktes Vorgehen.

Im Jahr der Neuorganisation der GLP hat auch die Zusammenarbeit der Kommunen im Bremer Raum einen entscheidenden Impuls erhalten. Mit 23 Städten und Gemeinden (einschließlich Bremens) wurde der KV nach mehrjährigen Vorarbeiten durch einige Initiatoren ins Leben gerufen. Dieser Zusammenschluß weist keine Verbindungen zur GLP auf, sondern beruht auf der Eigeninitiative kommunaler Funktionsträger. Von einzelnen Vertretern der Gemeinden wird sogar angenommen, daß die Gründung des KV eine entsprechende Schubwirkung auf die GLP ausgeübt habe. Ob dies so war, läßt sich im Nachhinein kaum feststellen. Zwar ist die Gründung des KV etwa 3 Monate vor der Neuorganisation der GLP erfolgt, bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang aber eher, daß eine gegenseitige Dynamisierung unterschiedlicher Formen regionaler Zusammenarbeit für möglich gehalten wird.

Obwohl er sich mittlerweile zum Partner der GLP entwickelt hat, ist der KV keine gemeindliche Parallelorganisation. Sein Einzugsgebiet ist erheblich kleiner, die bei Regionalplanungsvorhaben im Vordergrund stehenden funktionsräumlichen Gesichtspunkte treten hinter den praktischen Perspektiven des kommunalen Alltagsgeschäftes (s.u.) erst an die zweite Stelle der Prioritätenliste.

Der KV hat seit seiner Gründung einige Mitglieder hinzugewonnen. Mittlerweile umfaßt er 32 Städte und Gemeinden sowie den Landkreis Oldenburg als assoziiertes Mitglied. Der Beitritt eines Landkreises verdient besondere Beachtung, denn das Verhältnis zwischen Landkreisen und ihren Mitgliedsgemeinden ist vielerorts getrübt. Dies liegt z.T. an eher grundsätzlichen Reibungspunkten in Haushaltsangelegenheiten: Die Kreise finanzieren sich bekanntlich über die Kreisumlage, die sie von den Gemeinden erheben. Soll der Landkreis etwa bestimmte zusätzliche Aufgaben übernehmen oder abgeben, entzünden sich schnell Konflikte hinsichtlich der Lastenverteilung. Dazu kommt, daß sich eine Reihe von Gemeinden von der kreiseigenen Regionalplanung und/oder von der Politik des jeweiligen Kreises übergangen fühlen. Derartige Konflikte haben dazu geführt, daß von einigen Landkreisen versucht wurde, die Selbstorganisation der Gemeinden zu behindern (vgl. Petri 1992/93: 12).

Experten⁷ zufolge gibt es auf Seiten einzelner Landkreise auch heute noch Vorbehalte gegenüber dem KV. So werde die Ansicht vertreten, der KV

7 Unter den hier angesprochenen Befragten befanden sich keine Vertreter der Kommunen.

sei eine allein personengebundene Initiative, die keine klaren Ziele verfolge, und dessen Beschlüssen es an Verbindlichkeit mangle.

Trotz einer aus Interessengegensätzen herrührenden Distanzierung haben sich die beiden "Parteien" aufeinander zubewegt, sodaß man offensichtlich über ein Verhältnis von gegenseitiger Duldung hinausgeschritten ist. Die Landkreise als Gesamtheit sehen den KV mittlerweile als relevanten Dialogpartner an, lassen aber auf der anderen Seite auch die Absicht erkennen, als Gebietskörperschaft mit eigenständigen Aufgaben und Kompetenzen eine gewisse Distanz zur gemeindlichen Ebene aufrechtzuerhalten. Inzwischen müssen die Landkreise bei weiterer Konsolidierung des KV allein schon deshalb ein Interesse an der Mitarbeit haben, weil sie nicht von wichtigen regionalen Informationsschienen abgekoppelt werden wollen.

Ein weiterer Meilenstein bei der Entwicklung des KV war der Beitritt der Stadt Oldenburg. Noch vor kurzer Zeit hatte sich im ehemaligen Land Oldenburg eine eigene Initiative zur Regionalisierung herausgebildet ("Strukturkonferenz Oldenburger Land"), die nach Aussagen von Gesprächspartnern u.a. als "Gegengewicht" zu den Kooperationsbestrebungen des Bremer Raumes gedacht war. Diese Strukturkonferenz ist bisher über eine Konferenz der Verwaltungsspitzen nicht hinausgelangt, und hat noch keine nennenswerten Ergebnisse vorzuweisen.

Innerhalb der Oldenburger Politik hat offenbar ein Gesinnungswandel stattgefunden, der im Ergebnis zu einem stärkeren Engagement innerhalb des Raumes Bremen/Bremerhaven/Oldenburg führt. So ist man gegenwärtig dabei, die fast traditionell zu nennenden Feindschaften mit Bremen zu begraben. Der von Eingeweihten als "Urfehde" bezeichnete Zwist nährte sich Jahrzehnte hinweg von gegenseitigen Unterstellungen, die ihren Ursprung jedoch in den immer intensiveren Verflechtungen der Teilräume hatten. Von Oldenburger Seite argwöhnte man aus der Tradition einer ehemaligen Landeshauptstadt heraus, Bremen wolle der Stadt ihre exponierte oberzentrale Stellung innerhalb des Nordwestens streitig machen, die Bremer dagegen befürchteten, Oldenburg binde zum Schaden Bremens ein immer größeres Maß an Kaufkraft in seinen eigenen Grenzen.

Tatsache ist, daß Bremen allein wegen seiner Größe und einem metropolitanen Infrastrukturanangebot (etwa im Bereich Kunst und Kultur) seinen Schatten auch über das Oldenburger Land wirft. Auf der anderen Seite ist

Oldenburg als Handels- und Dienstleistungszentrum derart attraktiv, daß nicht nur die Bevölkerung Bremens, sondern sogar diejenige der Niederlande hier zum Einkaufen anreist. Der Fortschritt im gegenseitigen Verhältnis besteht nun auf einen Nenner gebracht darin, für den einen ungünstige Entwicklungen nicht auf gezielte Strategien des jeweils anderen zurückzuführen, sondern sich eher darauf zu besinnen, daß beide Städte mit ihrem jeweiligen Angebot eine bestimmte Leistung für die gesamte Region erbringen können. Sichtbares Zeichen für das Oldenburger Bemühen um Kooperation ist die Übernahme des KV-Vorsitzes durch den Oberbürgermeister der Stadt.

Mit der durch den Beitritt Oldenburgs erfolgten Westausdehnung ist die räumliche Expansion des KV nahezu abgeschlossen. Wie der Vorsitzende selbst erklärt, betreibt der KV eine Politik der "vorsichtigen Arrondierung" (NWZ v. 17.2.94). Im wesentlichen soll sich der Zusammenschluß auf den gegenwärtig vorhandenen 25-45 km-Radius um Bremen beschränken, wobei das Bestreben dahin geht, die noch vorhandenen Lücken zu schließen. Eine Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang das Bemühen dar, einige der westlich gelegenen Oldenburger Nachbarkommunen in den KV einzubeziehen, um das Umland des Oberzentrums nicht aus der Kooperation auszuschließen. Die Verhandlungen darüber sind noch im Gange, wobei die entsprechenden Gemeinden entweder geschlossen beitreten wollen, oder in ihrer Gesamtheit auf die Mitgliedschaft im KV verzichten.

Als Grundstrategie des KV bleibt dennoch, auf überschaubarem Raum alte Feinschaften abzubauen und den Dialog zwischen den Mitgliedern, insbesondere zwischen Bremen und der niedersächsischen Seite zu erleichtern.

Die angesprochene "vorsichtige Arrondierung" zeigt eine ähnliche Entwicklung an, wie sie beim RV bereits zu beobachten war: Die Konzentration, oder hier eher: "Selbstbeschränkung" auf ein gerade noch überschaubares Einzugsgebiet stellt überhaupt erst die Möglichkeit von Koordination sicher.

3.2.2 Die Institutionalisierung des Kommunalverbunds: Organisation, Aufgaben und Ziele

Der KV ist als eingetragener Verein organisiert. Die Wahl dieser Rechtsform entsprach folgenden Überlegungen: Ein loser Zusammenschluß ohne eigene Rechtspersönlichkeit (etwa als Arbeitsgemeinschaft oder BGB-Gesellschaft) hätte eine geringere Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedern und eine hinsichtlich der gemeinsamen Arbeit geringere Eigendynamik erzeugt. Solche Gründe sprechen eher für die Rechtsform eines Vereins oder einer GmbH. Letztere wäre aber wegen des zu erwartenden Mitgliederzuwachses (Änderungen des Gesellschaftervertrages) zumindest in der Ausbauphase komplizierter zu handhaben gewesen.

Auch beim KV stellte die Etablierung eines Vereins einen perspektivischen Vorgriff auf später ablaufende Prozesse der Institutionalisierung dar. Dabei wurde hier - im Gegensatz zum RV - eine feste Organisationsstruktur noch dringender benötigt, weil man bereits für den Beginn einer Zusammenarbeit zwischen Bremen und seinen Umlandgemeinden eine von den unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen unabhängige Plattform benötigte.

Auf der anderen Seite der Möglichkeiten stand die öffentlich-rechtliche Organisationsform (z.B. als Zweckverband). In einem solchen Falle wäre jedoch die Flexibilität des Verbundes eingeschränkt. Man wollte sich in eventuell auftretenden Konfliktfällen mit anderen Dienststellen, so ein Beteiligter, "nicht von der Aufsichtsbehörde zurückpfeiffen lassen". Zudem erzeugen nach Auskunft der Initiatoren zweckverbandliche Konstruktionen für noch fragile Kooperationsformen eher ein Zuviel an Verbindlichkeiten. Die in diesem Falle für Beschlüsse maßgebliche Verbandsversammlung könnte zudem von parteipolitischen Auseinandersetzungen dominiert werden.

Als Rechtsform kam für den KV der Verein auch deshalb infrage, weil der Leitgedanke solcher Zusammenschlüsse die "Bringeschuld" seiner Mitglieder ausdrücklich einbezieht: Vereine leben vom Engagement ihrer Mitglieder, und deren Initiativen sind damit ein Wesenszug dieser Form der Interessenorganisation. So war den Verantwortlichen von Anfang an deutlich, daß eine Konstruktion wie der KV nur durch engagierte Mitarbeit möglichst vieler Kommunen erfolgreich bestehen kann.

Der Rechtsform des Vereins entspricht die Aufbau- und Ablauforganisation der gemeinsamen Arbeit. Oberstes Beschlußgremium

ist die Mitgliederversammlung, die für jeweils 2 Jahre einen neunköpfigen Vorstand wählt, und zwar jeweils 3 Vertreter Bremens und 6 Vertreter der anderen Kommunen. Wie die Besetzung des Vorstandes zeigt, soll Bremen durch ständige Präsenz in diesem Organ eng in die Aufgabenerfüllung des KV eingebunden werden. Ferner ist mit der dauerhaften Beteiligung der Stadt im Vorstand ein kontinuierlicher Informationsfluß zwischen Zentrum und Umland sichergestellt. Auf der anderen Seite ist ausgeschlossen, daß der Vorstand vom Zentrum dominiert wird.

Die inhaltliche Arbeit des KV bzw. die Vorbereitung von Beschlüssen, findet in 7 Arbeitsgruppen und zwei weiteren Facharbeitsgruppen statt, zu deren Sitzungen bei Bedarf (oder entsprechender Interessenbekundung) auch Vertreter von Kammern und Verbänden geladen werden. Die thematische Aufteilung der 7 Arbeitsgruppen erfolgte ähnlich denen der Ad-Hoc-Arbeitsgruppen der GLP. Die jeweiligen Themen der KV-Arbeitsgruppen sind: Wirtschaft, Verkehr, Naherholung/Fremdenverkehr, Soziales und Gesundheit, Kultur, Umweltschutz sowie Wohnungsbau und Siedlungsplanung. Die oben erwähnten Facharbeitsgruppen ("Großmärkte", "Flächennutzungs- und Bebauungspläne") verstehen sich als "Task Forces", sind also Gremien, die zur Lösung bestimmter Fachfragen gebildet wurden. Nachdem sie ihre Aufgabe erledigt haben, können sie wieder aufgelöst werden. Die beiden hier angesprochenen Facharbeitsgruppen sind z.T. aus Mitgliedern der Ausschüsse für Wirtschaft und Wohnungsbau/Siedlungsplanung gebildet worden und arbeiten diesen Gremien zu (zu weiteren Inhalten siehe unten).

Bei der Besetzung der Gremien wird darauf geachtet, daß sowohl Politiker als auch Angehörige der Verwaltung darin eingebunden sind. Die Arbeitsgruppen übermitteln ihre Ergebnisse dem Vorstand, der in der jeweiligen Angelegenheit beschließt und Empfehlungen an die Mitglieder ausspricht.

Der KV verfügt des weiteren über eine Geschäftsstelle, die mit einem hauptamtlichen Geschäftsführer, einer Sekretärin und einer Projektassistentin besetzt ist. Der Geschäftsführer hat nicht nur eine ausführende Rolle inne. Neben der Koordination der gesamten inhaltlichen Arbeit sowie der Sicherstellung des Informationsflusses an die Öffentlichkeit greift die Geschäftsführung u.a. neue Themen auf und hilft, etwa auftretende Konflikte in sachliche Bahnen umzulenken. Ein initiatives und konzeptionelles Vorgehen von dieser Seite, so haben bereits die

ersten Jahre gezeigt, trägt in entscheidendem Maße zur Weiterentwicklung der Kooperation bei. Bezüglich der Rolle der Geschäftsführung wurden damit im KV ähnliche Entscheidungen getroffen, wie von den Verantwortlichen in Südniedersachsen.

Wie andere Vereine auch, finanziert der KV sich über Mitgliedsbeiträge, wobei als Grundlage für deren Bemessung die Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde herangezogen wird (DM -,30/E.).

Zielsetzung und Aufgabenstellung des KV ergeben sich zunächst aus der durch Verwaltungs- und Ländergrenzen bedingten Fragmentierung des Raumes und den bereits erwähnten Stadt-Umland-Problemen. Zudem verbreitete sich in den vergangenen Jahren unter den Kommunen die Einsicht, daß zunehmend weniger Einzelstandorte, sondern eher Wirtschaftsräume (auch wenn sie von ihrer Größe her nicht den Maßstäben von EU-Regionen entsprechen) in den nationalen und internationalen Wettbewerb treten werden. Darüber hinaus, so einer der Initiatoren, "...flüchten sich die Menschen (...) in vermeintlich sichere, sachlich und räumlich engere Vorstellungswelten". Dies berge zwar große Gefahren für Europa, könne aber auch die Chance bieten für die Schaffung von "Identifikationsräumen" (Petri 1992/93: 302f.).

Hinsichtlich erster Formen der Koordination von Erwartungsstrukturen treffen wir hier auf eine dem RV ähnliche Mischung des "motivationalen Hintergrundes" mit konkreten Inhalten und Aufgabenstellungen. Auslöser-Informationen sind die ökonomischen und politisch-administrativen Entwicklungen in Europa, woraus aber keine strukturpolitischen oder regionalplanerischen Konsequenzen abgeleitet werden. Den weitergehenden Antrieb bilden demgegenüber aus der Erfahrung heraus erschlossene Handlungsbedarfe. Allgemeine raumstrukturelle Entwicklungen ergeben auch hier lediglich den Anstoß für die Herausbildung anschlussfähiger Entscheidungsmuster.

Daher sind die aus den Erfahrungen der Vergangenheit abgeleiteten, eher pragmatischeren Ziele für das weitere Vorgehen von weitaus größerem Gewicht: Der KV will die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, und insbesondere die Kooperation mit Bremen bei Entwicklungsplanung und Infrastrukturausbau voranbringen. Die Voraussetzung dafür wiederum ist eine institutionalisierte Form des Dialogs, die nicht auf Hierarchieebenen oder den Dienstweg Rücksicht zu nehmen braucht, und die einen kontinuierlichen Informationsfluß über alle anstehenden Probleme sicherstellt.

In §1 der Satzung heißt es daher: Der KV "verfolgt den Zweck, den Raum wirtschaftlich zu stärken und strukturell zu verbessern, die kulturellen Belange und sonstigen Aktivitäten zu fördern sowie die ökologische Situation zu erhalten und zu verbessern. Dies wird insbesondere dadurch erreicht, daß die planerischen Interessen der Mitglieder untereinander bekannt gemacht werden, mögliche Interessengegensätze aufgezeigt und Lösungsansätze in die jeweiligen politischen Beratungen eingebracht werden."

Der erste Satz läßt deutlich hervortreten, daß Institutionalisierung und interorganisatorische Relationierung Satzungsziele darstellen, denn die Bedeutung einer unkonventionellen Dialogebene zwischen Bremen und seinen Nachbarn kann - wie bereits angemerkt - nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die damit aufgebaute Interaktionsschiene entspricht - allgemeiner formuliert - der intensiven Kontaktpflege zwischen der Ministerial- und Kommunalebene über Ländergrenzen hinweg.

Eine weitere Aufgabenstellung von Bedeutung liegt aus der Sicht von Gesprächspartnern in der Vertretung kommunaler Interessen gegenüber höhergelagerten Dienststellen bei Bund und Land (dies gilt freilich nicht für die Bremer Seite). Von einigen Beteiligten wird der KV auch als Interessenvertretung gegenüber den Landkreisen angesehen.

3.2.3 Miteinander, statt übereinander reden: Erste Erfahrungen mit gemeinsamer Arbeit

Das erste Jahr im Bestehen des KV diente, so der Geschäftsführer, "der Selbstfindung". Danach wurde zügig an den Voraussetzungen einer gemeinsamen Gewerbepolitik gearbeitet. So begann man mit einer Erhebung über die im Verbund vorhandenen Gewerbeflächen, die nach verschiedenen Kriterien ausgewertet wurde. Gegen Ende 1992 gab der KV eine nach Größe, Planungszustand, Lage, Anbindung und Preis geordnete Übersicht über die vorhandenen Flächen heraus (Gewerbeflächenkataster). Dabei teilte man die Flächen nach Eignung, Lage und Anbindung in Preiskategorien ein und empfahl den Mitgliedern, sich bei eventuell anstehender Veräußerung an Investoren an eben jene Margen zu halten (vgl. Kommunalverbund 1992).

Das Unternehmen verfolgte mehrere Ziele zugleich: Die Übersicht soll im Prinzip dazu dienen, jedem potentiellen Investor das jeweils geeignetste Grundstück anbieten zu können. Ferner lassen sich daraus regionale Strategien für den weiteren Ausbau von Industrie- und Gewerbeflächen ableiten. Abgesehen von dieser inhaltlich-fachlichen Bedeutung testete das Kataster den Willen der Mitglieder zu Information und Zusammenarbeit, und spiegelt nach Vollendung deren tatsächliches Voranschreiten wider: Alle Mitgliedsgemeinden haben ihre Preise für Flächen offengelegt, was im Lichte der nach wie vor existierenden Konkurrenzsituation keine Selbstverständlichkeit ist. Die Mitwirkung signalisiert den jeweils anderen Vertrauen darin, daß die gegebenen Informationen von niemandem aus "egoistischen Motiven" heraus mißbraucht würden. Das angesprochene Kataster ist also einerseits eine Dokumentation des Prozeßcharakters der Institutionalisierung, andererseits stellt es jenseits von konkreten Interaktionssystemen in jeder Kommune Anschlußmöglichkeiten für Entscheidungsoperationen im Sinne von kooperativen Zielen und Strategien bereit.

Das Kataster hat ja erst dann einen praktischen Nutzen, wenn es tatsächlich als Instrument einer regionalen Gewerbepolitik genutzt wird. Der nächste Schritt besteht daher in einer verbesserten Koordination im Umgang mit einzelnen Investoren, die zwecks Neuansiedlung, Verlagerung oder Erweiterung ihres Unternehmens um Grundstücke nachsuchen. Es wäre illusorisch anzunehmen, daß die zuerst kontaktierte Gemeinde den Unternehmer sofort an dasjenige Mitglied "weiterreicht", daß unter Berücksichtigung der speziellen Gegebenheiten über das optimale Grundstück verfügt (jedenfalls solange, wie die Gewerbesteuer eine relevante Einnahmequelle darstellt). Falls die zuerst angesprochene Gemeinde jedoch keine passenden Flächen zur Verfügung stellen kann, soll der Investor nicht "in die Wüste geschickt", sondern dorthin verwiesen werden, wo seine Raumprobleme in befriedigender Weise zu lösen sind. Diese Form der Zusammenarbeit funktioniert bereits in Ansätzen. Die überwiegende Zahl der befragten Städte und Gemeinden erklärte im übrigen, sich an die im Kataster empfohlenen Grundstückspreise zu halten.

Zweifellos ist ein solch abgestimmtes Vorgehen ein entscheidender Schritt zum Abbau des Preisdumping bei der kommunalen Gewerbepolitik. Die Lösung dieses Problems wird nach Aussagen von Hauptverwaltungsbeamten noch dadurch unterstützt, daß neu zu erwerbende Flächen im Preis erheblich höher liegen, als in der

Vergangenheit. Mit anderen Worten: Die "Gewinnspanne" bei der Veräußerung der Grundstücke schwindet dahin und deckt zunehmend weniger die den Kommunen entstehenden Folgekosten der Gewerbeansiedlung (neben der direkten Erschließung z.B. auch die innerörtliche Verkehrsanbindung sowie deren Unterhaltskosten). Niedrigpreise für Gewerbeflächen sind daher u.U. auch bei zu erwartenden hohen Gewerbesteuererträgen ein Verlustgeschäft.

Die Gewerbepolitik ist allerdings nur eines unter mehreren Aufgabenfeldern. Um sich darüber klar zu werden, von welchen Voraussetzungen eine kommunale Arbeitsteilung im gesamten Spektrum kommunalen Handelns ausgehen muß, gab der KV eine Untersuchung in Auftrag, deren Ziel nicht in der Ausarbeitung eines Entwicklungskonzeptes bestand, sondern in der Erstellung eines Überblicks über die verschiedenen Potentiale und Strategien der Einzelstandorte.

Anhand der Ergebnisse ist eine Karte entstanden, die nunmehr als Grundlage für die Beantwortung folgender Fragen dienen kann: Welche Voraussetzungen liegen in den einzelnen Gemeinden für ihre zukünftige Entwicklung vor, und in welche Richtung kann jeweils eine Spezialisierung vorangetrieben werden, die im Endeffekt der gesamten Region dient? Auf dieser Grundlage lassen sich wiederum Projekte kreieren, die die Unterstützung durch den gesamten Zusammenschluß finden. Es handelt sich hierbei also um eine Entwicklungsplanung "von unten", die nach der Vermittlung von Einzelinteressen und der Bereinigung von Konflikten auf die Projektebene übergeht.

Gerade aus diesem Grunde ist die Arbeitsgrundlage des KV kritisiert worden: Ihr Maßstab sei nicht eine ausgeglichene räumliche Entwicklung, sondern ein Interessenspektrum der einzelnen Standorte. Eine solche Kritik ist der Sache nach zwar gerechtfertigt, geht aber am eigentlichen Zweck der erwähnten Erhebung vorbei: Ziel der Unternehmung war es, den einzelnen Gemeinden ihre Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen sächlicher Voraussetzungen *und* vorhandener Konkurrenzbeziehungen vorzuhalten. Eine solche "Selbstbespiegelung" der Kommunen erlaubt der einzelnen Gemeinde, künftige Konfliktlinien vorzusehen und sich unter den Mitgliedern diejenigen mit ähnlichen Zielvorstellungen herauszusuchen, um eine Abstimmung gleichgerichteter Vorhaben anzugehen.

Die Untersuchung bietet als solche freilich keine konzeptionelle Grundlage für regionalpolitisches Handeln. Sie stellt jedoch eine

wesentliche Voraussetzung für einen selbst organisierten Lernprozeß dar, an dessen Ende eine Arbeitsteilung der Standorte stehen kann, die, weil sie auf den räumlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen aufbauen muß, den Gesichtspunkten raumfunktionaler Arbeitsteilung nicht automatisch widerspricht. Der KV hat mit dieser Arbeitsgrundlage wiederum den Prozeß der Kooperation dokumentiert und Anschluß für weiteres Entscheiden geschaffen. Die daraus entstandene Karte ist insofern bemerkenswert, als - wenn man so will - Akteurfiktionen der Mitgliedsgemeinden (nämlich deren strategische "Ausrichtung", also ihre selbst konstruierten Handlungs- und Entscheidungsräume) in die Übersicht einbezogen wurden. Die Untersuchung reflektiert, anders formuliert, die räumliche Verflechtung so, wie sie unter den Mitgliedsgemeinden kommuniziert wird.

In einer anderen Funktion, nämlich als Wegbereiter und Vermittler von gemeinsamen Projekten benachbarter Gemeinden hat der KV auch Erfolge auf der Realisierungsebene zu vermelden: Mittels seiner Unterstützung sind zwei Vorhaben der grenzüberschreitenden Gewerbeentwicklung schon recht weit gediehen, wobei die Verteilung von Kosten und Nutzen unter den beteiligten Gebietskörperschaften noch geklärt werden muß, darunter insbesondere die Folgen, die sich aus gemeinsamen Gewerbeflächen für den kommunalen Finanzausgleich ergeben (vgl. dazu auch Huebner 1994b). Hier ist die Unterstützung des Landes gefragt, um die der KV als Interessenorganisation gegenwärtig nachsucht.

Damit wurden einige für die Konsolidierung des KV relevante Entwicklungen vorgestellt. Darüber hinaus findet in den Arbeitsgruppen eine kontinuierliche Auseinandersetzung über das zukünftige gemeinsame Handeln statt.

Ergebnisse der **Arbeitsgruppe Wirtschaft** (Gewerbeflächenkataster) wurden oben bereits erwähnt. Darüber hinaus übt die AG moderierende Funktionen aus, etwa bei Ansiedlungsvorhaben benachbarter Gemeinden.

Zum Thema Wirtschaft gehört auch der Aufgabenbereich der "Facharbeitsgruppe Großmärkte" (themenbezogene "Task Force", s.o.). Hier wird darüber beraten, an welchen Standorten Einzelhandelsgroßmärkte (und in welcher Größe) angesiedelt werden können, ohne daß an diesen Standorten eine unkontrollierbare Eigendynamik entsteht und wesentliche Kaufkraftanteile aus den Innenstädten abfließen. Dazu wurde ein Gutachten über die Entwicklung

von Handel und Dienstleistungen in Auftrag gegeben. Ferner entwickelt das Gremium gegenwärtig ein Moderationsverfahren für die Durchführung überlokal bedeutsamer Vorhaben.

Mit solchen Aktivitäten hat der KV die Kritik der Bezirksregierungen auf sich gezogen: Das behandelte Thema überschreite die Grenzen gemeindlicher Zuständigkeit. Dies zeigt, welche Bedeutung dem KV von anderen Dienststellen beigemessen wird. Insbesondere die genannte Facharbeitsgruppe erfreut sich gesteigerter Aufmerksamkeit von "außen", zumal hier neben 4 IHK's auch Vertreter der GLP mitwirken.

Die **AG Gesundheit und Soziales** beschäftigt sich mit der Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt, wobei ihr zur Hilfe kommt, daß das Einzugsgebiet des KV den größten Teil einer Arbeitsmarktregion abdeckt. Ein weiteres Aufgabenfeld ist die gemeinsame Krankenhausplanung. Wegen der starken Frequentierung der Einrichtungen in den Zentren entstehen Kapazitätsüberhänge in den Krankenhäusern der Mittelzentren. Hier möchte man mit einem abgestimmten Verfahren gegensteuern.

Ferner wird eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bremen und seinen Nachbarn bei der Drogen-Prävention betrieben, da die Drogenproblematik mittlerweile ihren Weg auch in die Landgemeinden findet.

In der **AG Kultur** geht es um eine Vernetzung und Koordination der verschiedenen Kulturträger und -veranstaltungen in der Region. Darüber hinaus engagieren sich die Mitglieder im Bereich der Medienpolitik. Gegenwärtig steht den niedersächsischen Nachbarn Bremens "Offener Kanal" zur Verfügung, ein regionales Rundfunkforum unter Beteiligung der Bevölkerung und ihrer Interessenorganisationen. Falls Niedersachsen in diesem Bereich nachzieht, sollen die Beteiligungsmöglichkeiten der niedersächsischen Seite erhalten bleiben.

Die **AG Naherholung und Fremdenverkehr** strebt eine Vernetzung des regionalen Fremdenverkehrsangebotes an, und beschäftigt sich in diesem Rahmen auch mit der Verbesserung des Radwegenetzes. Es wird ferner an der Fertigstellung eines Fernradwanderweges zwischen Schleswig-Holstein bzw. Mecklenburg-Vorpommern und den Niederlanden gearbeitet. Ein mittelfristiges Ziel besteht in der Koordination der in der Region vorhandenen Marketing-Aktivitäten: Die Region soll zu einer Fremdenverkehrsregion zusammenwachsen.

Die **AG Umwelt- und Naturschutz** steht u.a. vor der Aufgabe, über die Koordinierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz zu beraten. Wegen seiner relativen Flächenknappheit ist Bremen an Ersatzflächen im Umland interessiert. Die grenzüberschreitende Ausweisung solcher Flächen ist allerdings ein verfahrensrechtliches Problem, das einerseits Regelungen zwischen den Ländern bedarf und andererseits vereinheitlicht und mit den naturschutzrechtlichen Bestimmungen in Einklang gebracht werden muß. Für den KV ist dabei von größter Bedeutung, daß die jeweils betroffene Gemeinde, in welcher die Fläche angekauft werden soll, frühzeitig beteiligt wird. Dies muß allein deshalb geschehen, weil die langfristige Sicherung der Flächen zu regeln ist.

Den Mitgliedern der **AG Verkehr** fallen zweierlei Aufgaben zu: Zum einen müssen sie die Interessen der Gemeinden bei anstehenden Verkehrsplanungsvorhaben anderer Stellen vertreten (etwa bei der anstehenden Regionalisierung des Bahnverkehrs), zum anderen kümmern sie sich um Anforderungen, die den Kommunen in ihrer eigenen Zuständigkeit gestellt sind, wie etwa die Steuerung und Verringerung des innergemeindlichen Verkehrs (der immer auch für die Nachbarn eine relevante Planungsgröße darstellt).

Der wesentliche Part einer abgestimmten Siedlungsentwicklung liegt in den Händen der **AG Wohnungsbau und Siedlungsplanung**. Hier müssen die Qualitäten der einzelnen Kommunen und ihre zukünftige Rolle innerhalb einer arbeitsteiligen Siedlungsentwicklung bestimmt werden. Darüber hinaus hilft die AG bei Konflikten, die sich an der Inkompatibilität unterschiedlicher Planungsvorhaben an Gemeindegrenzen entzünden. Um solche Konflikte in Zukunft bereits im Vorfeld bereinigen zu können, und überhaupt erst die Voraussetzungen für ein gemeinsames planerisches Vorgehen zu schaffen, wurde die "Facharbeitsgruppe Flächennutzungs- und Bebauungspläne" eingerichtet, innerhalb derer vorwiegend Planer mit Unterstützung der Projektassistentin eine Übersicht über sämtliche Planungen der Städte und Gemeinden erstellen.⁸

8 Die sogenannten Facharbeitsgruppen wurden hier logisch bestimmten Arbeitsgruppen zugeordnet, um die Darstellung zu straffen. Tatsächlich stellen sie keine "Untergremien" der Ausschüsse dar, sondern koordinieren ihr Vorgehen u.U. mit mehreren Ausschüssen. Die Kompetenzen der Facharbeitsgruppen innerhalb des KV-Organisationsgefüges waren bei der Fertigstellung dieser Arbeit noch nicht endgültig geklärt.

3.2.4 Die Mitglieder als Initiatoren oder Konsumenten? Erwartungen und Perspektiven aus kommunaler Sicht

Die kurze Skizze über die inhaltliche Arbeit der Gremien des KV hat gezeigt, daß man in vielen Bereichen dabei ist, erst einmal die Grundlagen des gemeinsamen Handelns zu schaffen sowie das Fortschreiten der Zusammenarbeit und mögliche Konfliktlinien zu dokumentieren. Selbst die Vorbereitung für die Lösung von Konflikten und Problemen erfordert bereits einen erhöhten Einsatz der Städte und Gemeinden. Dem KV ist es offenbar gelungen, zumindest von einem Teil seiner Mitglieder die eingangs erwähnte "Bringeschuld" einzufordern, die neben einer Verpflichtung zur umfassenden Information über die eigenen Vorhaben auch einen möglichst aktiven Einsatz für die gemeinsamen Ziele einschließt.

Die Frage ist nun, aus welchem Antrieb heraus Städte und Gemeinden sich einem solch zeitraubenden Verfahren öffnen, oder umgekehrt, warum sie es nicht tun. Zur Klärung dieser Frage müssen die an die Kooperation gerichteten gemeindespezifischen Zielsetzungen und Erwartungen überprüft werden, da, wie im Theorieteil ausgeführt, die Erwartungsstrukturen in den "Pausen" des Prozessierens Anschlußmöglichkeiten für späteres Entscheiden bereitstellen.

Im Rahmen der allgemeinen Zielsetzungen des KV werden von den einzelnen Mitgliedsgemeinden je nach Lage im Raum eigene Schwerpunkte gesetzt. Bremen selbst ist dabei verständlicherweise an einer Abstimmung mit dem gesamten Umland interessiert. Da die Gewerbeflächen im Stadtgebiet knapp werden (bzw. Grünflächen für den weiteren Ausbau geopfert werden müßten) ist Bremen an einer Arbeitsteilung bei der Gewerbeförderung interessiert, die auf eine funktionale Spezialisierung der verschiedenen Standorte im Raum hinausläuft. Befürchtungen gehen nämlich dahin, daß der "Speckgürtel" (etwa durch die Abwerbung von Dienstleistungsbetrieben) der Kernstadt wichtige Funktionen entzieht.

Wie auch immer die künftige Bremer Gewerbepolitik aussieht, es müssen früher oder später Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Umland aufgekauft werden. Für die "bereitstellende" Gemeinde besteht das Problem darin, daß die jeweiligen Flächen für eine weitere Nutzung nicht mehr zur Verfügung stehen.

Ein weiteres, wichtiges Kooperationsmotiv ist für Bremen die laufende Abwanderung von Einwohnern ins Umland, die der Stadt wegen der starken "Einwohnerveredelung" im Finanzausgleich horrende Verluste be-

schert. Bremen strebt daher eine gemeinsame Siedlungsplanung an, und zielt dabei verstärkt auf die Einbindung des Umlandes in den sozialen Wohnungsbau, da das Wohnungsproblem für einkommensschwächere Schichten der Bevölkerung im Stadtgebiet selbst kaum noch lösbar erscheint. Ein weiterer Schwerpunkt richtet sich auf den Ausbau der Verkehrswege. Hier werden Fehler der Vergangenheit eingeräumt: Bremen hat allzu selbstständig große Projekte an den Stadtgrenzen realisiert. Hierzu zählen z.B. ein Güterverkehrszentrum sowie ein Handels- und Dienstleistungszentrum. Derartige Großvorhaben erzeugen massive Verkehre in den umliegenden Gemeinden, die ohne deren rechtzeitige Beteiligung kaum unter Kontrolle gebracht werden können (was wiederum nicht im Interesse Bremens liegen kann).

Bei den anderen Städten und Gemeinden der Region richten sich die Interessen nach der jeweiligen Lage im Raum. Sie lassen sich dabei grob in 3 Kategorien beschreiben, innerhalb derer allerdings auch Abweichungen vorkommen:

Das Handeln der unmittelbar an Bremen grenzenden Kommunen ist stark von den negativen Erfahrungen der Vergangenheit geprägt. Das Hauptaugenmerk liegt dementsprechend fast ausschließlich auf einer besseren Koordination der grenznahen Planungen mit Bremen sowie der Verbesserung von grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen.

Obwohl alle Gemeinden des näheren Umlandes auf Bremen ausgerichtet sind, und daher ebenfalls ein Interesse an institutionalisierten Kontaktwegen zum Zentrum haben, orientieren sie sich hinsichtlich ihrer Kooperationsziele stärker an der gesamten Region, etwa an einer auf den ganzen Raum bezogenen, gemeinschaftlichen Gewerbepolitik. Ein Grund dafür ist der mit der Entfernung zum Zentrum zunehmende "Standortmix": Während die im Zentralbereich liegenden Gemeinden ihre Entwicklung durch Industrie und Gewerbe oder Siedlungstätigkeit (bzw. alles zusammen) fördern wollen, verliert bei weiter entfernt liegenden Gemeinden die Ausrichtung auf Industrie an Bedeutung. Hinzu tritt anstelle dessen die meist noch ausbaufähige Naherholungsfunktion. Mit einer Ausrichtung der kommunalen Entwicklungsperspektiven auf die Kombination der drei Funktionen Gewerbe, Wohnen und Naherholung konkurrieren diese Gemeinden aber nicht mehr mit Bremen oder seinen unmittelbaren Nachbarn, sondern mit Kommunen, die auf einem mehr oder weniger weit entfernt liegenden Ring um Bremen liegen. Das Bestreben nach einer gewissen Arbeitsteilung und Spezialisierung ("Jeder

soll seine Stärken ausspielen.") erzwingt daher aus eigener Erfahrung heraus den Blick auf die gesamte Region.

Städte und Gemeinden im Randbereich der Kooperation sehen, von Ausnahmen abgesehen, zusätzliche Perspektiven im Fremdenverkehr. Dies gilt insbesondere für den Nordosten und Südwesten der Region. Hier entwickeln sich teilweise eigenständige, von Bremen weitgehend unabhängige Standorte (sieht man von dem auch hier spürbaren Siedlungsdruck aus dem Zentrum ab). Dementsprechend sind Zielvorstellungen im Hinblick auf die Arbeit des KV noch stärker von einer allgemeinen "Regionalorientierung" geprägt, und auf eine flächendeckende Zusammenarbeit der Kommunen ausgerichtet. So äußerte z.B. eine Gemeinde - obwohl im Verbund selbst nicht als Arbeitsziel vorgesehen - den Wunsch nach Ausarbeitung eines Entwicklungskonzeptes für die "Kooperationsregion".

Obwohl die zuletzt erwähnten Gemeinden zum Randbereich des Einzugsgebietes gehören, fühlen sie sich doch mehr oder weniger dem Bremer Raum zugehörig, und setzen in diesen Grenzen auf zwischengemeindliche Arbeitsteilung. Sie wollen von den Erfahrungen der anderen Mitglieder profitieren, engagieren sich für einen besseren Informationsfluß und suchen die Unterstützung des KV bei grenzüberschreitenden Vorhaben.

Die Stadt Oldenburg nimmt freilich wegen ihrer Größe und oberzentraler Funktionen in der Gruppe der "Randkommunen" eine Sonderstellung ein. Wegen der Lage an der Hauptverkehrsachse Bremen/Oldenburg/Niederlande war hier die Verkehrspolitik, und darunter der schienengebundene Regionalverkehr ein bedeutendes Thema, das als Motiv für den Anschluß an den Verbund diente.

Die hier vorgenommene räumliche Einteilung ist sicherlich, wie auch bei den Städten und Gemeinden Südniedersachsens, nicht maßstabsgerecht auf eine Landkarte zu übertragen. Sie entspricht jedoch der mit steigender Entfernung zum Zentrum beobachtbaren Verlagerung von gemeindlichen Prioritäten und Zielen. Insgesamt zeigt sich, daß der Handlungsdruck in Richtung Kooperation in Bremen am stärksten wahrgenommen wird, und dann über die unmittelbaren Nachbarn zum Randbereich hin abnimmt. Die Gruppe der Umlandgemeinden für sich genommen, ergeben sich für die Bremer Nachbarn Handlungsziele aus schlechten Erfahrungen der Vergangenheit, die nicht wiederholt werden sollen. Nach "außen" hin

sind es dagegen weniger zurückliegende Konflikte, die die Motivation und das Interesse an Zusammenarbeit hervorrufen, sondern vielmehr die Überzeugung, daß unter gemeinsamer Ausnutzung von Synergieeffekten das eigene Profil innerhalb der Region noch besser herausgearbeitet werden kann.

Angesichts der vorhandenen - und zu den Grenzen des Raumes hin abnehmenden - räumlichen Verflechtungen sind derartige Verschiebungen gemeindlicher Interessen durchaus zu erwarten. Bemerkenswert ist jedoch, daß es einem Zusammenschluß gelingt, die verschiedenartig gelagerten Schwerpunkte in den Zielvorstellungen zusammenzubinden und bei Respektierung der jeweiligen Eigeninteressen die für das gemeinsame Handeln notwendige Kohäsion zu erzeugen.

Dies gelingt nicht, wenn die Mitglieder den Verbund ausschließlich als Dienstleister für die Durchsetzung eigener Interessen ansehen. Der KV ist, wie oben bereits ausgeführt, auf die aktive Mitarbeit aller Gemeinden angewiesen. Er kann zwar in Konfliktfällen als Schlichter und Moderator auftreten, darf sich aber nicht auf die Seite einer einzigen Kommune stellen und als Anwalt von deren Interessen auftreten. Hier sind, wie das Beispiel einer Gemeinde zeigt, Enttäuschungen vorprogrammiert, in dessen Folge Überlegungen zum Austritt angestellt werden (diese Option wurde bisher allerdings nicht realisiert).

Wie kommt es nun aber zu der erwähnten Kohäsion des Zusammenschlusses?

Um dies zu klären, bedarf es innerhalb der Erwartungsstrukturen einer Unterscheidung zwischen den bereits aufgeführten, langfristigen Zielen der Mitglieder und deren kürzerfristigen Erwartungen. Bei den Zielsetzungen, d.h., den mittel- und langfristigen Kooperationsinteressen, bestehen zwar Unterschiede zwischen den Kommunen, die sich nach deren jeweiliger Lage im Raum herausdifferenzieren. Entscheidend ist jedoch, daß aus den längerfristigen Zielen kein unmittelbarer und quasi kassenwirksamer Nutzen abgeleitet wird.⁹ Wie auch bei den Kommunen des RV unterscheiden sich die Erwartungen an die aktuelle Zusammenarbeit kaum voneinander, denn sie beziehen sich zu großen Teilen auf den ideellen Nutzen des Verfahrens selbst. Dieser Nutzen wiederum liegt freilich nicht in der schlichten Existenz eines Kooperati-

9 Das Eintreten eines solchen Nutzens ist damit freilich nicht auf den "Sankt-Nimmerleinstag" verschoben.

onsprozesses begründet, sondern ist durchaus an Ergebnisse geknüpft. Ergebnisse in diesem Sinne können aber auch Verabredungen und Übereinkünfte sein, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, daß man in Zukunft auch schwierigere Probleme und Konflikte wird lösen können. Bevor dieser Sachverhalt erläutert wird, läßt sich also vermuten, daß Kohäsion innerhalb kommunaler Zusammenarbeit dann erzeugt wird, wenn sich die bisherigen Erfahrungen mit den kürzerfristigen Erwartungen der Mitglieder decken.

Eine konsequente Langfristspektive ist zwar notwendig, aber nicht in der Form eines elaborierten Arbeitsprogramms. Sofern sich keine grundlegenden Inkompatibilitäten der Erwartungsstrukturen zeigen, verlegt sich das Augenmerk offenbar auf die nähere Zukunft.

Die Erwartungen der Mitgliedsgemeinden werden nun keineswegs mit gleichlautenden Formulierungen zum Ausdruck gebracht. Die Ausführungen der Gesprächspartner bewegen sich jedoch alle im semantischen Kontext der Stichworte "Kennenlernen", "Austausch", "Information" und "Kontaktpflege". Damit werden gewiß keine durchschlagenden Erlebnisse formuliert. Es ist aber zu bedenken, welchen Stellenwert das gegenseitige Kennenlernen von Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern einer großen Zahl von Kommunen hat. Nachdem man jahrelang mehr oder weniger isoliert voneinander handelte, erhält man nunmehr Einblick in die Probleme "der anderen", wobei das Gemeinschaftsgefühl oft schon allein dadurch gestärkt wird, daß es dieselben Schwierigkeiten sind, mit denen sich die Kolleginnen und Kollegen herumschlagen müssen.

Allein der Austausch führt offenbar zu einem gemeinsamen Lernprozeß, "weil man die Erfahrungen der anderen verwerten kann, und nicht jede Kommune das Rad neu erfinden muß". Gemeinsame Probleme schaffen Grundlagen für eine gemeinsame Bewertung und die Herausbildung von koordinierten Wahrnehmungs- und Entscheidungsmustern. Kurzfristige Erwartungen richten sich hier - im Gegensatz zum RV - noch viel deutlicher auf den Prozeß der Institutionalisierung selbst.

Einigen Gemeinden war speziell daran gelegen, u.a. das Verhältnis zu ihren Nachbarn durch gegenseitige Information zu verbessern, nicht unbedingt, weil schwerwiegende Konflikte aufgetreten waren, sondern eher wegen der Vorteile, die eine frühzeitige Kenntnis von deren Planungen und Vorhaben bietet. Man verschafft sich einen Überblick darüber, inwiefern man davon betroffen sein könnte, und der Dialog kommt zu einem Zeitpunkt in Gang, wo noch Weichenstellungen möglich sind (was

gewiß nicht mehr der Fall ist, wenn die jeweils Verantwortlichen aus der Zeitung erfahren, daß der Rat der Nachbargemeinde ein Vorhaben beschlossen hat).

Die Mehrzahl der Mitgliedsgemeinden geht davon aus, daß im Zuge der intensiveren Kontakte eine Art "moralischer Gruppenzwang" (!) entsteht, der in zunehmendem Maße ein offenes Austragen von Interessengegensätzen ermöglicht, und das "Unter-Wasser-Schießen" einzelner unterbindet. Der Leitsatz des KV "Gemeinsam sind wir stark" steht insofern über all diesen Erwartungen, als er den Anspruch der "sozialen Kohäsion" formuliert: Alle Kommunen wollen Teil einer Interessenvertretung werden, die gerade durch ihr geschlossenes Auftreten nach außen hin in ihrem Inneren einen von Vertrauen geprägten Dialog ermöglicht.

Diese Erwartungen sind, wie allein das fast vierjährige Bestehen des KV dokumentiert, bisher nicht enttäuscht worden. Im Gegenteil, es tritt bereits die Phase ein, in der Erwartungen durch die Entwicklung bestätigt wurden.

Das Stichwort "Moralischer Gruppenzwang" unterstreicht die hier vorgenommene Zuordnung des Phänomens zur systemtheoretischen Betrachtungsebene der Interaktion. Die kurzfristigen Erwartungen richten sich auf die Relationierung von Personen, und knüpfen hieran den Willen und auch die Hoffnung, eine interorganisatorische Verknüpfung daraus abzuleiten und zu entwickeln.

Die bisherige Beobachtung des KV hat gezeigt, daß kommunale Zusammenarbeit auch in Gebieten mit hohem Problemdruck per Selbstorganisation entstehen kann. Dabei fällt auf, daß der Wille zur Zusammenarbeit nicht generell als Reaktion auf den in Agglomerationen auftretenden hohen Handlungsdruck zu werten ist. Zumindest die weiter entfernt liegenden Gemeinden beziehen ihre kooperativen Orientierungen auch aus längerfristig zu erwartenden Synergieeffekten.

Damit sind lokale Egoismen freilich nicht aus der Welt geschafft. Die oben angesprochene "soziale Kohäsion" vermittelt sich bisher in einem gegenseitigen Vertrauensvorschuß der beteiligten Vertreterinnen und Vertreter, der dazu führt, daß auch gegengerichtete Interessen zunächst einmal als legitim anerkannt werden. Grundsätzliche Konflikte sind dabei noch nicht ausgetragen worden, und wenn sie - wie es von Zeit zu Zeit

geschieht - durch unvorsichtige Äußerungen hochgespült werden, "schaukelt das Boot noch mächtig (NWZ v. 20.1.94).

Auf der anderen Seite hat sich der KV soweit als Interessenvertretung der Kommunen konsolidiert, daß er im Rahmen der Regionalpolitik eine zunehmend gewichtige Rolle spielt. So ist der KV, obwohl er im Bereich der Regionalplanung keine Zuständigkeit besitzt, und er sich nur auf einen Teil des GLP-Planungsraumes erstreckt, mit beratender Stimme in der RAG vertreten (und läd umgekehrt deren Vertreter als Gäste zur eigenen Gremienarbeit). Auch bei zukünftigen Veränderungen in der Rechtsform der GLP, so ist bereits abzusehen, wird der KV weiterhin in den Planungsprozeß eingebunden bleiben.¹⁰ Die Inkongruenz der jeweiligen Bezugsräume kann aus der "Sicht" der GLP dadurch gelöst werden, daß sich die Städte und Gemeinden in anderen Teilen des Planungsraumes (z.B. um Bremerhaven herum) ebenfalls selbst organisieren, da der KV keine räumliche Expansion anstrebt. Erste Schritte zu dieser Selbstorganisation sind bereits erfolgt. Erst kürzlich hat sich die "Kommunale Arbeitsgemeinschaft Wesermündung" gegründet.

10 Dabei stellt sich die Frage, wie eine Organisation ohne öffentlich-rechtlichen Auftrag und ohne entsprechende Zuständigkeiten wirkungsvoll zu beteiligen ist. Fürst/Müller/Schefold (1994) haben hierzu Vorschläge unterbreitet.

4.1 Regionalisierung "von unten": Praktische Schlußfolgerungen aus den Fallstudien

Die beiden vorgestellten "Fälle" von regionaler Selbstorganisation unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht voneinander, weisen aber auch einige Gemeinsamkeiten auf. Aus Unterschieden und Gemeinsamkeiten lassen sich nun gleichermaßen Schlußfolgerungen für das regionalpolitische Handeln vor Ort und dessen Begleitung durch übergeordnete Instanzen ziehen. Die Auswertung wird daher zunächst herausarbeiten, an welchen Punkten die beiden Kooperationsformen voneinander abweichen, um nach einem Zwischenresumé vergleichbare Merkmale zu benennen. Zum Ende dieses Abschnittes wird dann der Versuch unternommen, die aus der Auswertung gewonnenen Erfahrungen für eine Weiterentwicklung dezentraler Regionalpolitik und kommunaler Kooperation zu nutzen.

Blickt man auf die Initiierungsphase der beiden Kooperationsformen, so zeigt sich, daß das jeweilige Engagement von unterschiedlichen institutionellen Ebenen ausging. Die Gründung des RV wurde im wesentlichen von der Stadt Göttingen und den Landkreisen vorbereitet. An eine Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden war zunächst nicht gedacht. Sie wurden später auf ihr eigenes Drängen hin eingebunden.

Der KV beruht dagegen fast ausschließlich auf der Initiative kreisangehöriger Gemeinden. Zwar war auch hier von Anfang an eine kreisfreie Stadt (Delmenhorst) in die Gründungsarbeit einbezogen, die Landkreisebene wurde jedoch bewußt herausgehalten, und trug selbst mit ihrer Distanzierungspolitik dazu bei, daß den kommunal Verantwortlichen ihre speziellen Zielvorstellungen (kommunale Interessenvertretung) auch folgerichtig erschienen.

Die unterschiedlichen "Antriebsebenen" regionaler Kooperation hängen natürlich eng mit den jeweils avisierten Aufgabenstellungen zusammen. Während beim RV die Neuorganisation des ÖPNV sowie der Ausbau regionaler und überregionaler Verkehrsverbindungen den ersten inhaltlichen Anknüpfungspunkt bildeten, standen für den KV gemeindespezifische

Aufgaben zur gemeinsamen Erledigung an, etwa eine abgestimmte Gewerbeflächenpolitik und eine verbesserte Koordination im Bereich der Bauleitplanung. Ein besonderer Antrieb war dabei die verbesserte Zusammenarbeit mit Bremen und - jenseits aller inhaltlichen Zielsetzungen - die Intensivierung des Kooperationsprozesses selbst. Die diesbezüglichen Aussagen von Gesprächspartnern erweckten sogar den Anschein, als sei die theoretische Einsicht in die Entwicklungsmöglichkeiten interaktiver Prozesse in die Zielsetzungen und Erwartungen eingegangen.

Mit dem jeweils verfolgten Primärziel der Kooperation hängt auch deren räumliche Ausdehnung zusammen. Wenn es - sozusagen als Einstieg - um Fragen des regionalen und überregionalen Verkehrssystems geht, ist ein Kooperationsraum von der Größe Südniedersachsens eine unabdingbare Voraussetzung. Das Einzugsgebiet des KV wäre in dieser Hinsicht zu klein, als daß dieser (abgesehen von den formalen Zuständigkeiten, die hier eher bei der Landkreisebene liegen) unter seinen Mitgliedern flächige Verkehrskonzepte ausarbeiten könnte (was nicht heißt, daß er als Interessenvertretung der Gemeinden kein Wort mitzureden hätte).

Die unterschiedliche räumliche Ausdehnung hat jedoch weitere Konsequenzen für die Interessenlage der Mitglieder: Insbesondere die Kommunen im jeweiligen "Randbereich" handeln aus verschiedenen Motiven heraus. Im RV nimmt wegen abnehmender räumlicher Verflechtung und großer Entfernung zum Zentrum die Befürchtung des Zentralismus zu, während solche negativen Erwartungen im KV nicht anzutreffen sind.¹

Befürchtungen im Hinblick auf etwaige Zentralisierungstendenzen gehen offenbar auf die Größe des jeweiligen Kooperationsraumes zurück. In den Randgebieten der GLP (deren Planungsraum um ein vielfaches größer ist, als das Einzugsgebiet des KV) treten z.B. ähnliche Probleme auf, wie in Südniedersachsen: So befürchtet man im Raum Cuxhaven und im Süddoldenburgischen (Vechta/Cloppenburg), für eine Politik zur Förderung des Zentrums instrumentalisiert zu werden.

Ein letztes Unterscheidungsmerkmal zwischen RV und KV ist die Art der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen: Im RV steht ihnen auf Antrag die

¹ Eine Ausnahme ist hier die Stadt Oldenburg, wobei diese allerdings wegen ihrer Größe und Funktion kaum mit den "Randkommunen" des RV zu vergleichen ist. Der "Westrand" des KV-Einzugsgebietes wird daher immer über eine starke Position verfügen und etwaigen Zentralisierungstendenzen einiges entgegensetzen können.

Mitgliedschaft offen, im KV sind sie demgegenüber als Gäste geladen. Letztere Lösung entspricht der Art des Zusammenschlusses, der in erster Linie eine kommunale Selbstorganisation darstellt sowie der Tatsache, daß Kammern und Verbände ohnehin als Träger öffentlicher Belange an kommunalen Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Praktisch gesehen lassen sich aus der unterschiedlichen Einbindung von organisierten Interessen keine Schlußfolgerungen ziehen: Längst nicht alle Gruppen, die in den Ausschüssen des RV mitarbeiten, sind auch Mitglieder. Umgekehrt hat der KV bisher keiner Gruppe ein Mitspracherecht verwehrt. Die geäußerten Erfahrungen mit der konkreten Zusammenarbeit in den Gremien sind dabei ähnlich.

Welche Erkenntnisse lassen sich nun aber aus den dargestellten Unterschieden gewinnen?

Zunächst einmal deutet alles darauf hin, daß der jeweilige Ausgangspunkt der Initiative zwar die Aufgabenstellung und räumliche Ausdehnung der Zusammenarbeit bestimmt, nicht aber für das Fortbestehen regionaler Kooperation grundsätzlich von Bedeutung ist. Beide Institutionen haben ihren spezifischen Ausgangspunkt gewählt, sich dann aber auf entsprechenden Gegendruck (RV) oder aus strategischen Erwägungen heraus der jeweils anderen politisch-administrativen Ebene und auch weiteren Arbeitsfeldern geöffnet. So nimmt sich der RV z.B. mit der beabsichtigten Erstellung eines Gewerbeflächenkatasters kommunalen Aufgabenstellungen an², der KV dagegen behandelt Fragen der Siedlungsentwicklung oder z.B. der Verteilung von Einzelhandelsgroßmärkten im Raum, die eigentlich Aufgabe einer kooperativen Regionalplanung wären. Dies kann freilich auch Konflikte erzeugen, weil die eigentlich zuständigen Stellen (im letzteren Falle die Landkreise) ihre Kompetenzen nicht gerne abnehmen lassen. Unstimmigkeiten bei der Verteilung von Zuständigkeiten läßt sich aber durch die Einbindung der jeweils anderen Ebene in den Kooperationsprozeß wirkungsvoll begegnen.

2 Weitere Inhalte - soviel wäre in diesem Zusammenhang nachzutragen - werden zur Zeit überlegt. Es besteht z.B. ein Abstimmungs- und Beratungsbedarf der Kommunen bezüglich "Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen". Anwendungsfälle, Verfahrensfragen und rechtliche Konsequenzen - etwa des Durchgangserwerbs von Grundstücken - präzisieren einige Unsicherheit, die durch kompetent inszenierten Informationsaustausch abgebaut werden kann.

Vorerst läßt sich also festhalten, daß es für eine regionale Zusammenarbeit grundsätzlich unerheblich ist, ob sie auf Betreiben der Kommunen oder der Landkreise zustandekommt, wenn sie langfristig eine Strategie der Offenheit gegenüber der jeweils anderen institutionellen Ebene verfolgt.³ Beide Ansätze stellen an bestimmten Aufgabenstellungen entlang organisierte Lernprozesse dar, die unter diesen Voraussetzungen die Fähigkeit erzeugen, in weitere, zunächst nicht avisierte Inhalte "hinüberzuwachsen". Beide Initiativen, der kommunale Zusammenschluß einerseits und die Kooperation der Landkreise andererseits, stellen demnach geeignete "Kooperationskerne" für eine integrierte dezentrale Organisation der Regionalpolitik dar. Der Erfolg von beiden ist aber im Laufe der weiteren Konsolidierung davon abhängig, ob die befriedigende Lösung zweier verschiedener Grundsatzprobleme gelingt: der Überlastung mit Komplexität und der abweichenden Größe der primären Bezugsräume. Beide Probleme sind dabei eng miteinander verknüpft.

Grundsätzlich leiden Regionalkonferenzen oder ähnliche Kooperationsforen unter dem Druck, die Einzelinteressen einer Vielzahl von Teilnehmern in befriedigender Weise koordinieren zu müssen. Überlastungserscheinungen lassen sich dabei durch die Wahl bestimmter Organisationsformen vermindern (siehe auch unten). Zusätzlich zu den Einzelinteressen treffen jedoch auch zwei verschiedene Ebenen von Kooperationsinteressen aufeinander: Diejenige der Kommunen und diejenige der Landkreise. Letztere sind, wie die Kommunen auch, primär darauf aus, ihre eigenen Kooperationsbedarfe zu befriedigen. Das heißt, Landkreise werden eher im Bereich der Regionalplanung, beim ÖPNV und der Abfallentsorgung zusammenarbeiten, was quasi automatisch zu einem geographisch anderen Maßstab der Kooperation führt. Kommunen agieren demgegenüber zunächst innerhalb ihrer eigenen Zuständigkeit und finden sich eher in aus ihrer Sicht überschaubareren Grenzen zusammen. Dies wird an der Situation im Bremer Raum besonders deutlich: Das für die Landkreise (und die Landesplanung) relevante GLP-Planungsgebiet ist erheblich größer als dasjenige des KV. Zwar wurde der Planungsraum nicht von den Kreisen festgelegt (sondern von den Ländern), er entspricht jedoch den zukünftigen Anforderungen an

3 Anfängliche "Abschottungsstrategien" sind als vorübergehendes Phänomen u.U. hilfreich, um zunächst einmal im eigenen Kreis in den Grundfragen der Kooperation für Übereinstimmung zu sorgen.

die Regionalplanung und ist daher auf das Handlungsfeld der Landkreise zugeschnitten.

Ziel der Regionalplanung ist es, die Voraussetzungen für eine ausgeglichene Raumentwicklung zu schaffen. Sofern sie vom Anspruch her über die reine Flächensicherung hinausgeht, was bei der GLP der Fall ist, muß sie sich - wie grundsätzlich alle regionalen Entwicklungsstrategien - am Leitbild einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung orientieren. Dergestalt den Blick in die Zukunft gerichtet, bezieht sie sich in aller Regel auf Gebietseinheiten, die den Wahrnehmungsraum kommunaler Zusammenarbeit weit überschreiten. Aus den oben erwähnten Komplexitätsproblemen heraus liegt es nun kaum im Interesse der Städte und Gemeinden, ihre Kooperationsräume diesen Planungsräumen anzupassen. Während eine regionale Entwicklungsplanung nämlich bei Teilregionen und ihrem Beitrag zur Gesamtregion ansetzt, bezieht sich der kommunale Wahrnehmungs- und Handlungsraum in erster Linie auf Standorte. Kommunale "Regionalpolitik" rekuriert nicht auf die Zuweisung von Funktionen, sondern auf die Erhaltung von Standortqualitäten.

An dieser Stelle tritt ein weiterer Aspekt der kommunalen Handlungsorientierung zu Tage: Zwischengemeindliche Kooperation ist weniger an (notwendigerweise abstrakten) Entwicklungsplänen oder -konzepten, sondern eher an Projekten orientiert. Man wird sich in aller Regel nicht lange damit aufhalten, Entwicklungsziele für alle Regionsteile zu formulieren, sondern so früh wie möglich Träger und Vorhaben benennen, um sodann in die Realisierungsphase einzutreten. Eine solch pragmatische Vorgehensweise entspricht dem Wahrnehmungsraum der Kommunalpolitik. Diese sieht sich im Rahmen ihrer Allzuständigkeit oftmals mehr oder weniger in der Situation, auf starken Einwohnerzuwachs (oder -schwund), den Ausverkauf von Gewerbeflächen, die Verkehrsentwicklung oder die Überlastung von Schulen und anderer Infrastruktur eher zu reagieren (anstatt sie planerisch zu antizipieren). Kommunales Handeln besteht deshalb nicht aus Ad-Hoc-Entscheidungen, aber die Wahrnehmung von Verantwortlichen richtet sich eben weniger auf abstrakte Entwicklungsziele, sondern eher auf praktisches Vorgehen. Aus diesem Kontext heraus entsteht das originäre Bedürfnis nach kommunaler Zusammenarbeit.

Das bedeutet nun keineswegs, daß kommunale Zusammenschlüsse sich nicht mit Engagement an der Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten beteiligen könnten, oder kein Interesse für eine regionale Organisation des

Nahverkehrs und der Abfallentsorgung aufbrächten. Der entscheidende Punkt ist vielmehr, daß sie das Engagement ihrer Mitglieder auf Dauer nur dann mobilisieren können, wenn sie mit ihren zentralen Aufgabenstellungen im kommunalen Wahrnehmungs- und Handlungsraum verbleiben. D.h., daß Selbstbeobachtungsprozesse und Erwartungsstrukturen sich an die bereits vorhandenen Wahrnehmungsräume anschließen müssen. Es dürfte also auch aus theoretischer Sicht kaum gelingen, Kommunen auf die strikte Befolgung regionaler Entwicklungspläne einzuschwören.

Die Entstehung des KV hat in diesem Zusammenhang gezeigt, daß es innerhalb der dadurch vorgegebenen Grenzen gut möglich ist, Städte und Gemeinden mit ganz unterschiedlichen Zielen dazu zu bringen, an einem Strang zu ziehen. Unterschiedliche Ziele resultieren jedoch letztlich auch aus spezifischen Eigeninteressen der einzelnen Gemeinde, die diese legitimerweise auch im Rahmen einer regionalen Kooperation nicht aufgibt. Zur dauerhaften Konsolidierung der Zusammenarbeit bedarf es daher über die reine Mitarbeit hinaus eines Lernprozesses, der am Ende dazu führt, daß die einzelne Gemeinde im speziellen Fall ihre "egoistischen"⁴ Motive zu Gunsten der Gemeinschaft zurückstellt oder dazu beiträgt, Kompromisse im Rahmen eines "problem-solving" zu erarbeiten.

Aus den bisherigen Erfahrungen heraus kann nunmehr angenommen werden, daß ein solcher Lernprozeß nur unter den Kommunen selbst, und mit Hilfe kommunaler Themen zu organisieren ist. Vergleichbares dürfte auch bei den Landkreisen der Fall sein, sodaß es bei Regionalisierungsbestrebungen eigentlich darum geht, zwei parallel verlaufende Lernprozesse zu etablieren, jeden mit einem auf den Handlungsraum der Beteiligten zugeschnittenen Gebietsbezug und mit jeweils spezieller Aufgabenstellung im Kernbereich. Im Bremer Raum ist dies - wenn auch nicht auf das Betreiben eines einzigen Strategen hin - in idealer Weise geschehen. Durch "Inszenierung" der Länder sind auf niedersächsischer Seite die Landkreise zu einer Interessenvermittlung innerhalb der GLP angeregt, die Kommunen dagegen haben sich aus eigenem Antrieb heraus organisiert (jedenfalls im "Kerngebiet" der Verflechtungen Bremens mit seinem Umland). Dabei kann der unterschiedliche Gebietsbezug durch weitere kommunale Zusam-

4 Das Vokabular der empirischen Betrachtung widerspricht teilweise den theoretischen Vorarbeiten in Kap. 2. Wegen der besseren Lesbarkeit und aus stilistischen Erwägungen heraus wird es dennoch verwendet, solange Feststellungen damit nicht unzulässig verfälscht werden.

menschliche in anderen Teilen des Planungsraumes ausgeglichen werden (wofür es erste Ansätze gibt).

Hätte man - wie dies in vielen Regionalkonferenzen geschieht - diese beiden Ebenen auf einer einzigen Verhandlungsebene "zusammengeholt", wären Konfliktlinien zwischen Landkreisen und Gemeinden sowie unterschiedliche räumliche Orientierungen und Prioritäten in der Aufgabenstellung durcheinandergelaufen. Eine solche Problematik deutet sich beim RV bereits an, ist aber durch die besonders offene und integrative Form des Institutionalisierungsprozesses bisher beherrschbar geblieben. Grundsätzlich ist aber bei Regionalkonferenzen ein "problem-solving" behindert, weil zwei verschiedene Ebenen der Problemdefinition aneinandergeraten. Aus diesen Gründen haben es inhomogene Zusammenschlüsse schwer, über regionale Anspruchskartelle zur Verabschiedung von Konsensprojekten hinauszugelangen: Der allseits bekannte "kleinste gemeinsame Nenner" ist auch ein Mittel zur Reduktion von Komplexität.

Diese Komplexität kann, jedenfalls was die hier angesprochenen Ursachen angeht, durch eine Parallelorganisation zweier Lernprozesse auf andere Weise reduziert werden: Auf jeder der hier angesprochenen institutionellen Ebenen sollte im Rahmen einer spezifischen "Wertsicht" die Erfahrung gemacht werden können, "daß nicht jeder alles wollen kann". Das Ergebnis ist, salopp formuliert, hüben und drüben ein Kompromiß. Der Vorteil dieser "doppelten Regionalisierung" ist jedoch, daß man hernach (oder besser: laufend) nur noch die Ergebnisse zweier Interessenvermittlungsprozesse zu koordinieren braucht.

Ein solcher Ablauf des Geschehens erscheint freilich sehr schematisch gedacht. In der Praxis wird es zumindest partiell, so läßt sich mit dem Beispiel des KV im Hintergrund vermuten, auf das oben bereits erwähnte "Hinüberwachsen" in das jeweilige Aufgabenfeld des anderen hinauslaufen.

Auf kommunaler Seite ist das schrittweise Wachsen einer "Regionalorientierung" bei längerfristigem Fortbestehen der Kooperation nicht unwahrscheinlich, denn die Kommunen müssen bei Verteilungsproblemen Kriterien entwickeln, mittels derer diese gelöst werden sollen, und zwar bevor man zu Koppelgeschäften übergeht. Ist z.B. die Informationsbasis für eine gemeinsame Gewerbepolitik (Gewerbeflächenkataster) vorhanden, stellt sich die weitergehende Frage, wo (und für welche Art von Industrie und Gewerbe) ein weiterer Ausbau von Flächen vorgenommen werden soll. Da natürlich jede Gemeinde möglichst viele Entwicklungsop-

tionen behalten will, steht die Gemeinschaft vor dem Problem, Schwerpunkte für den weiteren Ausbau (oder gar für einen punktuellen Rückbau) zu benennen. Abgesehen von den vorhandenen Widerständen der jeweils ihrer Ansicht nach negativ betroffenen Gemeinden (denen man sowohl mit Überzeugung, als auch mit Koppelgeschäften begegnen kann), können die oben erwähnten Festlegungen nur auf der Grundlage sachlicher Erwägungen erfolgen, d.h. Flächen sollten dort angeboten werden, wo sie für die Investoren interessant sind, das Siedlungsgefüge nicht beeinträchtigen und keine unzumutbaren Verkehre erzeugen. Kriterien dieser Art sind jedoch - im interkommunalen Interessenausgleich ins Spiel gebracht - regionalpolitische Kriterien, die über die ansonsten standortbezogene Sichtweise des kommunalen Handelns hinausweisen. Was dabei heraus kommt, stimmt möglicherweise nicht unbedingt mit den Vorstellungen von Regionalwissenschaftlern überein, ist aber bereits ein Kompromiß, der die weitere Entwicklung des gesamten Raumes berücksichtigt.

Freilich ist damit der Zukunft kommunaler Zusammenarbeit weit vorausgegriffen. Es ist aber ein plausibler und gangbarer Weg aufgezeigt, der in Bremen und seinem Umland ohne zentrale Regie von den Verantwortlichen unterschiedlicher institutioneller Ebenen begangen wird.

Angesichts dieser Schlußfolgerungen stellt sich die Frage, wie man in Regionen ohne Parallelorganisation kommunaler- und kreisbezogener Zusammenarbeit (wie z.B. Südniedersachsen) mit den unterschiedlichen Gebietsbezügen und der steigenden Komplexität durch Ineinandergreifen zweier Dialogebenen umgeht?

Wie das Beispiel Südniedersachsen zeigt, sind vermutlich die im Zuge der Regionalisierung gebildeten Kooperationsregionen für eine kommunale Zusammenarbeit zu groß. Auch wenn anderen Ortes die Motivation der "Randgemeinden" nicht von der Befürchtung eines Zentralismus bestimmt wird, dürfte es ohne gesonderte Anstrengungen schwer fallen, über die Kerngebiete funktionaler Verflechtung hinaus eine engagierte Mitarbeit von Städten und Gemeinden auf Dauer sicherzustellen.

Der RV Südniedersachsen zeigt auf der anderen Seite zumindest ansatzweise, wie ein Zwei-Ebenen-Dialog quasi unter einem Dach initiiert werden kann: Wie seitens der Geschäftsführung bereits angedacht, wird sich der RV in Zukunft stärker kommunalen Themen annehmen müssen. Hierzu zählt als Einstieg die Anfertigung eines Gewerbeflächenkatasters.

Dabei wird man sicherlich feststellen, daß nach Lage, Preis und Anbindung jeweils die Kommunen eines Teilgebietes miteinander um Investoren konkurrieren, d.h., eine verbesserte Zusammenarbeit in der Gewerbepolitik sollte auf einer räumlichen Ebene unterhalb derer des RV organisiert werden, um den entsprechenden Anforderungen (nicht nur der Gewerbepolitik) aus kommunaler Sicht gerecht zu werden.

Ein weiterer Punkt ist die Vertretung kommunaler Interessen innerhalb der Regionalkonferenzen: In Räumen von der Größe Südniedersachsens gibt es in der Regel mehrere kommunale Interessenbündel, die sich stärker voneinander unterscheiden, als z.B. bei den Kommunen des KV: So werden die Städte und Gemeinden um Göttingen herum, was konkrete Anforderungen an praktische Kooperation angeht, ganz andere Bedürfnisse entwickeln, als die Städte und Gemeinden im Wesertal, und Kooperationsforen wie der RV müssen es laufend unternehmen, diese unterschiedlichen Anforderungen zu integrieren. Dies wird auf Dauer nur gelingen, wenn es innerhalb der Region zu einer Initiierung von teilräumlicher kommunaler Zusammenarbeit kommt, was in diesem und in anderen Fällen eine Aufgabe der Regionalkonferenz wäre: Der bereits bestehende Zusammenschluß sollte hier Impulse und Hilfestellungen geben.

Es ist dabei kaum erforderlich, innerhalb jeder Regionalkonferenz mehrere Kommunalverbände zu gründen, eine gewisse Institutionalisierung, etwa in Form kommunaler Ausschüsse für bestimmte Teilregionen, erscheint aber vonnöten. Freilich kann die Organisation kommunaler Zusammenarbeit auf bereits vorhandenen Strukturen, z.B. auf Landkreisebene, erfolgen, wenn die räumlichen Gegebenheiten dies nahelegen.

Eine weitere Voraussetzung für den Aufbau regionaler- und kommunaler Zusammenarbeit unter einem Dach ist ein gutes Verhältnis der Landkreise zu den Kommunen (und wichtiger noch: umgekehrt). Im Raum Bremen etwa wären solche Versuche wegen der dort vorhandenen Unstimmigkeiten zwischen beiden institutionellen Ebenen mit einiger Sicherheit gescheitert. In Südniedersachsen sind die Beziehungen dagegen von einer größeren Dialogbereitschaft geprägt, wenn es auch hier zuweilen Mißtöne zwischen Gemeinden und Landkreisen gibt.

Nachdem die Unterschiede zwischen den beiden untersuchten Kooperationen ein Schlaglicht auf die besonderen Anforderungen regionaler

Selbstorganisation geworfen haben, sollen nunmehr deren Ähnlichkeiten oder Gemeinsamkeiten auf allgemeingültige Schlußfolgerungen hin überprüft werden:

Zunächst fällt auf, daß beide Kooperationen unabhängig von der niedersächsischen Regionalisierungspolitik entstanden sind. Sie haben sich aus eigenen Bedürfnissen heraus gebildet, und ihre jeweiligen Mitglieder verfolgen jeweils ein aus ihrem originären Handlungsfeld heraus gewachsenes Kooperationsinteresse.

Eine weitere Gemeinsamkeit ist der "Sogeffekt", der von jeweils einer Initiative ausging, und in der Folge andere institutionelle Ebenen mobilisierte. Sieht man von der (landesseitigen) GLP ab, war es im Bremer Raum der KV, der das Interesse der Landkreise auf sich zog und diese in der Folge dazu bewog, sich mit den kommunalen Vertretern an einen Tisch zu setzen. In Südniedersachsen ging die Initiative dagegen von den Landkreisen (und der Stadt Göttingen) aus, woraufhin die Städte und Gemeinden auf den im Anfahren begriffenen Zug sprangen.

Auffällig ist bei beiden Zusammenschlüssen ferner, daß die jeweiligen Initiativen und auch die ersten gemeinsamen Arbeiten von einem starken Praxisbezug gekennzeichnet sind. Im Gegensatz zu der vom Innenministerium avisierten Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten oder -plänen begann man in beiden Fällen mit der umsetzungsorientierten Bearbeitung einzelner Handlungsfelder. Als Unterschied bleibt freilich die (entsprechend der Landkreisebene und des Bezugsraumes) stärkere Konzeptorientierung des RV im Gegensatz zu der dezidierten Projektorientierung des KV. Aber auch in Südniedersachsen wurde mehrfach betont, daß die gemeinsame Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten eher am Ende als am Anfang der Zusammenarbeit stehen könne.

Eine letzte Gemeinsamkeit der beiden Kooperationsformen verlegt die Aufmerksamkeit auf den Prozeß der Selbstorganisation: Beide sind als Verein organisiert und haben sehr viel Zeit für ihre Konstituierung aufgewendet. Es wurde sehr viel Wert darauf gelegt, die Gremien so zu konzipieren, daß auch zwischen den unterschiedlichen Statusgruppen (beim KV: Politiker und Verwaltungsangehörige, beim RV: zusätzlich die Landkreis- und die Gemeindeebene sowie Angehörige verschiedener Parteien) ein Dialog entstehen konnte. Dabei erscheint die intensive Einbindung der Parlamentarier von besonderer Bedeutung. Sobald sich von dieser Seite die

Überzeugung verbreitet, es handele sich bei den Kooperationen um Veranstaltungen der Verwaltungen, wird die Zusammenarbeit spätestens in der Umsetzungsphase massiv behindert.

Für die besondere Berücksichtigung der Politiker spricht ein weiterer Grund: Beide Kooperationen sind mit der Maßgabe angetreten, auch die Bevölkerung in den Regionalisierungsprozeß einzubeziehen. Dies geschah aus der Überzeugung heraus, daß eine schlüssige Außendarstellung der jeweiligen Region quasi durch einen inneren Zusammenhalt gedeckt werden muß, der bis in die Fundamente demokratischer Willensbildung hineinreicht. Ein Weg, um das Interesse der Bevölkerung an regionalen Problemstellungen zu wecken, verläuft über das Handeln der Parlamentarier, die ihre Entscheidungen vor den Wählern rechtfertigen müssen. Ein zweiter Weg wird durch größtmögliche Transparenz des gemeinsamen Dialogs und durch intensive Öffentlichkeitsarbeit beschritten, wie es von beiden untersuchten Verbänden mit einiger Intensität betrieben wird.

Auch im Hinblick auf die Einbeziehung einer interessierten Öffentlichkeit bzw. auf die intensive Pressearbeit drängt sich der Eindruck auf, die Kooperationen handelten in voller Einsicht in kommunikationstheoretische Erwägungen. Die verbreitete Überzeugung, Formen der Zusammenarbeit müßten "von der ganzen Region getragen werden" läßt sich dahingehend paraphrasieren, daß - entgegen gesellschaftlicher Entwicklungen - räumliche Differenzierungsprozesse als optimales Fundament für die Weiterentwicklung von Kooperation wären. Das Fernziel einiger Beteiligter liegt denn auch nach eigenem Bekunden in der langfristigen Ersetzung der gegenwärtigen administrativen Strukturen durch einen regionalpolitischen Prozeß, der mit den Mitteln von Interaktion und Kommunikation die politische und administrative Fragmentierung des Raumes überspringt. Da sich, wie im Theorieteil ausgeführt, theoretische und praktische Anknüpfungspunkte für eine Behandlung dieser Frage im Rahmen dieser Untersuchung nicht ergeben haben, können wir es an dieser Stelle nur bei diesem Hinweis belassen.

Die empirischen Ergebnisse der beiden Fallstudien im Hinblick auf Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten legen es nahe, daß eine längerfristig konsolidierte Regionalisierung auf der Eigeninitiative der Regionen selbst aufbauen muß. Ein finanzieller Anreiz in der von den Ländern gegebenen

Form dürfte also kaum ausreichen, um die Zusammenarbeit vor Ort auf Dauer zu unterstützen. Zudem liegt in den Strategien Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens ein Widerspruch begründet: Die persuasive Komponente der "Inszenierung" setzt auf der Konzeptebene an, während der finanzielle Anreiz (die bevorzugte Förderung von Konsensprojekten) auf die Projektebene zielt. Zwar sollen, so die Vorgaben, gemeinsam beschlossene Vorhaben auf Entwicklungskonzepten oder Leitbildern aufbauen, was sicherlich sinnvoll ist, nur treffen beide Komponente in den Regionen auf jeweils andere Adressaten: Prinzipiell sind es - zumindest in Niedersachsen - die Landkreise, die eher an grenzüberschreitende Konzepte denken (wenn auch nicht unbedingt an integrierte Entwicklungskonzepte), während der finanzielle Anreiz eher den Nerv der Gemeinden trifft und diese noch vor dem Einsetzen eines gemeinsamen Lernprozesses vorschnell zur Thematisierung von Verteilungsfragen anregt.

Wenn Eigeninitiative denn unersetzlich ist, so sollte man sie dort, wo sich erste Zeichen einer beginnenden Zusammenarbeit sehen lassen, finanziell unterstützen. Denn Kooperation kostet Geld: Wie beide Beispiele zeigen, kommt man ohne eine dynamische Geschäftsführung kaum aus. Interne Koordination der Gremienarbeit, Aufgabenplanung, das Offenhalten von Informationskanälen und die Öffentlichkeitsarbeit müssen auf professionellem Niveau betrieben werden, damit der entstehende Verbund die für seine Konsolidierung unersetzliche Eigendynamik erlangt.

Des weiteren hat sich gezeigt, daß für eine effektive Kooperation umfangreiche fachliche Vorarbeiten geleistet werden müssen. Es bedarf Übersichten bzw. Erhebungen über die Ausstattung der Mitglieder an Flächen und Infrastruktur, über die jeweiligen Planungsvorhaben und vieles mehr, auf deren Basis erst Übereinstimmungen in den einzelnen Aufgabengebieten erzielt werden kann. Was z.B. bei der GLP als selbstverständlich angesehen wird (die finanzielle Unterstützung fachlicher Gutachtertätigkeit durch die Länder) ist sicherlich auch im Rahmen der Regionalisierung ein geeignetes Mittel zur Förderung von Kooperation. Für eine anspruchsvolle Zusammenarbeit gehören solche Vorarbeiten zu den laufenden Kosten, und es sind gerade diese, die manche Beteiligten vor dem Engagement in einer Kooperation zurückschrecken lassen. Die im Verlauf der Studie erfolgten Befragungen haben nämlich auch ergeben, daß die Kooperationen gerade wegen der Selbstfinanzierung durch die Mitglieder seitens der Kommunalparlamente unter Ergebnisdruck gesetzt werden. Ergebnisse sind aber wegen der erforderlichen Arbeitsgrundlagen nicht sofort zu produzieren. Ei-

nige Fachtätigkeiten, wie etwa die laufende Aktualisierung von Dateninformationssystemen beim RV, sind gegenwärtig aus eigener Kraft kaum zu finanzieren.

Zusammengefaßt könnte die Maxime lauten, es sollte nicht Konsens belohnt werden, sondern Dialog.⁵ Alle Vorhaben, die eine Grundlage für die regionale Auseinandersetzung bilden, wären somit der finanziellen Unterstützung würdig.

Dazu gehören freilich nicht nur gutachterliche Tätigkeiten oder personelle Kapazitäten für bestimmte fachliche Zwecke. Will man Investitionshilfen im Bereich der Infrastruktur gewähren, sollte man sich hier vornehmlich auf Modellprojekte konzentrieren, die durch Kooperation zustande gekommen sind, also etwa die Aufschließung grenzübergreifender Gewerbegebiete oder die von mehreren Körperschaften gemeinsam getragene Aufwertung von Schienenverbindungen im Nahverkehr, ein grenzüberschreitendes Abfallwirtschaftskonzept, Strategien zum Ausbau des sanften Tourismus oder eine integrierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bzw. entsprechende Projekte, die unter Zusammenarbeit mehrerer Gebietskörperschaften entstanden sind.

Ein sinnvoller Strategiewandel seitens der Länder bestünde ferner in einem vorübergehenden Verzicht auf die Erstellung von integrierten Entwicklungskonzepten. Abgesehen von Sonderfällen, wie etwa der GLP, wäre es zunächst günstiger, auf die spezifischen Bedürfnisse vor Ort einzugehen und die entstehenden Formen der Zusammenarbeit bei ihrem fachspezifischen oder projektorientiertem Vorgehen zu unterstützen (etwa durch Information und Beratung). So sinnvoll und notwendig Entwicklungskonzepte aus regionalwissenschaftlicher Sicht auch sein mögen, sie blockieren ein erhebliches Maß an personeller Kapazität gerade in Zeiten der "Selbstfindung", wo jede freie Ressource wegen des enormen Erwartungsdrucks für erste Ansätze praktischen Handelns benötigt wird. Es ist jedoch abzusehen, das zeigen beide Beispiele von Kooperation, daß im Zuge fachspezifischer gemeinsamer Vorhaben früher oder später Kriterien herangezogen werden, um sowohl interne Verteilungsprobleme zu lösen als auch Kollisionen ressortspezifischer Einzelvorhaben zu vermeiden. Wie oben bereits im Zusammenhang mit den Strategien des KV ausgeführt, wachsen aufgabenorientierte Zusammenschlüsse in regional-konzeptionelles Han-

5 Auch die eingangs geschilderten Schweizer Erfahrungen stützen diese Erkenntnis.

deln hinein, wenn sie sich stabilisiert haben. Ob sie sich, wie der KV, z.B. mit der Verteilung von Einzelhandelsgroßmärkten im Raum oder wie der RV, mit dem Ausbau des ÖPNV beschäftigen, Siedlungsstrukturen und geografische Besonderheiten müssen dabei zunehmend Berücksichtigung finden.

Erst an jenem Punkt, da die Kooperation sich konsolidiert hat und praktische Ergebnisse vorweisen kann, ist die Stunde der integrierten Konzepte gekommen. Mehrmals wurde in den hier durchgeführten Befragungen darauf hingewiesen, daß Entwicklungskonzepte und Leitbilder mit Integrationsfunktion in doppelter Hinsicht "von unten" entstehen müssen: zum einen durch einen selbstorganisierten Lernprozeß der Gebietskörperschaften, und zum anderen aus den fachlichen "Anschlußbedarfen" ressortspezifischer Einzelvorhaben. Möglicherweise ist der so vorgezeichnete Weg die konsequenteste Verwirklichung des in der Planung seit langem bekannten Gegenstromprinzips. Zudem entspricht es der vom Land Niedersachsen formulierten Absicht, die Anbindung der Regionalplanung an vorhandene Verwaltungsstrukturen zu lockern.

4.2 Theoretische Schlußfolgerungen: Die Herausbildung von Erwartungen und die Koordination von Erwartungsstrukturen

Die theoretische Diskussion hat gezeigt, daß der systemtheoretisch motivierte Zugang zu regionalen Kooperationsprozessen in der Analyse von Erwartungsstrukturen liegt. Demzufolge besteht die abschließende Aufgabe nun darin, den empirisch beobachteten Wandel im "Kitt" der Systemereignisse zu beleuchten und daraus Schlußfolgerungen für die spezielle Dynamik von Prozessen regionaler Kooperation zu ziehen.

Die erste Frage in diesem Kontext bezog sich auf das Motiv, oder den Anstoß für das Entstehen von Zusammenarbeit. Bereits die Diskussion dieses Punktes ist im Rahmen der Untersuchung von Erwartungsstrukturen zu modellieren, denn Erwartungen im Hinblick auf zukünftiges Geschehen bestehen auch vor der Entwicklung von Kooperationen, und gerade der Wandel von organisationsspezifischen Erwartungsstrukturen in diesem Stadium sollte Hinweise auf die Initiative zur Zusammenarbeit ergeben.

Wie die empirischen Beispiele zeigen, bestand vor einer systematischen Koordination von Erwartungsstrukturen eine unter den meisten Kommunen gleichartige "Entwicklungserwartung" im Kontext raumstruktureller Ver-

änderungen: Allen Beteiligten war klar, daß die räumliche Reorganisation der Ökonomie und die parallel dazu verlaufenden politisch-administrativen Reorganisationsprozesse der EU und anderer internationaler Zusammenschlüsse auf das jeweils eigene Gebiet durchschlagen würden. Aus dieser Einsicht heraus stand für alle Beteiligten fest, daß zukünftige Entscheidungen der Kommunen sich auf solche Veränderungen einzustellen habe.

Die entscheidende Frage, die sich nun stellte aber war, welche Entwicklungen in einer konkreten Region zu erwarten wären, und welche Konsequenzen man daraus zu ziehen hätte? Wie im ersten Kapitel dieser Arbeit dargestellt, sind die räumlichen Konsequenzen im Hinblick auf konkrete Regionen sehr schwer zu ziehen. Selbst wenn dies gelänge, lassen sich abgesicherte Ziele für eine konkrete Raumpolitik kaum formulieren: Können Prozesse territorialer Integration der Produktion von seiten der Regional- oder Kommunalpolitik wirksam unterstützt oder gar gelenkt werden? Führt ein massiver Ausbau der Infrastruktur tatsächlich zur Kompensation einer geographischen Randlage? Kann die regionale Verankerung von Clustern aus Produktion und Dienstleistungen durch öffentliches Handeln verstärkt werden? Ist eine Regionalbindung von Unternehmen heute überhaupt noch vorhanden, und auf welche Weise läßt sie sich befördern?

Alle diese Fragen drängen vor Ort auf Antwort und erzeugen ein hohes Maß an Unsicherheit: Man weiß, daß man sich als lokale Gestaltungskraft neu definieren, neue Wege der Entscheidungsfindung beschreiten muß, ohne aber über letztendliche Gewißheiten konkreter Art zu verfügen. Solch ein Wechsel der Perspektive ist gerade für die Verwaltungen von Städten und Gemeinden eine große Herausforderung, denn sie stellt die bisherige standortspezifische Sicht der Dinge in Frage, ohne neue Beurteilungsmaßstäbe zu liefern. Der Imperativ Spencer Browns "Zerteile den unmarkierten Raum" erzeugt sogleich die weitere Frage nach der Differenz, die verwendet werden soll. Ohne Zweifel muß eine neue Form des Beobachtens her, eine neue Komponente der Programmierung, die auch unter den geänderten Rahmenbedingungen das Aufrechterhalten der System-Umwelt-Grenze erlaubt. Man sieht sich als regionalpolitischer Akteur, aber man weiß nicht, wie sich ein solcher im Einzelfalle verhält.

Zunächst einmal herrscht also Unsicherheit. Im Rahmen der organisationalsspezifischen Erwartungsstrukturen wirkt sich diese Unsicherheit dergestalt aus, daß man eben nicht weiß, was man von sich erwarten soll, oder korrekter formuliert: Die kommunalspezifischen Erwartungsstrukturen

verfügen in Übereinstimmung über eine Leerstelle, die sogleich einen gewissen Entscheidungsdruck erzeugt, nämlich, wie man mit dieser Leerstelle umzugehen hat. Der genannte Entscheidungsdruck führt nun aber keineswegs unmittelbar zu der Einsicht in Kooperationsnotwendigkeiten, wohl aber zu der Tendenz, andere Kommunen in ihrem Umgang mit eben jener Leerstelle zu beobachten.

Aber auch ein solches Unterfangen ist von Schwierigkeiten behaftet. Da die organisationsspezifischen Erwartungsstrukturen in diesem Falle keine Ex-Post-Rekonstruktionen früheren Entscheidens sind, also nicht aus dem bisherigen "Verhalten" einer Kommune abgeleitet werden können, lassen sich aus gegenseitiger Beobachtung keine Hypothesen über den Umgang des anderen mit dem besagten Problem ableiten. Die Unsicherheit verdoppelt sich also, die Komplexität des Möglichen steigt. Dies ist für die "Dezisis" von Organisationen ein unhaltbarer Zustand. Alles, was man vom jeweils anderen erwarten kann, ist ebenso unsicher wie das eigene Entscheiden in der Zukunft.

Das Drohen der besagten doppelten Leerstelle am Horizont der kommunalen Aufgabenerfüllung, u.U. noch durch persuasive Maßnahmen der Landesregierungen in ihrer Virulenz unterstützt, bildet nun den fruchtbaren Boden für eine erste intensiviertere Form der Kontaktaufnahme. Dabei wird jedoch die Leerstelle nicht gefüllt, sondern eher umgangen: Die beiden untersuchten Kooperationen haben sich zu Beginn vorgenommen, den Stellenwert der eigenen Region im nationalen- und internationalen Maßstab zu steigern, und Forderungen an Bund, Land und EU in diesem Zusammenhang gemeinsam zu formulieren. Den Zielformulierungen in Satzungen sowie den damaligen Aussagen maßgeblicher Initiatoren nach wurde auf die abstrakte Gefahr des raumstrukturellen Wandels gemeinsam eine abstrakte Antwort formuliert. "Gemeinsamkeit" entstand als abstrakte Größe, ohne daß bereits Konsequenzen daraus für die einzelne Gebietskörperschaft zu ziehen waren, d.h. man beschäftigte sich damit, was man in Übereinstimmung mit anderen Stellen oder Akteuren erwartete. Es fand also lediglich eine Einigung über die Interpretation von Rahmenbedingungen statt.

Das so erreichte Stadium der Gemeinsamkeit läßt sich kaum als Kooperation beschreiben, sondern eher als Phase der gegenseitigen Verständigung. Sie ist im wesentlichen von einer gemeinsamen Erwartung an übergeordnete Stellen (Bund, Land, EU) gekennzeichnet: Diese sollen die Region bei

der Bewältigung des Strukturwandels unterstützen. Die Leerstelle im eigenen Entscheidungsraum ist damit zunächst einmal durch eine gemeinsame Forderung umschifft, die zwar nicht immer explizit formuliert wird, aber in den jeweiligen allgemeinen Entwicklungsvorstellungen für den betreffenden Raum implizit enthalten ist: Etwa im angestrebten Ausbau der Infrastruktur (der aus den Mitteln der Kommunen niemals zu bestreiten wäre). Durch diese Parallelisierung (nicht: Koordination) der kommunalspezifischen Erwartungsstrukturen wird der Entscheidungsdruck für die jeweils eigene Organisation zunächst einmal reduziert: Man hat eine Antwort auf eine drängende Frage gefunden, mit der man sich zumindest eine Weile beschäftigen kann. In diesem Entwicklungsstadium befinden sich viele Regionalkonferenzen, die daher von Fürst als "Anspruchskartelle" (1993: 23) bezeichnet werden. Im Gegensatz zu den von Fürst untersuchten Regionalkonferenzen verharren KV und RV allerdings nicht in dieser Position, sondern überwinden das Stadium des Anspruchskartells relativ schnell.

Wie läßt sich diese Weiterentwicklung erklären?

Ohne im einzelnen konkrete Optionen daraus ableiten zu können, erzeugt die generelle Erwartung hinsichtlich eines Bedeutungszuwachses von Regionen (im Gegensatz zu Standorten) bei jeder beteiligten Kommune eine intensiviertere Form der Beobachtung. Man sieht nun genauer hin, was die anderen entscheiden, und wie. Der Beobachtungsraum "Region" spezifiziert sich auf diese Weise: Die organisationspezifische Umwelt einer Kommune wird in zunehmendem Maße von anderen Kommunen dominiert. Als "Region" tritt nunmehr das Operieren der anderen organisierten Sozialsysteme in den Vordergrund, und wiederum in dessen Folge erhält die schon immer vorhandene Interdependenz kommunalen Entscheidens klarere Konturen für die einzelne Kommune. Da man im Zuge der engeren Kontakte und der Parallelisierung von "Außenwartungen" immer mehr voneinander erfährt, erhält man immer mehr Gelegenheit, über Folgen des Entscheidens anderer Kommunen für das jeweils eigene Entscheiden nachzudenken. An diesem Punkt entsteht wiederum eine Leerstelle im Erwartungsraum, denn der Interdependenzen sind viele und die entstehende Komplexität der nunmehr neuen, ausschließlich durch Organisationen geprägten Umwelt kann mit den Bordmitteln einer einzelnen Kommune nicht mehr bewältigt werden. Reduktion von Komplexität aber ist ein Muß, ohne das die Existenz des organisierten Systems infrage gestellt wäre. So bleiben im Sinne der Komplexitätsreduktion nur zwei Wege, die zu gehen

sind. Zum einen besteht die Möglichkeit, die Intensität der Beobachtung zurückzunehmen und sich im weiteren Fortgang des Geschehens auf die traditionellen eigenen Möglichkeiten zu besinnen, das hieße im Klartext: die Fortsetzung der Kirchturmpolitik mit den alten Mitteln. Dieser Weg wird trotz einer demonstrativ fortgeführten Regionalisierungspolitik oftmals eingeschlagen. Der Zweck der Regionalkonferenz liegt dann darin, die Gemeinsamkeit zu beteuern und zu beschwören, während ansonsten jeder macht, was er schon immer gemacht hat.

In den beiden hier untersuchten Fällen hat jedoch an dieser Stelle die Kooperation im eigentlichen Sinne begonnen. Der andere Weg, der beschritten werden kann, liegt in einer zunehmenden Koordinierung der Erwartungsstrukturen, die sich dabei aber nicht auf eine abstrakte Regionalorientierung bezieht, sondern unter dem Diktum der Interdependenz auf das gesamte Entscheiden der beteiligten Kommunen. Es geht hier nicht um das Bewußtwerden räumlicher Verflechtungen, denn diese waren auch vorher schon in mehr oder weniger starker Ausprägung vorhanden. Es geht auch nicht um das Bewußtsein, daß man ob begrenzter Flächen und steigender Infrastrukturbedarfe in einem Boot sitzt, sondern vielmehr um die Gewißheit der Möglichkeit, kommunalspezifische Zielsetzungen und Strategien (also Entscheidungserwartungen) in eine gesamträumliche Übereinstimmung zu bringen. Räumliche Verflechtung ist somit nicht das, was materiell an Interdependenzen vorhanden ist, sondern der Zusammenhang zukünftiger Entscheidungsräume und die Möglichkeit, die Komplexität dieses Zusammenhanges zu reduzieren. So ist es z.B. notwendig (aber nicht hinreichend), wenn Kommune A bei der Ausweisung von Gewerbeflächen das Angebot in der Umgebung berücksichtigt. Es besteht aber keine Gewähr dafür, daß die neue Fläche von der "Wirtschaft" wirklich benötigt wird. Dies ließe sich nur feststellen, wenn deren Entwicklung im betreffenden Gebiet zu prognostizieren wäre. Wirtschaftliche Entwicklungen lassen sich aber nur auf regionaler Ebene nachzeichnen und in mehr oder weniger begrenztem Ausmaß vorhersagen. Es ist bereits als glücklicher Umstand zu werten, wenn entsprechende Untersuchungen vorliegen. Die sich daraus ergebenden Anforderungen richten sich nun aber nicht an Kommune A, sondern an alle Kommunen des betreffenden Gebietes. Relevant für die Gewerbepolitik der Kommune A wären somit die in die Zukunft gerichteten Interpretationen des Befundes durch die anderen Gebietskörperschaften. Das Gewerbegebiet der Kommune A wird nur

benötigt, wenn Kommune B und Kommune C dies genauso sehen, und nicht ihrerseits weitere Flächen in Planung nehmen.

Wenn Kooperation im eigentlichen Sinne entstehen soll, müssen die Erwartungsstrukturen also die Möglichkeit der Bewältigung derartiger Komplexität bejahen. Nur dadurch wird der "Schatten der Zukunft (Axelrod 1992) soweit verlängert, daß die Bereitschaft entsteht, Personal und sonstige Ressourcen in die Waagschale der interorganisationellen Relationierung zu werfen.

Dasjenige, was vormals die erste Initiativfunktion für eine Intensivierung der Kontaktpflege übernahm, die raumstrukturellen Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene, erfährt als Motiv für die kontinuierliche Zusammenarbeit einen strukturellen Wandel: An die Leerstelle nicht formulierbarer Entscheidungsoptionen im Sinne einer international orientierten Kommunalpolitik treten die immer schon vorhandenen Koordinationsdefizite in den Vordergrund der Erwartungsbildung. "Region 2000" zielt zwar immernoch auf die internationale Wahrnehmbarkeit eines Gebietes, auf ein verbessertes Marketing, auf die Einwerbung von Fördermitteln. Praktische Ziele sind demgegenüber jedoch die Verbesserung der Bestandspflege durch die Etablierung von Informationsnetzwerken, die verbesserte Erschließung des Raumes durch den ÖPNV, die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs, die Besinnung auf vorhandene Potentiale und deren Ausbau, die Kultivierung weicher Standortfaktoren, eine qualitativ verbesserte Siedlungsplanung usw. All dies erfolgt mit Recht in der Gewißheit, daß es der Entwicklung räumlicher Strukturen dienlich ist, knüpft jedoch auf der Projektebene nicht an abstrakten Einsichten in raumstrukturelle Veränderungen an, sondern versucht, konkret in der Region erkannte, und wenn man so will, endogene Entwicklungsprobleme zu lösen.

Mit einem solchen Wandel der Erwartungsstrukturen ist man - weg von der Unsicherheit - in einen zukunftsfruchtigen Handlungsrahmen zurückgekehrt, innerhalb dessen man über Entscheidungsoptionen sicher verfügt.

Um den "Sprung" in diese Phase der Koordination zu schaffen, bedarf es besonderer Voraussetzungen. Wir können die Diskussion dabei nicht auf der Ebene einer Koordination von Erwartungsstrukturen zwischen Organisationen (also derjenigen organisierter Sozialsysteme und ihrer Relationierung) fortsetzen, sondern wechseln auf die Ebene der Interaktion:

Die erwähnten besonderen Voraussetzungen liegen, wie das auch in anderen Untersuchungen bereits angeklungen ist, im Vorhandensein maßgeblicher Initiatoren. Deren Aufgabe ist es nun aber nicht, immer wieder auf die möglichen Konsequenzen internationaler Entwicklungen hinzuweisen, dies allenfalls nur vordergründig, sondern den beteiligten Organisationen bzw. deren Vertretern die Möglichkeit interdependenten Entscheidens vor Augen zu führen. Gleichzeitig müssen gangbare Wege für solche Koordinationsleistungen aufgezeigt werden, d.h., es sind Strategien aufzuzeigen, die einen gegenseitigen Informationsfluß sicherstellen, die Durchführung entscheidungsrelevanter Untersuchungen ermöglichen und die Selbstverpflichtung der beteiligten Organisationen auf gemeinsam formulierte Zielsetzungen intensivieren.

Praktisch gesehen läuft all dies auf die Initiierung eines Institutionalisierungsprozesses hinaus, in dessen Verlauf alle Leistungen der Mitgliedsorganisation umrissen und verfahrensmäßig abgesichert werden können. Der entscheidende Punkt dabei ist, daß offenbar die Bildung einer Regionalkonferenz als intermittierendes Interaktionssystem zwar die Möglichkeiten der Institutionalisierung prinzipiell bereithält, de facto jedoch die organisatiousspezifischen Erwartungsstrukturen im Hinblick auf die Möglichkeit interdependenten Entscheidens nicht soweit stabilisieren kann, daß die zweite Phase der Koordinierung eintritt.

In beiden untersuchten Fällen konnten wir - entgegen der theoretischen Annahmen - beobachten, daß die Gründung eines Vereins, also einer rechtsverbindlichen Struktur - bereits vor dem Voranschreiten eines etwaigen Institutionalisierungsprozesses mit Nachdruck betrieben wurde. Was also der Theorie nach am Ende der Institutionalisierung setehen sollte, wurde durch die Initiatoren an den Anfang der regionalen Zusammenarbeit gestellt. Dafür gibt es gewichtige Gründe: Bei der theoretischen Diskussion haben wir die Beziehungen der beiden systemischen Differenzierungsebenen Interaktion und interorganisatorische Relationierung nicht thematisiert. Hier besteht aber ganz offensichtlich eine Wechselwirkung mit praktischen Konsequenzen. Die Koordination interorganisationeller Erwartungsstrukturen hat nur eine Chance, wenn Kommune A von den anderen Kommunen erwarten kann, daß sie sich kontinuierlich und dauerhaft am Prozeß regionaler Kooperation beteiligen. Für die Herausbildung organisationspezifischer Erwartungen in dieser Richtung reichen nun offenbar mündliche Bekenntnisse nicht aus. Zudem erschwert die große Zahl der Mitgliedsorganisationen die Konsolidierung solcher Strukturen. Es bedarf

dazu eines schriftlichen Bekenntnisses "der Organisationen" (also ihrer politischen Vertretungen), das genügend Offenheit für die Wahrung der jeweils eigenen Entscheidungsspielräume bereithält, gleichzeitig aber soviel Verbindlichkeit transportiert, daß der gegenseitige Informationsfluß und dessen Dauer sowie die grundsätzliche Bereitschaft zur Reaktion auf gemeinsame Zielsetzungen sichergestellt scheint.

Die Rechtsform des Vereins ist hier besonders geeignet, da Vereine eigene Rechtspersönlichkeiten sind, die jene in einem Institutionalisierungsprozeß entstehenden Verpflichtungen explizit einfordern und letztlich (als Beweis der Solidarität sozusagen) von den Mitgliedern finanzielle Beiträge erheben: Wer zahlt, muß auch etwas von der Gemeinschaft wollen, so lautet die Hypothese, unter der Erwartungsstrukturen im Hinblick auf das zukünftige Entscheiden anderer Kommunen sich herausbilden.

Es geht darüber hinaus auch um die technische Möglichkeit der Koordination, woraus weitere Schlußfolgerungen abzuleiten sind: Das entstehende Gebilde, ob es nun Kommunalverbund oder Regionalkonferenz genannt wird, muß perspektivisch in der Lage sein, die technischen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit zu gewährleisten: Dies geschieht durch die Einrichtung einer selbstständig operierenden Geschäftsführung und ihren Beiträgen zur Eigendynamik des entstehenden Gebildes: Transparente Organisationsstrukturen sind eine weitere Voraussetzung für eine systematische Koordinierung von Erwartungsstrukturen zwischen Organisationen.

Kehren wir nun zur Entwicklung von Interaktionssystemen zurück:

Den Befragungsergebnissen nach läßt sich feststellen, daß die Entwicklung der Institutionalisierung nach jenem Muster verläuft, das im theoretischen Teil der Arbeit dargestellt wurde. So wurde die "Vertrauensentscheidung der Organisationen", die im Beitritt zum jeweils gegründeten Verein dokumentiert ist, auf der Ebene der Interaktion zwischen den beteiligten Personen nachvollzogen. Dies läßt sich aus den kürzerfristigen Erwartungen der Teilnehmer herauslesen. Wenn etwa gesagt wird, daß man die Probleme "der anderen" jetzt kennenlerne, und dabei feststelle, daß es oft dieselben sind, mit denen man sich selbst herumschlage, baut man implizit auf einen authentischen Informationsaustausch, der die Offenheit aller Mitglieder voraussetzt. Während sich hier - analog zu Luhmanns Schilderung - eine intuitive, aber konstruktive Überschätzung von Konsens offenbart, wird die tatsächliche Möglichkeit von Konsens durch das Entstehen eines "moralischen Gruppenzwanges" (so ein Gesprächs-

teilnehmer) weiter verfestigt. Ein solcher Gruppenzwang, oder auch die soziale Kohäsion innerhalb eines Interaktionssystems, baut nun aber nicht ausschließlich auf intuitiven Vertrauenswartungen, sondern setzt "bewußte" Entscheidungen voraus.

Vertrauen als diejenige Entscheidung, von einem gruppenkonformen Verhalten eines Mitgliedes auszugehen, dokumentiert sich in der Erkenntnis der Gesprächsteilnehmer, daß mit "abweichendem Verhalten" zwar sicher zu rechnen sei, daß man aber im Sinne einer produktiven Zusammenarbeit seine eigenen Entscheidungen auf einer "Unschuldsvermutung" aufbauen müsse. Auf die Frage, was denn geschehe, wenn ein Mitglied die Kooperationsbereitschaft der anderen ausbeute, wies man auf die dann wahrscheinliche "Ächtung" des betreffenden Teilnehmers oder der Teilnehmerin durch den Rest der Gruppe hin. Die moralische Diskriminierung wurde offenbar als wirksames Mittel gegen Ausbeutungsstrategien einzelner angesehen.

Institutionalisierungsprozesse dieser Art fanden in allen Gremien statt, deren Zahl sich in überschaubaren Grenzen hielt, d.h. im Falle des RV im Koordinierungsausschuß und den Fachausschüssen, im KV im Vorstand und den Fachausschüssen. Die große Mitgliederversammlung des RV ist demgegenüber eine zu selten stattfindende Großveranstaltung, die, obwohl eine große Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern untereinander persönlich bekannt ist, eine Kohäsionswirkung auf den gesamten Kooperationsprozeß nur deshalb ausüben kann, weil sie in formaler Hinsicht das Beschlußgremium des RV darstellt.

Im Gefolge des dargestellten Institutionalisierungsprozesses wurden weitere über die Inhalte des Vereinsrechts hinausgehende Regelsetzungen vorgenommen. Diese sind, wie eine ganze Reihe der von Ostrom (vgl. 2.4) angeführten Regeln, eher als Organisationsstrukturen anzusprechen, obwohl sie ihre Wurzeln im Institutionalisierungsprozeß haben. Die Überlastung der Interaktionssysteme verlangt nach einer Untergliederung des Diskussionsprozesses in Ausschüsse und Facharbeitsgruppen. Während in beiden untersuchten Fällen die Bildung der Ausschüsse bereits in "statu nascenti" vorgenommen wurde, ergaben sich weitere Differenzierungen erst aus praktischen Notwendigkeiten heraus: Im KV wurden Facharbeitsgruppen - "task forces" - zu einzelnen Problemen gebildet, deren Stellenwert im Organisationsgefüge sich erst noch zeigen muß. Im RV bildeten sich ebenfalls Unterarbeitsgruppen. Darüber hinaus wurde in Südniedersachsen eine

eigene Gesellschaft zur Vorbereitung der Regionalisierung des ÖPNV gegründet.

Alle diese Gliederungen sind - bis auf die Südniedersächsische ÖPNV-Vorbereitungsgesellschaft - informelle Gremien ohne jegliche Beschlußgewalt, und so könnte man annehmen, daß ihre Etablierung keinerlei "soziale" Entwicklung voraussetzt. Dennoch wären diese Gremien ohne eine vorangegangene Institutionalisierung nicht zustande gekommen. Im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung haben solche Gruppen relativ gesehen einen nicht zu unterschätzenden Einfluß. Die Kontrolle solcher Gruppen bleibt immer hinter ihrer Bedeutung im regionalen Geschehen zurück. Man muß also den Gremien in der Hinsicht vertrauen, daß sie auf geordnetem Wege unter Berücksichtigung jeweils aller relevanten Fakten zu Entscheidungen kommen. Da eine Selbstorganisation effizient und flexibel arbeiten muß, gibt es also keinerlei Fach- oder Rechtsaufsicht. Oft werden nicht einmal Diskussionsverläufe und Entscheidungsverfahren dokumentiert.

Auch bei der Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen spielen also Vertrauensentscheidungen eine maßgebliche Rolle. Diese treten bei der Besetzung von Gremien am deutlichsten hervor: Jedes weitere Gremium entsteht in den allermeisten Fällen aus einem bereits vorhandenem Gremium. Dort werden für eine Fach- oder Unterarbeitsgruppe dann ganz bestimmte Personen als Mitglieder ausgewählt: Die entsprechenden Vertreterinnen und Vertreter erfreuen sich meist seitens der Gruppe einer allgemeinen Wertschätzung in Gestalt von Zuschreibungen, wie "persönliche Integrität" und "fachliche Kompetenz". Bereits in der Zuschreibung fachlicher Kompetenz liegt im übrigen eine Vertrauensentscheidung: Damit meint man nicht nur, daß jemand viel über ein Fachgebiet weiß, sondern auch, daß er dieses Wissen im Sinne der gemeinschaftlichen Zielsetzungen verwendet.

Die Entwicklung kommunaler Zusammenarbeit ist demnach bereits auf der Ebene der Interaktion ein recht komplexer Vorgang, bei welchem der im zentralen Gremium entstehende Institutionalisierungsprozeß über eine Kette von Entscheidungen auf die nachgeordneten Gremien "überlappt". Es ist daher noch einmal zu betonen, daß dieser Prozeß nicht allein unter dem Stichwort "organisatorische Weiterentwicklung" zu beschreiben ist. Das organisatorische Element der Kooperation im gegenständlichen Sinne ist demgegenüber die Einrichtung fester Stellen, deren Inhaber im Rahmen festgelegter Kompetenzen für den Verbund agieren. So ist nach außen hin die jeweilige Geschäftsführung dasjenige Element, das die Konsolidierung

der Selbstorganisation verkörpert. Von seiten der Mitglieder aus gesehen ist die Geschäftsführung "gegenständlicher Ausdruck" ihres finanziellen Engagements. Für Beobachter von "Außen" hingegen repräsentiert eine Geschäftsführung die Adresse der Kooperation bzw. ihren "Sitz" im materiellen Sinne.

Das Agieren der Geschäftsführung verdient aber auch im Hinblick auf die dargestellten Institutionalisierungsprozesse alle Aufmerksamkeit: Die Geschäftsführer der beobachteten Kooperationen engagieren sich sehr stark auf dem Feld der Öffentlichkeitsarbeit, was nicht allein der Lenkung öffentlicher Aufmerksamkeit auf die Tätigkeit einer regionalen Zusammenarbeit dient, sondern, wie Gespräche ergaben - auch die soziale Kohäsion innerhalb des Geflechtes der Interaktionen und die wechselseitige Bindung unter den Organisationen stärkt. Der entstehende Effekt kann etwa wie folgt beschrieben werden: Im Pressespiegel entdecken sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer als Bestandteil des Verbundes. Die durch die Geschäftsführungen eifrig betriebene "Selbstbespiegelung" unterstützt in hohem Maße eine Entwicklung, in deren Folge Entscheidungen, also Stellungnahmen, Empfehlungen usw. dem Verbund, und nicht einzelnen Mitgliedern oder Mitgliedskoalitionen zugeschrieben werden. Die Wirkungen der "Organisationsentwicklung" im engeren Sinne reichen damit weit über die eigentliche Gremienarbeit im Rahmen der Kooperation hinaus, denn alle Interaktionssysteme, die zwischen einzelnen oder mehreren Kommunen gebildet werden, finden sich unter einem von den Geschäftsführungen gezimmerten ideellen Dach. Ganz abgesehen von ihrem praktischen Nutzen ist demnach die Bedeutung einer hauptamtlichen Geschäftsführung im Rahmen regionaler Zusammenarbeit auch aus soziologisch-theoretischer Sicht nicht hoch genug einzuschätzen.

Nachdem die Strukturen kommunaler Zusammenarbeit auf den Ebenen von Kommunikation und Interaktion betrachtet wurden, müssen wir nun der Frage nachgehen, welche Wechselwirkungen zwischen beiden Ebenen sozialer Differenzierung bestehen.

Betrachten wir die Entwicklung kommunaler Zusammenarbeit, so sind Interaktionssysteme einer interorganisatorischen Relationierung immer vorgeschaltet. Um dies zu erläutern, ist die Struktur der interorganisatorischen Relationierung am vorliegenden Beispiel zu vergegenwärtigen: Wie im Theorieteil dargelegt, sorgen bei Konsolidierung des Beziehungsgeflechtes die Entscheidungen einer Organisation automatisch

für Anschluß in einer anderen Organisation. Mit Anschluß ist dabei nicht eine Beziehung gemeint, bei der Kommune A eine Gewerbefläche ausweist, bloß weil der Nachbar dies auch tut. Anschluß ist im Kontext der regionalen Kooperation zu sehen, also im Zusammenhang der Koordination von "positiven" Erwartungsstrukturen. "Anschluß" beschreibt also nicht ein kausales In-Bezug-Nehmen, sondern ist Element einer Interdependenz. Man müßte also genauer formulieren: Die Entscheidung einer Kommune führt - sofern sie für die Kooperation von Bedeutung ist - prinzipiell seitens der anderen Kommunen zu einer Neubewertung vorhandener Entscheidungsräume der Gemeinschaft, und bietet damit einen neuen Anreiz zur Koordinierung von Erwartungsstrukturen.

Interorganisatorische Relationierung wird in den meisten Fällen im Rahmen von Interaktionssystemen erfolgen. Im Zuge einer automatischen Koordinierung von Erwartungsstrukturen ist es zwar möglich, sich gegenseitig über anstehende Fragen und Probleme sowie erfolgte Entscheidungen schriftlich in Kenntnis zu setzen. Da mit jeglicher Kontaktnahme aber meist auch Koordinationsprobleme berührt werden, führen viele Entscheidungserwartungen innerhalb einer Kommune unter der Perspektive einer kommunalen Regionalpolitik zu Koordinationsbedarfen, die nur über personelle Kontakte mit den Nachbarn zu befriedigen sind. Die auf diese Weise entstehenden Interaktionssysteme beruhen, auch wenn sie von Fall zu Fall gebildet werden, auf vorherigen Absprachen und sind daher betreffs ihrer Einberufung und ihres Ablaufes von Routinen geprägt. Ihr Entstehen ist damit selbst eine entscheidungsvorbereitende Routine. Kennzeichen für eine interorganisatorische Relationierung sind damit auf der Ebene von Kommunikation Entscheidungen, die organisationsübergreifend aufeinander Bezug nehmen, und auf der Ebene von Interaktion die Herausbildung von Routinen, die eine Koordination von Erwartungsstrukturen sicherstellen.

Nun beschäftigt sich die vorliegende Arbeit vornehmlich mit Beziehungsgeflechten, die erst im Entstehen begriffen sind, d.h., die angesprochenen Routinen müssen erst ins Leben gerufen werden. Hier kommt das zentrale Interaktionssystem, oder genauer: Verhandlungssystem ins Spiel, dessen Ergebnisse erst die routinierte Koordination von Erwartungsstrukturen ermöglicht. Die Aufgabe des KV und des RV bzw. ihrer Arbeitsgremien besteht darin, einen verbindlichen Rahmen für die Herausbildung derjenigen Interaktionen zu setzen, die hernach die Kooperation im materiellen Sinne tragen. So wird z.B. verabredet, in welchen Fällen und zu welchen Zeit-

punkten man sich gegenseitig über anstehende Planungen informieren will, welche Gewerbeflächen wie teuer sein sollten, welche Standorte für den sozialen Wohnungsbau außerhalb von Oberzentren infrage kommen usw.. Weitere Interaktionen müssen nunmehr im Geflecht interorganisatorischer Entscheidungsgänge "von alleine laufen".

Wir können damit schlußfolgern, daß interorganisatorische Differenzierungsprozesse auf der Ebene von Kommunikation (Relationierung von Entscheidungen) nicht ohne Interaktionssysteme entstehen können und im weiteren Verlauf durch die Koordinierung von Erwartungsstrukturen, also durch die Existenz von Interaktionsroutinen "am Leben" gehalten werden.

Die letzte Frage, die sich aus der theoretischen Vorarbeit ergeben hat, ist diejenige nach dem "Point Of No Return". Läßt sich aus den empirischen Untersuchungen heraus ein Entwicklungsstadium bestimmen, bei dessen Erreichen der weitere Prozeß als Selbstläufer anzusehen ist?

Ein solches Stadium ist sicherlich dann gegeben, wenn die oben erwähnten Interaktionsroutinen sich etabliert haben, wenn also die fortlaufende Koordinierung von Erwartungsstrukturen stattfindet, ohne daß es eines Eingriffes zentraler Stellen oder Gremien bedarf. Dieses Stadium ist jedoch bei keiner der untersuchten Kooperationen bisher zu beobachten gewesen. Gleichwohl kann man aus der Berücksichtigung der dortigen Entwicklungsverläufe eine gewisse Sicherheit dahingehend ableiten, daß die Kooperationen sich verfestigen werden, daß es also nicht zu einer Auflösung der gebildeten Strukturen kommt. Aber kann man sicher sein?

Im systemtheoretischen Sinne ist ein "Zurück" erst dann nicht mehr möglich, wenn sich im interorganisatorischen Beziehungsgeflecht ein systemischer Differenzierungsprozeß etabliert hat, der - quer zu den Beobachtungs- und Entscheidungsräumen der Organisationen - zu einer eigenen System/Umwelt-Grenze findet bzw. diese laufend prozessiert. Selbst ein etabliertes System kann aber jederzeit zusammenbrechen, wenn Veränderungen der Umwelt die Anpassungsfähigkeit des Systems überfordern. Die gestellte Frage kann demnach überhaupt nur beantwortet werden, wenn man von einer relativen Stabilität der regionalpolitischen "Umwelt" ausgeht. Dies wiederum ist kaum wahrscheinlich: Es kann davon ausgegangen werden, daß es in den nächsten zwei Jahrzehnten starke Veränderungen im Wahrnehmungsraum der Kommunen geben wird: Zunehmend restringierte finanzielle Spielräume in allen öffentlichen Haushalten werden einen Zwang zur effizienteren Verwendung der Mittel ausüben, die Verringerung

von Flächen durch weitere Bebauung, durch landesplanerische Vorgaben und naturschutzfachliche Anforderungen erzeugen einen zusätzlichen Druck zur interkommunalen Abstimmung. Die weitere Aushöhlung oder gar Abschaffung der Gewerbesteuer schafft veränderte finanzielle Anreize und entschärft - wie auch die zunehmenden "Nebenkosten"⁶ der Ansiedlung von Gewerbe - so manche Konkurrenzbeziehung im interkommunalen Feld. Diese absehbaren Veränderungen im kommunalen Beobachtungsraum werden widersprüchliche Impulse aussenden. Bereits in der Gegenwart zeichnen sich z.B. zwei verschiedene Möglichkeiten ab, auf die Restringierung finanzieller Spielräume zu reagieren. Der eine Weg besteht in einer Strategie des "Einigelns" der andere hingegen im Bemühen um eine Bündelung von Entwicklungsstrategien.

Ein Zurückfahren der Kooperation ist allerdings aus gegenwärtigem Kenntnisstand zumindest unwahrscheinlich, wenn ein von allen Mitgliedern getragenes zentrales Instrument (in der Form einer Rechtsperson mit einem eigenen Haushalt und einer hauptamtlichen Geschäftsführung) seine Arbeit aufgenommen hat, und dort ergangene Empfehlungen eben diesem Gebilde, und nicht einzelnen Mitgliedern zugeschrieben werden. Wenn der "Verbund" erste Regeln (z.B. die gegenseitige Informationspflicht) für die oben angesprochenen Interaktionsroutinen entwickelt hat, ist ein "Punkt der wahrscheinlichen Dauer" erreicht, der sich durch eine Abkehr von abstrakten Regionalorientierungen und eine projektorientierte Hinwendung zu spezifischen Koordinationsproblemen zu erkennen gibt.

Da die theoretischen Schlußfolgerungen aus der empirischen Beobachtung nunmehr vorliegen, sollen kurz deren Konsequenzen für die neuere Entwicklung politik- und verwaltungswissenschaftlicher Theoriebildung skizziert werden. Die Herausbildung selbstorganisierter Kooperationen stellt bei Gelingen eine enorme Erweiterung gesellschaftlicher Selbststeuerungspotentiale dar. Neu an diesen Kooperationsformen ist, daß es sich - ohne jegliche juristische Regelsetzung von außen - um ein komplexes Ineinandergreifen von Interaktion und Organisation handelt, welches insgesamt gesehen zwar nicht als Akteur, wohl aber als Netz von Beziehungen charakterisiert werden kann. Aus diesem Grund werden

6 Hierunter fallen z.B. sekundäre Erschließungskosten, wie der Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen und Versorgungseinrichtungen.

Regionalkonferenzen mit den Methoden der Netzwerkanalyse untersucht (vgl. Fürst 1993, Fürst/Kilper 1993, Fürst 1994), wobei Fürst allerdings seine Beobachtungen dagingehend spezifiziert, daß die Erkenntnisse über politische Netzwerke nur bedingt auf Regionalkonferenzen zu übertragen seien (1994: 185)⁷.

Uns interessiert in diesem Zusammenhang, ob der Netzwerkbegriff mit systemtheoretischen Erwägungen kompatibel ist, und ob er auf den speziellen Fall kommunaler Zusammenarbeit angewendet werden kann. Netzwerke werden in der Literatur als interorganisatorische Beziehungen beschrieben (Marin/Mayntz 1991: 14), die sowohl die Strukturbildung auf die Ebene von Kommunikation (Entscheidungen) als auch auf die damit in Zusammenhang stehenden Interaktionsformen beinhalten. Unter dem begrifflichen Dach des Netzwerkkonzeptes finden sich daher alle wesentlichen Koordinationsmechanismen, wie Hierarchie (Organisation), Austausch, Gemeinschaft, Verhandlungen (vgl. Benz 1993: 170ff., vgl. auch Mayntz 1993: 43, Fußn. 7). Oder aber Netzwerke werden jenseits der bekannten gesellschaftlichen Koordinationsmechanismen Markt, Hierarchie, Demokratie als "kooperative Spiele" bezeichnet (vgl. Zintl 1993: 181).⁸ Der Zusammenhalt von Netzwerken ergibt sich nach dieser Lesart aus einem "Netz von Verhaltensregeln" (ebd.), woraus wir folgern können, daß das Entstehen von Netzwerken von Institutionalisierungsprozessen begleitet ist.

Folgt man der entsprechenden Literatur (z.B. Mayntz 1992b: 24, aber auch Kenis/Schneider 1991: 41ff., Mayntz 1993), so besteht ein Netzwerk aus den regelgebundenen Beziehungen zwischen autonomen Handlungseinheiten (hier müßte man systemtheoretisch übersetzen: aus personellen und organisierten Sozialsystemen).

Neben diesen in handlungstheoretischem Kontext vorgenommenen Definitionen versucht Teubner eine systemtheoretische Klärung der Begrifflichkeit: Netzwerke sind, so Teubner, Emergenzphänomene in dem Sinne, daß

7 Fürst begründet dies damit, daß bei Regionalkonferenzen ein Prozeß kollektiver Problembearbeitung im Vordergrund steht, und nicht die Einflußnahme auf staatliche oder sonstige Gremien. Ferner seien sie vornehmlich damit beschäftigt, Kooperation in ihrem eigenen Wirkungsbereich zu organisieren und operierten in räumlicher Abgrenzung. Schließlich seien sie stark von staatlichen Vorgaben geprägt. Dieser Einschätzung ist sicherlich zuzustimmen.

8 Zintl nimmt dabei bezug auf Scharpf, der sich mit besonderen Formen von Netzwerken innerhalb hierarchischer Strukturen beschäftigt (Scharpf 1993 a, b).

sie neue, selbstreferente Zirkel herausbilden. Ihre Funktion bestehe darin, auf Grund institutioneller Arrangements eine Synthese zwischen den beiden Koordinationsmechanismen Vertrag (Austausch) und Organisation (Hierarchie) herzustellen (Teubner 1992: 190ff.). Die praktischen Vorstellungen Teubners ähneln damit denen von Mayntz, Kenis/Schneider und Zintl, d.h., Netzwerke werden als eine regelgebundene Verknüpfung mehrerer systemspezifischer Operationen angesehen. Aus Teubners Ausführungen läßt sich allerdings schließen, daß er Netzwerke eindeutig auf der Ebene von Kommunikation zu definieren versucht, während die anderen Autoren eher die Verknüpfung von Interaktionen bzw. die im Rahmen von Institutionalisierungsprozessen einhergehende Regelsetzung in den Vordergrund stellen. Beide Vorstellungen gehen auf die Tatsache zurück, daß in der Wirtschaft und im politisch-administrativen Bereich neue "Akteure" entstehen, die über eine gewisse kollektive Handlungsfähigkeit verfügen (in denen also eine Koordinierung von Erwartungsstrukturen stattfindet), die dessen ungeachtet jedoch kein beobachtbares (Steuerungs-) Zentrum aufweisen.

Netzwerke sind also Gebilde, an welche sich einerseits Entscheidungserwartungen richten, denen auf der anderen Seite aber Entscheidungen im kausalen Sinne nicht zuzurechnen sind. Teubner vergleicht das Netzwerk daher mit einer "vielköpfigen Hydra", deren beobachtbare Handlungsfähigkeit nicht derjenigen einer "Verbandsperson" gleichkommt (Teubner 1992: 207). Steuerungspolitisch, und auch im Sinne der theoretischen Aufarbeitung systemtheoretischer Steuerungskonzepte⁹ ist daher die weitere Untersuchung netzwerkartiger Gebilde von allerhöchstem Interesse.

Faßt man die Diskussion zusammen, so läßt sich feststellen, daß sich das Netzwerkkonzept auf die lockere Kopplung von Akteuren bezieht, wobei hier seitens der Politikforschung sowohl Personen als auch kollektive Handlungseinheiten gemeint sind. Systemtheoretisch gesehen erstreckt sich also eine sozialstrukturelle Bindungswirkung von Netzwerken auf die beiden Ebenen der Differenzierung "Organisation" und "Interaktion".

Den Ausführungen Teubners zufolge kommt allerdings eine besondere Form von Kommunikation hinzu, indem, sozusagen organisationsübergreifend, die gegenseitige Anschlußfähigkeit von hierarchischen und vertragli-

⁹ Vgl dazu die Arbeiten von Teubner/Willke 1984, Luhmann 1989a, , Teubner 1989, Willke 1992, 1993 und insbesondere Ulrich 1993.

chen Operationen hergestellt wird. Was dies betrifft, stehen wir im Hinblick auf unser Subjekt vor dem alten Problem, daß sich Kommunikation nicht direkt beobachten, sondern nur über die Selbstbeschreibung eines Systems erschließen läßt. Die Frage ist zudem, wie die von Teubner angeführte gegenseitige Anschlußfähigkeit von Vertrag und Organisation im Hinblick auf eine kommunale Zusammenarbeit zu interpretieren ist. Eine Beziehung dieser Art würde voraussetzen, daß die Entscheidung einer Kommune A über vertragliche Bindungen eine Entscheidung der Kommune B auslöst. Im Hinblick auf punktuelle Formen der Kooperation, z.B. bei der Abwasserentsorgung, sind solche Beziehungen nichts Ungewöhnliches. Soll sich die Bindung jedoch über eine breite Palette kommunalen Entscheidens erstrecken, erscheinen solch intensive Formen der Zusammenarbeit höchst unwahrscheinlich bzw. würden in die Etablierung eines Zweckverbandes mit eigenem Wirkungskreis münden. Hier stellt sich dann eine direkte Form der kollektiven Handlungsfähigkeit ein, und nicht die von Teubner beschriebene "vielköpfige Hydra". Diese Form der (von anderen unterstellten) Handlungsfähigkeit¹⁰ ist nicht die eines Verbandes, eines Vereines, einer Organisation, sondern diejenige eines Konglomerates von Personen und Organisationseinheiten, welches Einfluß gewinnt, ohne als Gruppe aufzutreten. Die Steuerungspolitische Relevanz von Netzwerken ist also analog zu derjenigen gesellschaftlicher Teilsysteme zu begreifen: So hat das Wirtschaftssystem "Einfluß", indem es als Umwelt für andere Systeme Leistungen für diese bereitstellt, ohne dabei als Einheit aufzutreten. Trotzdem wird davon gesprochen, daß "die

10 Mit "unterstellter Handlungsfähigkeit" ist hier auch die kausale Zurechnung von Handlungen oder Wirkungen durch die heuristische Begriffsbildung im allgemeinen Sprachgebrauch gemeint. Nimmt man etwa das von Teubner untersuchte Beispiel der Franchising-Unternehmen zur Hand, lassen sich Sätze bilden, wie: "Die Unternehmenskette Mc Donald unternimmt dies oder jenes." In Wahrheit dreht es sich hier um eine große Zahl von durch Kontrakte miteinander verbundener Betriebe, deren jeweils einzelne Operationen im Zusammenhang eine Wirkung erzeugen, ohne daß sie aber als Gruppe handlungsfähig wären. Ein anderes Beispiel sind anarchische Computernetze, wie etwa das Internet: Hierzu lassen sich Aussagen treffen, wie: "Das Internet beansprucht in zunehmendem Maße die Freizeit von interessierten Personen und führt zur steigenden Auslastung des Telekommunikationsnetzes." Gegenüber Franchising-Unternehmensgruppen besteht hier nicht einmal ein kontraktueller Zusammenhang, denn die Struktur des Netzes ergibt sich aus dem Verhalten der gesamten Nutzer. In diesem Falle wird nicht einmal Handlungsfähigkeit unterstellt, und dennoch können dem Netz im Sprachgebrauch Wirkungen zugeschrieben werden. Steuerungspolitisch sind solche Gebilde allerdings auch dann von höchstem Interesse, wenn sich ihre "Handlungsfähigkeit" allein aus einem vereinfachenden Sprachgebrauch heraus ergibt.

Wirtschaft dies oder jenes verursache", womit in aller Regel mehr gemeint ist, als die Gruppe der Lobbyisten.

Es lohnt in dem hier verfolgten Zusammenhang nicht, die Diskussion auf dieser Ebene weiterzutreiben, da Netzwerke in der Sphäre von Kommunikation nur zu analysieren sind, wenn sie, wie die von Teubner untersuchten Franchising-Firmengruppen, eine Selbstbeschreibung angefertigt haben.

Damit bleibt nur, die Netzwerkanalyse als heuristisches Verfahren zu betreiben und den zugehörigen Terminus als Sammelbegriff für den Zusammenhang von interpersonellen und interorganisationellen Bindungen einzusetzen. Aber selbst in dieser groben Verwendung kann man die Strukturen kommunaler Zusammenarbeit nicht als Netzwerk bezeichnen. Mit Netzwerken ist etwas anderes gemeint, als die bei der Selbstorganisation von Personen und anderen "Akteuren" entstehenden Beziehungsmuster. Die im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit entstehenden Prozesse sind gewissermaßen "nach innen" gerichtet: Die Koordination von Erwartungsstrukturen und die Transparenz des Geschehens sind gleichzeitig Ziel und Voraussetzung der Veranstaltung. Netzwerke bilden sich dagegen - z.B. innerhalb bestimmter Fachpolitiken oder zwischen Unternehmen - deshalb heraus, weil bereits homogene Erwartungsstrukturen bestehen. Sie sind in bezug auf das Ganze ihrer Erscheinung nicht auf die systematische Entwicklung von innerer Transparenz angewiesen, sondern ausschließlich auf die - wie immer im einzelnen geartete - Kopplung ihrer Elemente. Im Extremfalle braucht eine Einheit nicht einmal alle anderen Einheiten zu kennen. Ähnlich wie im "Internet" muß man nur wissen, wie man Anschluß gewinnt, nicht aber, wo sich bestimmte Dateien, Datenbanken oder Service-Einrichtungen befinden.

Damit ist deutlich geworden: Kommunale Zusammenarbeit bildet zwar ein Netz von kollektiven und personellen Handlungseinheiten heraus. In diesem Netz läuft aber kein Netzwerkprozeß, sondern eine möglichst simultane Koordinierung von Erwartungsstrukturen: Interaktionen und Entscheidungsroutrinen haben zum Ziel, daß jeder zur gleichen Zeit die gleichen Informationen, die gleichen Chancen zur Mitentscheidung - und auch die gleichen Möglichkeiten zum Boykott erhält.

Am Ende steht schließlich die Frage, welche Perspektive die Untersuchung für die weitere Forschung im regionalpolitischen Feld eröffnet?

Mitzunehmen ist, daß die Selbstorganisation von Organisationen ähnlich der Bildung eines Vereines, einer Gruppe oder Initiative zwischen Personen einen sozialen Prozeß darstellt, dessen strukturelle Vielfalt aber ungleich höher ist, weil es keine Handlungseinheiten, keine Ziele und keine Interessen gibt. Stattdessen gibt es in erster Linie Entscheidungen und deren mögliche Anschlußfähigkeit durch die Art und Weise, wie sie interpretiert werden. "Akteure" sind daher Fiktionen, sind Zuschreibungen oder besser: Strukturen von Interpretationen, die sich um beobachtbare Entscheidungsprozesse herausbilden. Nichts, was im Bereich einer kooperativen Regionalpolitik beobachtbar ist, hat per se Kontinuität. Morgen kann alles anders sein, denn Fehlinterpretationen sind keine Seltenheit. Wäre da nicht die Struktur von Interaktion und Kommunikation, auf deren Analyse die Systemtheorie soviel Wert legt. Gewiß lassen sich damit keine kausalen Abfolgen von Ereignissen fassen, auch wenn der praktische Sprachgebrauch immer wieder zur Verwendung subjektivierender Terminologien zwingt. Die Systemtheorie hält gewissermaßen dazu an, stets das mitzudenken, was sich nicht immer sagen läßt: Die kommunale Zusammenarbeit erzeugt kein gemeinsames Handeln, sondern lediglich einen Möglichkeitsraum für den gegenseitigen Anschluß von Entscheidungen, der durch wechselseitige Restringierung zum Wahrscheinlichkeitsraum avancieren kann.

Zwischen Kommunen gibt es kein Vertrauen, wohl aber können Interaktionssysteme Entscheidungsroutinen in Gang setzen, die vom Beobachter als vertrauensvoller Umgang interpretiert werden. Systemtheoretische Beobachtungen stellen sich daneben und laden zu anderen Formen der Interpretation ein. Hier ist weniger von Interesse, wem etwas zugeschrieben werden kann, sondern wie aus dem Raum unendlicher Komplexität selektiert wird, und wie sich die Strukturen dieser Selektion im Laufe von wechselseitigen Interpretationen transformieren.

Die Arbeit hat mit der hier möglichen Konsequenz versucht, den Wandel von Strukturen im Entstehen von kommunaler Zusammenarbeit zu beschreiben. Dies ist nur ein kleiner und erster Schritt, dem weitere folgen müssen. Der kurze Blick auf das Geschehen läßt wesentliche Fragen noch offen: Welchen Grad von Stabilität kann die "soziale Kohäsion" im Rahmen einer dezentralen Regionalpolitik erreichen, wie immun ist sie gegen Veränderungen der äußeren Umwelt? Hinter all dem steht im Grunde die kühne praktische Frage: Können nicht reformierbare, jedoch überkommene politisch-administrative Strukturen durch den systemischen Zusammenhalt freiwilliger Kooperation kompensiert werden?

Damit ist ein Forschungsprogramm bezeichnet, an dessen Anfang die hier verfolgte Diskussion zu verorten ist. Ihr Kontext bezeichnet eine der interessantesten Aufgaben, die die Soziologie und ihre verwandten Disziplinen in naher Zukunft zu bewältigen haben.

Literaturverzeichnis

- Afheldt, H./Siebel, W./Sieverts, T. (Hrsg.) 1987: Gewerbeentwicklung und Gewerbepolitik in der Großstadtregion, Beiträge zur Stadtforschung Nr. 4, Gerlingen
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1991: Perspektiven kommunaler Zusammenarbeit in Niedersachsen, Arbeitsmaterial Nr. 183, Hannover
- Aichholzer, G./Schienstock, G. (Hrsg.) 1989: Arbeitsbeziehungen im technischen Wandel. Neue Konfliktlinien und Konsensstrukturen, Berlin
- von Alemann, U. u.a. (Hrsg.) 1990: Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn
- Arbeitsstelle Dialog 1994: Strukturatlas Weser-Ems, Oktober 1994, Oldenburg
- Asam, W.H./Heck, M./Specht, Th. (Hrsg.) 1988: Kommunale Sozialplanung. Report und Perspektiven für Akteure vor Ort, Schriftenreihe des Berufsverbandes Deutscher Soziologen Band 9, Bielefeld
- Asche, M./Krieger, F. 1990: Interkommunale Zusammenarbeit - Gemeinschaftliche Industrie- und Gewerbegebiete, Schriften des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 41, Dortmund
- Asmacher, Chr. 1989: Regionale Strukturpolitik in der BRD: Wirkungsweise und zielkonforme Gestaltung, Beiträge des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen Nr. 127, o.O.
- Axelrod, R. 1991: Die Evolution der Kooperation, München
- Bade, F.-J./Theisen, R. 1994: Entscheidungsstrukturen und Verfahren, in: Heinze, R.G./Voelzkow, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Baestlein, A./Konukiewitz, M. 1980: Implementation der Raumordnungspolitik. Die Schwierigkeiten der Koordination, in: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme, Königstein/Ts.

- Bauer, R. 1991: Lokale Politikforschung und Kooperationsansatz. Kritik und Plädoyer für das Konzept der Intermediarität, in: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/Boston/Berlin
- Bauser, J. (Hrsg.) 1992: Europa der Regionen. Aktuelle Dokumente zur Rolle und Zukunft der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozeß, Berlin
- Beckenbach, F. 1988: Die regionale Wirtschaftsförderung - Bestandsaufnahme und Alternativen. Eine Untersuchung am Beispiel Niedersachsens, Schriftenreihe des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung 10/88, Berlin
- Beckenbach, N./van Treeck, W. (Hrsg.) 1994: Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit (Sonderband 9 Soziale Welt), Göttingen
- Beier, Chr. 1993: Regionale Verwaltungskultur, Selbst-Referentielle Systeme und Mikropolitische Agieren, in: Geographische Zeitschrift 3/93
- Beirat für Raumordnung 1983: Selbstverantwortliche regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung. Empfehlung vom 18.3.83, in: Informationen zur Raumentwicklung 1-2/1984, Bonn
- Bendel, Kl. 1993: Funktionale Differenzierung und gesellschaftliche Rationalität, in: Zeitschrift f. Soziologie 4/93
- Benz, A. 1991: Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 2, 1991
- Benz, A. 1992a: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungssysteme in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R. a.a.O.
- Benz, A. 1992b: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern: Probleme, Lösungsversuche und Lösungsvorschläge, in: Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R. a.a.O.
- Benz, A. 1993: Commentary On O'Toole and Scharpf, in: Scharpf, F.W. (Hrsg.) a.a.O.
- Benz, A. 1994: Zur demokratischen Legitimation von Verhandlungen, in: Kilper, H. (Hrsg.), a.a.O.

- Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R. 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/M., New York
- von Beyme, K. 1984: Der Neokorporatismus - Neuer Wein in alte Schläuche?, in: Geschichte und Gesellschaft 10/1984
- von Beyme, K. 1987: Institutionentheorie in der neueren Politikwissenschaft, in: Göhler, G. (Hrsg.), a.a.O.
- von Beyme, K. 1991: Regierungslehre zwischen Handlungstheorie und Systemansatz, in: Hartwich, H.H./Wewer, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Biel, D. 1987: Umriss einer EG-Finanzverfassung aus föderalistischer Perspektive, in: Mestmäcker, E.J. u.a. (Hrsg.) a.a.O.
- Blanke, B. (Hrsg.) 1991: Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen dezentraler Politik, PVS-Sonderheft 22/91, Opladen
- Bloch, A. 1987: Koordinierung raumrelevanter Planungen durch die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Raumforschung und Raumordnung 1-2/1987
- Böhret, C. 1983: Neue Aspekte der Verwaltungsforschung am Beispiel "staatlicher Verwaltung und Wirtschaftsförderung", Speyer
- Borst, R. u.a. (Hrsg.) 1990: Das neue Gesicht der Städte - Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel/Boston/Berlin
- Brause, H.H. 1982: Das Gegenstromverfahren in der Raumordnung - zum Abstimmungsverfahren bei Planungen, Köln
- Braun, D. 1993: Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften, in: Héritier, A. (Hrsg.), a.a.O.
- Budde, F. 1995: Zusammenarbeit in der Region Hamburg, in: RaumPlanung 69/95
- Bühler, Th. u.a. 1987: Regionale Beschäftigungsförderung - Erfahrungen aus Modellversuchen zur Förderung des endogenen Entwicklungspotentials, in: Fritsch, M./Hull, Chr. (Hrsg.), a.a.O.
- Bühler, W. 1987: Landkreise und Gemeinden, in: Füsslin, E. u.a. (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung in der Gegenwart, Stuttgart
- Bußhoff, H. (Hrsg.) 1992: Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit, Beiträge zur Grundlagendiskussion, Baden Baden

- Bullmann, U. (Hrsg.) 1994: Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Prozeß der EG-Integration, Baden Baden
- Bullmann, U./Eißel, D. 1993: Europa der Regionen. Entwicklung und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zum "Parlament" vom 14.5.93
- Bussmann, W. 1985: Modelle der Aufgabenteilung in der Raumordnungspolitik, in: Hänni, H.D. (Hrsg.), a.a.O.
- Calvert, R.L. 1989: Reciprocity Among Self-Interested Actors: Uncertainty, Asymmetry, and Distribution, in: Ordeshook, P.C. (Hrsg.), a.a.O.
- Cambell, C. 1988: The Search for Coordination and Control: When and How are Central Agencies the Answer?, in: Cambell, C./Peters, B.G. (Hrsg.), a.a.O.
- Cambell, C./Peters, B.G. (Hrsg.) 1988: Organizing Governance, Governing Organizations, Pittsburgh
- Caspar, R. u.a. 1985: Die Bedeutung regionaler Entwicklungsträger, in: Hänni, H.D. (Hrsg.), a.a.O.
- Chisholm, D. 1989: Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems, Berkeley
- Clement, W. 1992: Regionalisierung in Europa, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), a.a.O.
- Cook, K.Sch./Levi, M. (Hrsg.) 1990: The Limits of Rationality, Chicago
- Czada, R.M. 1991a: Interest Groups, Self-Interest, and the Institutionalization of Political Action, in: Czada, R.M./Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.), a.a.O.
- Czada, R.M. 1991b: Regierung und Verwaltung als Organisationen gesellschaftlicher Interessen, in: Hartwich, H.H./Wewer, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Czada, R.M./Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.) 1991: Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality, Frankfurt a.M., Boulder (Col.)
- Damman, K./Grunow, D./Japp, K.P. 1994: Theorie der Verwaltungswissenschaft nach mehr als einem Vierteljahrhundert, in: Dies. (Hrsg.), a.a.O.

- Damman, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.) 1994: Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen
- Danielzyk, R./Wiegand, C.Chr. 1986: Niedersächsische Raumordnungspolitik und die jüngere Entwicklung der Stadt Lingen (Ems), in: Neues Archiv für Niedersachsen 2/1986
- Danielzyk, R. 1992: Niedersachsen im Umbruch. Probleme und Perspektiven der Regionen und der Regionalpolitik, in: Verein für eigenständige Regionalentwicklung (Hrsg.) 1992: Wer entwickelt die Region? Ansätze des sozialen und ökologischen Umbaus in Niedersachsen, Hannover
- Danielzyk, R. 1994: Regionalisierung der Ökonomie - Regionalisierung der Politik in Niedersachsen. Zur Aktualität geographischer Regionalforschung, in: Berichte zur deutschen Landeskunde 1/94
- Danielzyk, R. 1995: Regionalisierte Entwicklungsstrategien - "modisches" Phänomen oder neuer Politikansatz, in: Momm, A. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Danielzyk, R. /Priebes, A. 1995: Regionale Moderation - Erfahrungen aus dem Raum Bremen/Bremerhaven/Oldenburg, in: Momm u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Dauber, G. 1991: Das ZIN-Programm - ein verfassungsrechtliches Problem? In Städte und Gemeinderat 2/1991
- Dietrichs, B. 1987: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau- und Wohnungspolitik, in: Schuster, F. (Hrsg.), a.a.O.
- Döhler, M. 1993: Netzwerke im politisch-administrativen System, in: Fürst, D./Kilper, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Döhler, M./Manow-Borgwardt, R. 1992: Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung, in: PVS 4/92
- Drexler, A. 1989: Alte und neue Fürsorglichkeiten, Opladen
- Eberstein, H.H. (Hrsg.) 1992: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln
- Eckey, H.-F. 1988: Innovationsorientierte Regionalpolitik. Möglichkeiten und Grenzen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen (Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 178), Hannover

- Eckey, H.-F./Klemmer, P. 1991: Neuabgrenzung von Arbeitsmarktregionen für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung 9-10/91, Bonn
- Ehlers, D. (Hrsg.) 1990: Kommunale Wirtschaftsförderung, Köln
- Eichener, V. u.a. 1995: Auswertung und Schlußfolgerungen, in: Heinze, R.G./Voelzkow, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Einert, G. 1990: Europa auf dem Weg zur politischen Union? Politische Entwicklungsaspekte aus nordrhein-westfälischer Sicht, in: von Alemann, U. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Ellwein, Th. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, mehrere Jahrgänge
- Erne, H. 1984: Regionalplanung, Regionalbewußtsein und "Parlamentarismus" der regionalen Ebene, in: Informationen zur Raumentwicklung 1-2/1984, Bonn
- Ertel, R. 1991: Räumliche Auswirkungen des EG-Binnenmarktes. Thesen für Niedersachsen, NIW-Forschungsbericht Nr. 17, Hannover
- Eser, T.W. 1991: Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik, Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien Nr. 1, Trier
- Esser, A. 1990: "Habits", "Frames" and "Rational Choice". Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl, in: Zeitschrift für Soziologie 19/1990
- Europäisches Parlament 1993: EntschlieÙung vom 18.11.93, zit. aus: NST-Nachrichten 3/93
- Forth, Th.P./Wohlfahrt, N. 1992: Politische Regionalisierung. Zur Reform staatlichen Handelns in Nordrhein-Westfalen aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), a.a.O.
- Forth, Th.P./Wohlfahrt, N. 1992: Politische Regionalisierung - Zur Paradoxie eines modernen Diskurses, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4/92
- French, W.L./Bell jr.C. 1990: Organisationsentwicklung, Stuttgart

- Fritsch, M./Hull, Chr. (Hrsg.) 1987: Arbeitsplatzdynamik und Regionalentwicklung. Beiträge zur beschäftigungspolitischen Bedeutung von Klein- und Großunternehmen, Berlin
- Fürst, D./Hesse, J.J./Richter, H. 1984: Stadt und Staat, Baden Baden
- Fürst, D./Phillipsohn, B. 1985: Die kreisgebundene Regionalplanung in Niedersachsen, Manuskript, Hannover
- Fürst, D. 1987a: Regionalplanung - im Aufschwung?, in: Raumforschung und Raumordnung 1-2/1987
- Fürst, D. 1987b: Regionalplanung in Niedersachsen, in: Raumforschung und Raumordnung 1-2/1987
- Fürst, D. u.a. 1990: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, Baden Baden
- Fürst, D. 1991a: Grundsatzfragen und Organisationsformen der übergeordneten Zusammenarbeit, in: NIW (Hrsg.): Zur Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik, Hannover
- Fürst, D. 1991b: Stadt und Region in Verdichtungsräumen, in: Blanke, B. (Hrsg.), a.a.O.
- Fürst, D. 1991c: Koordination in der Raumplanung, in: Ellwein, Th. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Fürst, D. 1991d: Handlungsfähige Organisationsstrukturen für regionale Kooperationsmodelle in Niedersachsen, in: ARL (Hrsg.), a.a.O.
- Fürst, D. 1993: Intermediäre Organisationen zwischen offenen Netzwerken und festen Strukturen, in: Fürst, D./Kilper, H. (Hrsg.) a.a.O.
- Fürst, D. 1994: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, in: Raumforschung und Raumordnung 3/94
- Fürst, D./Kilper, H. 1993: Die Innovationskraft regionaler Politiknetzwerke - Nordrhein-Westfälische Ansätze politischer Modernisierung im Vergleich, Ms., Gelsenkirchen
- Fürst, D./Kilper, H. (Hrsg.) 1993: Effektivität intermediärer Organisationen für den Strukturwandel, Tagungsdokumentation, Institut für Arbeit und Technik des Landes Nordrhein-Westfalen, Geldenkirchen
- Fürst, D./Müller, B./Schefold, D. 1994: Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, Veröffentlichungen

der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen Nr. 2-94,
Bremen

- Gabriel, O.W. (Hrsg.) 1989: Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München
- Gäfken, G. 1987: Kollektivhandlungen als konstitutive Allokationsmechanismen korporatistischer Ordnungen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 36/1987
- Gambetta, D. 1988: Can We Trust Trust?, in: Gambetta, D. (Hrsg.), a.a.O.
- Gambetta, D. (Hrsg.) 1988: Trust Making and Breaking of Kooperative Relations, Oxford
- Geser, H. 1990: Organisationen als soziale Akteure, in: Zeitschrift für Soziologie 19/1990
- Giegel, H.-J. 1992: Diskursive Verständigung und systemische Selbststeuerung, in: Ders. (Hrsg.), a.a.O.
- Giegel, H.-J. (Hrsg.) 1992: Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften, Frankfurt/M.
- Glagow, M. (Hrsg.) 1984: Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld
- Glagow, M./Schimank, U. 1987: Zum Problem der Abstimmung heterogener Rationalitätsstrukturen - am Beispiel der Entwicklungspolitik, in: Glagow, M./Willke, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Glagow, M./Willke, H. (Hrsg.) 1987: Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaften, Pfaffenweiler
- Glagow, M. u.a. (Hrsg.) 1989: Gesellschaftliche Steuerungsrationalität und partikulare Handlungsstrategien, Pfaffenweiler
- Glogowski, G. 1992: Regionale Zusammenarbeit und Regionalpolitik in Niedersachsen, in: Niedersächsischer Städtetag 3/92
- Göhler, G. (Hrsg.) 1987: Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen
- Göhler, G./Schmalz-Bruns, R. 1988: Perspektiven der Theorie politischer Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift 29/1988

- Göhler, G. 1990: Einführung, in: Göhler, G./Lenk, K./Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.), a.a.O.
- Göhler, G./Lenk, K./Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.) 1990: Die Rationalität politischer Institutionen. Interdisziplinäre Beiträge, Baden Baden
- Göhler, G. u.a. (Hrsg.) 1990: Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch, Opladen
- Gotsch, W. 1984: Neokorporatismus in steuerungstheoretischer Perspektive, in: Glasgow, M. (Hrsg.), a.a.O.
- Gotsch, W. 1987: Soziologische Steuerungstheorie, in: Glasgow, M./Willke, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Gräber, H. u.a. 1987: Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik (2 Bde.), Berlin
- Grätz, Chr. 1983: Kommunale Wirtschaftsförderung - Kritische Bestandsaufnahme ihrer Funktionen und Organisation, Bochum
- Grossekettler, H. 1990: Zentralisation und Dezentralisation der Wirtschaftsförderung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Ehlers, D. (Hrsg.): Kommunale Wirtschaftsförderung, Köln
- Grunow, D. 1994: Politik und Verwaltung, in: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.), a.a.O.
- Hänni, H.D. (Hrsg.) 1985: Raumordnungspolitik im Vollzug. Anspruch und Wirklichkeit, Diessenhöfen
- Hänni, H.D. 1985: Die Region: Möglichkeiten und Grenzen der Institutionalisierung, in: Hänni, H.D. (Hrsg.), a.a.O.
- Häußermann, H./Siebel, W. 1993: Die Kulturalisierung der Regionalpolitik, in: Geographische Rundschau 45/93
- Hahne, U. 1985: Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale - Zu den Chancen "endogener" Entwicklungspotentiale, in: Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel Nr. 8, München
- Hardt, U. 1991: Regionalpolitik: Zentrale oder dezentrale Aufgabe?, in: NIW (Hrsg.): Zur Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik, Hannover
- Hartwich, H.H. (Hrsg.) 1985: Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen

- Hartwich, H.H./Wewer, G. (Hrsg.) 1991: Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und "Staatskunst", Opladen
- Hatzfeld, O./Temmen, B. 1991: Interkommunale Zusammenarbeit - eine Zwischenbilanz, in: Stadt und Gemeinde 1991
- Heinelt, H. 1991: Die Beschäftigungskrise und arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aktivitäten in den Städten, in: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Opladen
- Heinze, R.G./Olk, Th. 1984: Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus, in: Glagow, M. (Hrsg.), a.a.O.
- Heinze, R.G./Voelzkow, H. 1990: Subsidiarität und Binnenmarktintegration. Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik, in: von Alemann, U. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Heinze, R.G./Voelzkow, H. 1991a: Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene, in: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Heinze, R.G./Voelzkow, H. 1991b: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Blanke, B. (Hrsg.), a.a.O.
- Heinze, R.G./Voelzkow, H. 1992: Neue Politikmuster in der Nordrhein-Westfälischen Strukturpolitik: Regionalisierung und Korporatismus, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), a.a.O.
- Heinze, R.G./Voelzkow, H./Hilbert, J. 1992: Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Opladen
- Heinze, R.G./Voelzkow, H. 1995a: Regionalbericht Ostwestfalen-Lippe, in: Dies. (Hrsg.), a.a.O.
- Heinze, R.G./Voelzkow, H. 1995b: Gesellschaftliche Beteiligung, in: Dies. (Hrsg.), a.a.O.
- Heinze, R.G./Voelzkow, H. (Hrsg.) 1995: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, im Erscheinen
- Hejl, P.M. 1992: Selbstorganisation und Emergenz in sozialen Systemen, in: Krohn, W./Küppers, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Héritier, A. 1993: Policy-Analyse, Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Dies. (Hrsg.), a.a.O.

- Héritier, A. (Hrsg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24/93, Opladen
- Hesse, J.-J. 1990: Verhandlungslösungen und kooperativer Staat - Plädoyer für einen erweiterten Blick in die Praxis, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), a.a.O.
- Hesse, J.-J. u.a. 1991: Regionalisierte Wirtschaftspolitik. Das Beispiel "Zukunftsinitiative Montanregionen", Baden Baden
- Heuer, H. 1985: Instrumente kommunaler Gewerbepolitik, Stuttgart u.a.
- Heuer, H./Schäfer, R. 1987a: Regionale Koordination und Kooperation in der Gewerbepolitik, in: Afheldt, H./Siebel, W./Sieverts, T. (Hrsg.), a.a.O.
- Heuer, H./Schäfer, R. 1987b: Akteure und Instrumente der Gewerbepolitik, in: Afheldt, H./Siebel, W./Sieverts, T. (Hrsg.), a.a.O.
- Hiller, P. 1994: Risiko und Verwaltung, in: Dammann, K./Grunow, D, Japp, K.P. (Hrsg.), a.a.O.
- Hödl, E./Mönig, R. 1995: Interkommunale Kooperation, in: Heinze, R.G./Voelzkow, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Hoffmann-Riem, W. 1990: Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung, Eine vergleichende Einführung, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), a.a.O.
- Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.) 1990: Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren (2 Bde.), Baden Baden
- Holznagel, B. 1990: Konfliktlösung durch Verhandlungen, Baden Baden
- Hrbeck, R. 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die Deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: Hrbeck, R./Thaysen, K.: a.a.O.
- Hrbeck, R./Thaysen, K. 1986: Die Deutschen Länder und die Europäische Gemeinschaft, Baden Baden
- Hucke, J./Wollmann, H. (Hrsg.) 1989: Dezentrale Technologiepolitik? Technikförderung durch Bundesländer und Kommunen, Basel/Boston/Berlin

- Huebner, M./Krafft, A./Ulrich, G. u.a. 1990: ABM in der lokalen Politikarena. Macht und Interesse bei der Implementation lokaler Arbeitsmarktpolitik, Berlin
- Huebner, M./Krafft, A./Ulrich, G. 1992: Beschäftigung und Infrastruktur auf der ostfriesischen Halbinsel, Oldenburg
- Huebner, M. 1994a: Die Rolle der Kommunen im Regionalisierungsprozeß, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/94
- Huebner, M. 1994b: Entwicklungschancen dezentraler Kooperation: Regionalisierung der Regionalpolitik am Beispiel des Regionalverbands Südniedersachsen e.V., in: Neues Archiv für Niedersachsen 2/94
- Huebner, M. 1995: "Regionalisierung von unten": der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, in: Raumforschung und Raumordnung 3/95
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 1992: Regionale Politik und regionales Handeln. Beiträge zur Analyse der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Dortmund
- Institut für Regionalforschung 1992: Die Bedeutung regionaler Netzwerkstrukturen. Erste Überlegungen am Beispiel der Feinmechanik/Optik und der Elektrotechnik in Südniedersachsen, Schriftenreihe des Instituts für Regionalforschung Nr. 5, Göttingen
- Institut für Regionalforschung 1994: Branchenkonferenz Feinmechanik/Optik. Tagungsdokumentation, Schriftenreihe des Instituts f. Regionalforschung Nr. 8. Göttingen
- ISA-Consult (Hrsg.) 1992: ZIN am Scheideweg. Zwischenbilanz und Vorschläge zur Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Manuskript, Bochum
- Jacobs, B. 1992: Auswirkungen der Regionalisierungsbestrebungen auf den politischen Prozeß. Eine Bewertung aus kommunaler Perspektive am Beispiel der Zukunftsinitiative für die Regionen (ZIN) in Nordrhein-Westfalen, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), a.a.O.
- Jens, U. 1989: Aktuelle Probleme der regionalen Strukturpolitik, in: Wirtschaftsdienst IX/1989

- Kahnert, R. 1993: Interkommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeentwicklung, in: Stadt und Gemeinde 7/93
- Kenis, P./Schneider, U. 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, B./Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O.
- Kilper, H. 1991: Konzeptionen und Strategien regionaler Entwicklung, Schriften des Instituts für Arbeit und Technik des Landes Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen
- Kilper, H. (Hrsg.) 1994: Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke, Veröffentlichungen des Instituts für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
- Kilper, H./Rehfeld, P. 1991: Vom Konzept der Agglomerationsvorteile zum Industrial District. Überlegungen zur Bedeutung innerregionaler Verflechtungen und kooperativer Beziehungen für die Stabilität von Regionen, Schriftenreihe des Instituts für Arbeit und Technik des Landes Nordrhein-Westfalen PS 03., Gelsenkirchen
- Kind, V. 1985: Möglichkeiten und Grenzen regionalpolitischer Koordination, in: Hänni, H.D. (Hrsg.), a.a.O.
- Klemmer, P. 1987: Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur". Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus, in: Schuster, F. (Hrsg.), a.a.O.
- Knieling, J. 1994: Intermediäre Organisationen und kooperative Regionalentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung 2/94
- König, G. 1991: Regionalität in Europa - Chancen für das Oldenburger Münsterland, in: Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen (Hrsg.), a.a.O.
- Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen (Hrsg.) 1991: Perspektiven, Kommunalpolitisches Symposium am 28.11.91, Delmenhorst
- Konze, H. 1992: Der ZIN-Moderator. Die Rolle des Regierungspräsidenten bei der Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens (ZIN), in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalens (Hrsg.), a.a.O.
- Krafft, A./Ulrich, G. 1993: Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation: Erfahrungen mit der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Expertise im Auftrag

des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Opladen

- Krafft, A./Ulrich, G. 1994: Die Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in systemtheoretischer Perspektive, in: Kilper, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Krafft, A./Ulrich, G. 1994: Die Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in systemtheoretischer Perspektive, in: Kilper, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Krätker, S. 1990: Städte im Umbruch. Städtische Hierarchien und Raumgefüge im Prozeß gesellschaftlicher Restrukturierung, in: Borst, R. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Krätker, S. 1991: Strukturwandel der Städte. Städtesysteme und Grundstücksmarkt in der "post-fordistischen" Ära, Frankfurt a. M./New York
- Krohn, W./Küppers, G. 1992: Emergenz. Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung, Frankfurt a. M.
- Krummbein, W. 1994: Industrie- und Regionalisierungspolitik in Niedersachsen. Koordinierungsprobleme bei der Konzeption und Umsetzung von Reformvorhaben, in: Bullmann, U. (Hrsg.), a.a.O.
- Kruse, H. 1990: Reform durch Regionalisierung - Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt a.M./New York
- Kruse, H. 1991: Regionalpolitik und regionale Kooperation. Das Beispiel Hannover vor dem Hintergrund struktureller Veränderungen und der Entwicklung in anderen Regionen, in: NIW (Hrsg.), a.a.O.
- Kühr, H. 1983: Kommunalpolitik im föderativen Verfassungsstaat, Stuttgart
- Küppers, G./Krohn, W. 1992: Zur Emergenz systemspezifischer Leistungen, in: Krohn, W./Küppers, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Kunz, V. 1989: Die Einnahmen und die Ausgaben der Gemeinden, in: Gabriel, O.W. (Hrsg.), a.a.O.
- Landesarbeitsgemeinschaft Norddeutsche Bundesländer der ARL 1993: Regionalisierungsdiskussion in Norddeutschland, in: Neues Archiv für Niedersachsen 1/93

- Lammers, K. 1991: Ansatzpunkte einer Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung 9-10/1991
- Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 1994, Hannover
- Landkreis Ammerland 1993: Finanzierungshilfen an die gewerbliche Wirtschaft. Eine Arbeitshilfe, Westerstede
- Landkreis Göttingen 1986: Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Göttingen, Göttingen
- Leborgne, D./Lipietz, A. 1990: Neue Technologien, neue Regulationsweisen. Einige räumliche Implikationen, in: Borst, R. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Lehmbruch, G. 1990: Institutional Linkages and Policy Networks, in: Publius (4)19/ 1990
- Leidinger, A. 1991: Region und Selbstverwaltung, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 10/1991
- Leitermann, W. 1994: Stadt und Region im Europarat, in: Der Städtetag 4/94
- Luhmann, N. 1971: Politische Planung, Opladen
- Luhmann, N. 1973: Institutionalisierung - Funktion und Mechanismus im sozialen System der Gesellschaft, in: Schelsky, H. (Hrsg.): Zur Theorie der Institution, Düsseldorf
- Luhmann, N. 1981a: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München
- Luhmann, N. 1981b: Soziologische Aufklärung Bd. 3, Opladen
- Luhmann, N. 1984a: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a.M.
- Luhmann, N. 1984b: Soziologische Aufklärung Bd. 1, Opladen
- Luhmann, N. 1987: Soziologische Aufklärung 4, Opladen
- Luhmann, N. 1988a: Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives, in: Gambetta, D. (Hrsg.), a.a.O.
- Luhmann, N. 1988b: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M.

- Luhmann, N. 1988c: Organisation, in: Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen
- Luhmann, N. 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1989
- Luhmann, N. 1990a: Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main
- Luhmann, N. 1990b: Soziologische Aufklärung Bd. 5, Opladen
- Luhmann, N. 1991: Soziologische Aufklärung Bd. 2, Opladen
- Luhmann, N. 1992: Beobachtungen der Moderne, Opladen
- Luhmann, N. 1993: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main
- Mäding, H. 1992: Verwaltung im Wettbewerb der Regionen, in: Archiv f. Kommunalwissenschaften 2/92
- Mahnkopf, B. 1994: Macht, Hierarchie und soziale Beziehungen. Zur Bedeutung reziproker Beziehungsnetzwerke in modernen Marktgesellschaften, in: Beckenbach, N./van Treeck, W. (Hrsg.), a.a.O.
- Mai, M. 1991: Runde Tische gegen die Arbeitslosigkeit in der Region - neue Ansätze der integrierten Struktur- und Beschäftigungspolitik am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 1/1991
- March, J.G./Olsen, P. 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York
- Marin, B./Mayntz, R. 1991: Introduction: Studying Policy Networks, in: Marin, B./Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O.
- Marin, B./Mayntz, R. (Hrsg.) 1991: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a.M./New York
- Maus, I. 1987: Verrechtlichung, Entrechtlichung und der Funktionswandel der Institutionen, in: Göhler, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Mayer, M. 1991: Postfordismus und lokaler Staat, in: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Opladen
- Mayntz, R. 1983: Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O.

- Mayntz, R. (Hrsg.) 1983: Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen
- Mayntz, R. 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg
- Mayntz, R. 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Th. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft
- Mayntz, R. 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Mayntz, R. u.a., a.a.O.
- Mayntz, R. u.a. 1988: Differenzierung und Verselbstständigung - Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a.M./New York
- Mayntz, R. 1992a: Interessenverbände und Gemeinwohl - Die Verbändestudie der Bertelsmann-Stiftung, in: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O.
- Mayntz, R. 1992b: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal f. Sozialforschung 32
- Mayntz, R. (Hrsg.) 1992: Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh
- Mayntz, R. 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, A. (Hrsg.), a.a.O.
- Mazmanian, D.A./Sabatier, P.A. 1983: Implementation and Public Policy, Glenview (Illinois)
- Meinig, W./Vörding, N. 1989: Sekundärstatistische Analyse zur Entwicklung eines Ansatzes zur Imageverbesserung der Region Südniedersachsen, Gutachten im Auftrag der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode sowie der Stadt Göttingen, Göttingen
- Mestmäcker, E.J. u.a. (Hrsg.) 1987: Eine Ordnungspolitik für Europa, Baden Baden
- Milbradt, G. 1990: Ziele und Effizienz kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Ehlers, D. (Hrsg.), a.a.O.
- (MI) Innenministerium des Landes Niedersachsen 1993: Regionale Strukturpolitik in Niedersachsen, Handlungskonzept der Landesregierung zur Regionalisierung der Strukturpolitik, Hannover

- Momm, A. u.a. (Hrsg.) 1995: Regionalisierte Entwicklungsstrategien, Bonn
- (MWMT) Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen 1992a.: Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen (Kurzfassung), Düsseldorf
- (MWMT) Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen 1992b: Regionalisierung. neue Wege in der Strukturpolitik Nordrhein-Westfalens, Düsseldorf
- (MWTV) Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen 1991: Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in Niedersachsen, Positionspapier, hannover
- (MWTV) Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen 1992: Thesen zur Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in Niedersachsen, Thesenpapier, Hannover
- (MWTV) Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen 1993: Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in Niedersachsen, Thesenpapier, Hannover
- Moulaert, F./Swyngedouw, E. 1990: Regionalentwicklung und die Geographie flexibler Produktionssysteme, in: Borst, R. u.a. (Hrsg.). a.a.O.
- Mueller, D.C. 1989: Public Choice II, Cambridge
- Müller, A. 1984: Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen, Frankfurt a.M.
- Münch, R. 1987: Zwischen Handlungstheorie und Systemtheorie: Die Analyse von Institutionen, in: Göhler, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Nass, K.O. 1987: Staaten oder Regionen? Die Bundesländer in der Europäischen Gemeinschaft. Anmerkungen zu einer nicht endenden Diskussion, in: Mestmäcker, E.J. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Naßmacher, H. 1987: Wirtschaftspolitik "von unten". Ansätze und Praxis der kommunalen Gewerbebestandspflege und Wirtschaftsförderung, Basel/Boston/Stuttgart

- Naßmacher, K.-H. 1991: Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Blanke, B. (Hrsg.), a.a.O.
- Neupert, H. 1986: Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen, Baden Baden
- NIW (Hrsg.) 1991: Zur Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik, NIW-Workshop, Hannover
- Ökoregio 1992: Alternativen für den ökonomischen Aufbau und Ecksteine für den ökologischen Umbau in den neuen Bundesländern, Gutachten im Auftrag des Bundesvorstandes der Grünen, Bochum
- Offe, C. 1984: Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte, in: Geschichte und Gesellschaft 10/1984
- Olsen, J.P. 1991: Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard, in: Czada, R.M./Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.), a.a.O.
- Ordeshook, P.C. 1986: Game Theory and Political Theory: An Introduction, Cambridge
- Osborne, M.J./Rubinstein, A. 1990: Bargaining and Markets, San Diego
- Ostrom, E. 1986a: A Method of Institutional Analysis, in: Kaufmann, F.-X. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Ostrom, E. 1986b: Multiorganizational Arrangements and Coordination: An Application of Institutional Analysis, in: Kaufmann, F.-X. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Ostrom, E. 1986c: An Agenda for the Study of Institutions, in: Public Choice 48
- Ostrom, E. 1989a: Microconstitutional Change in Multiconstitutional Political Systems, in: Rationality and Society 1/1989
- Ostrom, E. 1989b: Institutionelle Arrangements und das Dilemma der Allmende, in: Glasgow, M. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Ostrom, E. 1990: Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge
- Ostrom, E. 1992: Community and the Endogenous Solution of Commons Problems, in: Journal of Theoretical Politics 4/1992

- Pappi, F.U. 1993: Policy-Netze. Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, A. (Hrsg.), a.a.O.
- Perrow, Ch. 1986: Economic Theories of Organization, in: Theory and Society 15/1986
- Petri, W. 1992: Neue Perspektiven lokaler Planung (2 Teile), in: Niedersächsischer Städtetag 12/92 u. 1/93
- Phillippsohn, B./Fürst, D. 1985: Die kreisgebundene Regionalplanung in Niedersachsen - eine Organisationsstudie, Schriftenreihe des Fachbereichs Landespflege der Universität Hannover 19, Hannover
- Piore, M.J./Sabel, C.F. 1989: Das Ende der Massenproduktion, Frankfurt a.M.
- Pohl, J. 1993: Regionalbewußtsein als Thema der Sozialgeographie. Theoretische Überlegungen und empirische Untersuchungen am Beispiel Friaul, Münchener Geographische Hefte Nr. 70, Regensburg
- Prognos AG 1990: Die Entwicklungsperspektiven des Regierungsbezirkes Weser-Ems, Gutachten im Auftrag der Handelskammern des Regierungsbezirkes Weser-Ems, des Landes Niedersachsen und der Bundesrepublik Deutschland, Basel
- Reffken, H. 1987: Konjunkturgerechte kommunale Haushaltswirtschaft - Abschied von einem Reformziel, in: Der Gemeindehaushalt 2/1987
- Rehm, H. 1991: Zur Zukunft der Kommunal Finanzen, in: Blanke, B. (Hrsg.), a.a.O.
- Reissert, B./Schmid, G. 1988: Machen Institutionen einen Unterschied?, in: Schmid, G. (Hrsg.): Staatstätigkeit, PVS-Sonderheft 19/1988
- Reissert, B./Schmid, G./Jahn, S. 1988: Mehr Arbeitsplätze durch Dienstleistungen?, Diskussionspapier des WZB 89-14, Berlin
- Ritschard, R. 1985: Koordinierung der Wirtschaftsförderung zwischen und innerhalb der Kantone, in: Hänni, H.D. (Hrsg.), a.a.O.
- Ritter, E.-H. 1987: Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ellwein, Th. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1987

- Rolfes, K.-H. 1991: Regionale Wirtschaftsförderung und EWG-Vertrag, München
- Ronge, V. 1992: Vom Verbändegezet zur Sozialverträglichkeit. Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren, in: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O.
- Ronge, V. 1994: Politische Steuerung - innerhalb und außerhalb der Systemtheorie, in: Damman, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.), a.a.O.
- Rosewitz, B./Schimank, U. 1988: Verselbstständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme, in: Mayntz, R. u.a., a.a.O.
- Ryll, A. 1989: Die Spieltheorie als Instrument der Gesellschaftsforschung, Discussion-Paper des Max Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung 89/10, Köln
- Sabatier, P.A. 1986: Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, in: Journal of Public Policy 1/1986
- Sabatier, P.A. 1987a: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework, in: Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization 8
- Sabatier, P.A. 1987b: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning therein, in: Policy Sciences 21
- Sabatier, P.A. 1993: Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen, in: Héritier, A. (Hrsg.), a.a.O.
- Sabathil, G. (Hrsg.) 1992: Handbuch der Europäischen Wirtschaftsförderung, Baden Baden
- Sabel, Ch.F. 1991: Studied Trust. Building Forms of Cooperations in an Volatile Economy, in: Romo, F./Swedberg, R. (Hrsg.): Human Relations and Readings in Economic Sociology, New York
- Sabel, Ch.F. 1993: Constitutional Ordering in Historical Context, in: Scharpf, F.W. (Hrsg.), a.a.O.
- Sachse, D. 1990: Kriterien unternehmerischer Standortwahl, in: Ehlers, D. (Hrsg.), a.a.O.

- Santos, P. 1991: Die Regionalpolitik der europäischen Gemeinschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung 9-10/1991
- Sartowski, R. 1990: Organisation und Praxis der Wirtschaftsförderung dargestellt am Beispiel der Kommunen Schleswig-Holsteins, Düsseldorf
- Schamp, E. 1986: Industriestandorte und Wirtschaftsdienste im ländlichen Raum - Zum Reichweitenmuster der Dienstleistungsnachfrage von Industrieunternehmen in Niedersachsen, in: Berichte zur deutschen Landeskunde 62,2/1986
- Schäffer, W.D. 1990: Neue Pfade der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: WSI-Mitteilungen 7/1990
- Schätzl, L. 1992: Wirtschaftsgeographie (3 Bde.), Stuttgart
- Schapper, Cl.-H. 1991: Regionalisierung in Niedersachsen - Weiterentwicklung der Zusammenarbeit Niedersachsen/Bremen, in: Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen (Hrsg.), a.a.O.
- Scharpf, F.W./Reissert, B./Schnabel, F. 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg
- Scharpf, F.W./Brockmann, M. (Hrsg.) 1983: Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt a.M./New York
- Scharpf, F.W. 1985a: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26/1985
- Scharpf, F.W. 1985b: Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: Hartwich, H.H. (Hrsg.), a.a.O.
- Scharpf, F.W. 1987a: Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein, Th. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1/1987
- Scharpf, F.W. 1987b: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a. M./New York
- Scharpf, F.W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt, M.G. (Hrsg.), a.a.O.

- Scharpf, F.W. 1989a: Politische Steuerung und politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1989
- Scharpf, F.W. 1989b: Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices, in: Journal of Theoretical Politics 1/1989
- Scharpf, F.W. 1990: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, in: von Alemann u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Scharpf, F.W. 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices, in: Czada, R.M./Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.), a.a.O.
- Scharpf, F.W./Benz, A. 1991: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern, Baden Baden
- Scharpf, F.W. 1992a: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R., a.a.O.
- Scharpf, F.W. 1992b: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R., a.a.O.
- Scharpf, F.W. 1992c: Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen, Discussion-Paper des Max Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung 92/9, Köln
- Scharpf, F.W. 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, Discussion-Paper des Max Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung 93/1, Köln
- Scharpf, F.W. 1993b: Coordination in Hierarchies and Networks, in: Scharpf, F.W. (Hrsg.), a.a.O.
- Scharpf, F.W. (Hrsg.) 1993: Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, Frankfurt a.M./New York
- Schimank, U./Glagow, M. 1984: Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: Glagow, M. (Hrsg.), a.a.O.
- Schimank, U. 1985: Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung, in: Zeitschrift f. Soziologie 14/1985

- Schimank, U. 1988: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktionen, in: Kölner Zeitschrift f. Soziologie und Sozialpsychologie 40/1988
- Schimank, U. 1992a: Spezifische Interessenkonsense trotz generellem Orientierungsdissens, in: Giegel, H.-J. (Hrsg.), a.a.O.
- Schimank, U. 1992b: Steuerungstheorie als Akteurtheorie, in: Bußhoff, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Schink, A. 1992: Die europäische Regionalisierung. Erwartungen und deutsche Erfahrungen, in: Die öffentliche Verwaltung 9/1992
- Schlebusch, G. 1991: Perspektiven der kommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen - Neue Wege der Regionalpolitik, in: Niedersächsischer Landtag: Informationen 3/1991
- Schneider, W.L. 1994: Die Beobachtung von Kommunikation, Opladen
- Schmals, K.M./Siewert, H.J. (Hrsg.): Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen, München

- Schmid, G./Deutschmann, Chr./Grabher, G. 1988: Die neue institutionelle Ökonomie. Kommentare aus politologischer, soziologischer und historischer Perspektive institutioneller Arbeitsmarkttheorie, Discussion-Paper FS I 88-14 des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Schmidt, M.G. (Hrsg.) 1988: Staatstätigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19, Opladen
- Schumann, M. u.a. 1994: Der Wandel der Produktionsarbeit im Zugriff neuer Produktionskonzepte, in: Beckenbach, N./von Treeck, W. (Hrsg.), a.a.O.
- Schuster, F. (Hrsg.) 1987: Dezentralisierung des politischen Handelns III. Konzeption und Handlungsfelder, Forschungsbericht 61 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle
- Schwarz, S.R. 1993: Kooperation.- ja - aber wie? Zur Gewerbeflächenpolitik, in: Der Städtetag 8/93
- Seidel, M. 1990: Europarechtliche Schranken der kommunalen Wirtschaftsförderung, in: Ehlers, D. (Hrsg.), a.a.O.
- Semmelroggen, B. 1991: Europapolitik in Niedersachsen in der 12. Wahlperiode, Schriften der Rudolf-Benningsen Stiftung Nr. 17, Hannover
- Shepsle, K.A. 1989: Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach, in: Journal of Theoretical Politics 1/1989
- Simon, H. A. 1991: Organizations and Markets, in: Journal of Economic Perspectives 5/1991
- Sitte, R./Ziegler, A. 1994: Die EU-Strukturfonds nach der Reform, in: WSI-Mitteilungen 4/94
- Späth, L./Scharpf, F.W. 1989: Regionalisierung des Europäischen Raums - Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. Ein Cappenberger Gespräch, Köln
- Spannowsky, W. 1987: Der Handlungsraum und die Grenzen der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes, Schriften zum öffentlichen Recht Nr. 520, Berlin
- Spiekermann, B. u.a. 1988: Europäische Regionalpolitik. Empfehlungen zur Weiterentwicklung, Köln

- Spitzer, H. 1991: Raumnutzungslehre, Stuttgart
- Stellungnahme der Innenministerkonferenz zur Frage der kommunalen Wirtschaftsförderung vom 12.3.81, in: Ehlers, D. (Hrsg.), a.a.O.
- Storper, M./Scott, A.J. 1990: Geographische Grundlagen und gesellschaftliche Regulation flexibler Produktionskomplexe, in: Borst, R. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Sturm, R. 1988: Strategien institutioneller Politiksteuerung in der Budgetpolitik, in: Schmidt, M.G. (Hrsg.), a.a.O.
- Sturm, R. 1992: Regionalisierung der Industriepolitik? Die Suche der Bundesländer nach einer flexiblen Antwort auf den europäischen Wirtschaftsraum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11/1992
- Tettinger, P.J. 1990: Zielkonflikte staatlicher und kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Ehlers, W. (Hrsg.), a.a.O.
- Teubner, G. 1989: Recht als autopoietisches System, Frankfurt am Main
- Teubner, G. 1992: Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung, in: Krohn, W./Küppers, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Teubner, G./Willke, H. 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: Zeitschrift f. Rechtssoziologie 1/1984
- Timmer, R. 1985: Analyse und Bewertung raumbedeutsamer Faktoren in Norddeutschland Teil III. Politisch-administrative Leistungsfähigkeit, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial Nr. 74, Hannover
- Traxler, F. 1991: Regieren die Verbände? Ihr wirtschaftspolitischer Einfluß und dessen Effekte im internationalen und intersektoralen Vergleich, in: Hartwich, H.H./Wewer, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Ulrich, G. 1993: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in funktional differenzierten Gesellschaften, Dissertation Universität Oldenburg, Oldenburg
- Ulrich, G. 1994: Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht, Opladen
- Vettiger-Galusser, B. 1985: Zur Implementation regionaler Entwicklungskonzepte unter besonderer Berücksichtigung der Bevölkerungsbeteiligung, in: Hänni, H.D. (Hrsg.), a.a.O.

- Vobruba, G. 1992: Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl, in: Mayntz, R. (Hrsg.), a.a.O.
- Voelzkow, H. 1993: Staatseingriff und Verbandsfunktion: Das verbandliche System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik, Discussion Paper 93/2 des Max Planck Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln
- Voelzkow, H. 1994a: Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Bullmann, U. (Hrsg.), a.a.O.
- Voelzkow, H. 1994b: Die Regionalisierung der Strukturpolitik und neue Formen einer intermediären Interessenvermittlung, in: Kilper, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Volker, A. 1987: Die Förderung kommunaler Investitionen durch den Bund, in: Der Gemeindehaushalt 2/1987
- Waniek, R.W. 1990: Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, Bochum
- Waniek, R.W. 1992: Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften - eine kritische Bestandsaufnahme, Bochum
- Waniek, R.W. 1994: EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994-1999, in: Wirtschaftsdienst 1/94
- Wieting, R.G. 1991: Wirtschaftsförderung und Regionalismus - Kritik aus dem Nordwesten, in: NIW (Hrsg.), a.a.O.
- Waschkuhn, A. 1987: Allgemeine Institutionentheorie als Rahmen für die Theorie politischer Institutionen, in: Göhler, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Waschkuhn, A. 1990: Utopien, Utopiekritik und Systemtheorie, in: Göhler, G. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Weber, H. 1991: Selbststeuerung der Verbände?, in: Hartwich, H.H./Wewer, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Werlen, B. 1992: Regionale oder kulturelle Identität? Eine Problemskizze, in: Berichte zur deutschen Landeskunde 1/92
- Willke, H. 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie, Königstein/Ts.
- Willke, H. 1984: Gesellschaftssteuerung, in: Glagow, M. (Hrsg.), a.a.O.

- Willke, H. 1987a: Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Ellwein, Th. (Hrsg.), a.a.O.
- Willke, H. 1987b: Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft, in: Glasgow, M./Willke, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Willke, H. 1989a: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation, Weinheim und München
- Willke, H. 1989b: Gesellschaftssteuerung oder partikulare Handlungsstrategien? Der Staat als korporativer Akteur, in: Glasgow, M. u.a. (Hrsg.), a.a.O.
- Willke, H. 1991: Regieren als die Kunst systemischer Intervention, in: Hartwich, H.H./Wewer, G. (Hrsg.), a.a.O.
- Willke, H. 1992a: Ironie des Staates, Frankfurt a.M.
- Willke, H. 1992b: Prinzipien politischer Supervision, in: Bußhoff, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Willke, H. 1994: Staat und Gesellschaft, in: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.), a.a.O.
- Windhoff-Héritier, A. 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a.M./New York
- Windhoff-Héritier, A. 1989: Wirksamkeitsbedingungen politischer Instrumente, in: Ellwein, Th. (Hrsg.), a.a.O.
- Windhoff-Héritier, A. 1991: Institutions, Interests, and Political Choice, in: Czada, R.M./Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.), a.a.O.
- Wirtschaftsausschuß des Deutschen Städte- und Gemeindebundes 1993: Neue Wege der kommunalen Wirtschaftspolitik, in: Stadt und Gemeinde 1/93
- Winkel, R. 1992: Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenversorgung, in: Der Landkreis 2/1992
- Wohlfahrt, N. 1993: Koreferat zu Fürst: Intermediäre Organisationen zwischen offenen Netzwerken und festen Strukturen, in: Fürst, D./Kilper, H. (Hrsg.), a.a.O.
- Wirtz, A. 1993: Koreferat zu Fürst: Intermediäre Organisationen..., in: Fürst, D./Kilper, H. (Hrsg.), a.a.O.

- Wollmann, H. 1990: Politik- und Verwaltungsinnovation in den Kommunen? Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltschutzpolitik, in: Ellwein, Th. (Hrsg.), a.a.O.
- Zarth, M. 1991: Neuordnung der Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Informationen zur Raumentwicklung 9-10/1991
- Zielke, B. 1993: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Berlin
- Zintl, R. 1990: Probleme des individualistischen Ansatzes in der neueren politischen Ökonomie, in: Göhler, G./Lenk, K./Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.), a.a.O.
- Zintl, R. 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, in: Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R., a.a.O.
- Zintl, R. 1993: Commentary on O'Toole and Scharpf. Networks as a Challenge for Theory, in: Scharpf, F.W. (Hrsg.), a.a.O.