

Kühn, Stefan

**Book**

Komplementärer Regionalismus: Analysen, Bausteine und Szenarien für die Restrukturierung politischen Handelns. Eine Untersuchung am Beispiel des Ruhrgebiets

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 2

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Kühn, Stefan (1999) : Komplementärer Regionalismus: Analysen, Bausteine und Szenarien für die Restrukturierung politischen Handelns. Eine Untersuchung am Beispiel des Ruhrgebiets, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 2, ISBN 3-92820-464-5, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116254>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **Komplementärer Regionalismus**

*»Der Mensch braucht für seine verschiedenen Zwecke  
viele verschiedene Strukturen,  
große und kleine, überschaubare und umfassende.*

*Dennoch fällt es den Menschen äußerst schwer,  
zwei offenbar entgegengesetzte Notwendigkeiten  
der Wahrheit zugleich in ihrem Kopf zu bewahren.«*

*(E. F. Schumacher)*

Herausgegeben von der Hans-Böckler-Stiftung

Die Deutsche Bibliothek – CIP Einheitsaufnahme

**Stefan Kühn**

Komplementärer Regionalismus

Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 1999

edition der Hans-Böckler-Stiftung: 2

EDV-Nummer: 13002

© Copyright 1999 by Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 1999

ISBN 3-928204-64-5

*Stefan Kühn*

# **Komplementärer** **Regionalismus**

**Analysen, Bausteine  
und Szenarien für die  
Restrukturierung  
politischen Handelns.  
Eine Untersuchung am  
Beispiel des Ruhrgebiets.**

*Inauguraldissertation zur Erlangung  
des akademischen Grades eines Doktors  
der Sozialwissenschaft  
der Ruhr-Universität Bochum  
– Fakultät für Sozialwissenschaft –  
Bochum 1997*

# INHALT

---

<b>I.</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>11</b>
1.	Fragestellung und politikwissenschaftlicher Kontext	11
2.	Methodik und Gang der Untersuchung	16
3.	Raum als Kategorie politikwissenschaftlichen Interesses	18
4.	Region – erste Annäherung an einen schillernden Begriff	20
<b>II.</b>	<b>DER NATIONALSTAAT ZWISCHEN SCYLLA UND CHARYBDIS</b>	<b>23</b>
1.	Das gefährdete Zentrum	23
1.1	<i>Die zunehmende Globalisierung</i>	24
1.2	<i>Die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells</i>	24
1.3	<i>Der Trend zur Regionalisierung</i>	25
1.4	<i>Die Darstellung vernetzter Prozesse</i>	25
2.	Die vernetzte Welt	26
2.1.	<i>Ökonomische Umbrüche</i>	26
2.2.	<i>Technologische Umbrüche</i>	28
2.3	<i>Politische Umbrüche</i>	30
2.4	<i>Ökologische Umbrüche</i>	32
2.5	<i>Soziale Umbrüche</i>	33
2.6.	<i>Mentale Umbrüche</i>	33
2.7	<i>Resümee</i>	34
3.	Die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells	35
3.1	<i>Politikfragmentierung</i>	36
3.2	<i>Partizipationsansprüche</i>	36
3.3	<i>Staatsversagen</i>	37
3.4	<i>Politikverflechtung</i>	38
3.5	<i>Resümee</i>	38
4.	Die Renaissance der Region	39
4.1	<i>Ökonomische Aspekte</i>	39
4.2	<i>Technologische Aspekte</i>	41

4.3	<i>Politische Aspekte</i>	<b>43</b>
4.4	<i>Ökologische Aspekte</i>	<b>44</b>
4.5	<i>Soziale Aspekte</i>	<b>46</b>
4.6	<i>Institutionelle Aspekte</i>	<b>47</b>
4.7	<i>Mentale Aspekte</i>	<b>48</b>
4.8	<i>Resümee</i>	<b>50</b>

### **III. BAUSTEINE FÜR EINEN KOMPLEMENTÄREN REGIONALISMUS** **53**

1.	Vorbemerkungen	<b>53</b>
2.	Abkehr von der traditionellen Regionalpolitik	<b>55</b>
3.	Endogene Regionalentwicklung	<b>58</b>
4.	Ein neuer Regionalismus	<b>60</b>
5.	Neue Anforderungen an die Region	<b>63</b>
6.	Region als Kulturraum	<b>65</b>
7.	Die Aufgaben regionaler Institutionen	<b>67</b>
8.	Strukturen regionaler Politik	<b>69</b>
9.	Ein neues Verwaltungsverständnis	<b>72</b>
10.	Neue Steuerungsinstrumente	<b>73</b>

### **IV. REGIONALE POLITIK IM RUHRGEBIET** **77**

1.	Das Ruhrgebiet als Fokus der Regionalisierungsdebatte	<b>77</b>
2.	Regionalpolitik als »Mehr-Ebenen-Aufgabe«	<b>78</b>
3.	Die europäische Regionalpolitik	<b>79</b>
3.1	<i>Entstehung und konzeptioneller Rahmen</i>	<b>79</b>
3.2	<i>Förderinstrumente und Fördervolumen</i>	<b>80</b>
3.3	<i>Regionale Zuschnitte</i>	<b>82</b>
3.4	<i>Kritik an der europäischen Regionalpolitik</i>	<b>83</b>
3.5	<i>Europäische Regionalpolitik und Komplementärer Regionalismus</i>	<b>84</b>
4.	Das Ruhrgebiet im »Europa der Regionen«	<b>86</b>
4.1	<i>Entstehung und konzeptioneller Rahmen</i>	<b>86</b>
4.2	<i>Regionale Zuschnitte</i>	<b>87</b>

4.3	<i>Europa der Regionen und Komplementärer Regionalismus</i>	<b>89</b>
5.	Die deutsche Regionalpolitik	<b>91</b>
5.1	<i>Entstehung und konzeptioneller Rahmen</i>	<b>91</b>
5.2	<i>Förderinstrumente der Gemeinschaftsaufgabe</i>	<b>92</b>
5.3	<i>Regionale Zuschnitte</i>	<b>93</b>
5.4	<i>Kritik an der Gemeinschaftsaufgabe</i>	<b>93</b>
5.5	<i>Gemeinschaftsaufgabe und Komplementärer Regionalismus</i>	<b>94</b>
6.	Die regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen	<b>95</b>
6.1	<i>Entstehung und konzeptioneller Rahmen</i>	<b>95</b>
6.2	<i>Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens</i>	<b>97</b>
6.3	<i>Regionale Zuschnitte</i>	<b>98</b>
6.4	<i>Das ZIN-Verfahren</i>	<b>98</b>
6.5	<i>Kritik an der regionalisierten Strukturpolitik</i>	<b>100</b>
6.6	<i>Regionalisierte Strukturpolitik und Komplementärer Regionalismus</i>	<b>102</b>
7.	Fazit für das Ruhrgebiet	<b>103</b>
<b>V.</b>	<b>REGIONALE INSTITUTIONEN IM RUHRGEBIET</b>	<b>105</b>
1.	Verwaltung im Umbruch	<b>105</b>
2.	Mittelbehörden als Instrumente regionaler Politik	<b>106</b>
3.	Mittelbehörden im Ruhrgebiet	<b>107</b>
4.	Die Bezirksregierungen	<b>108</b>
4.1	<i>Entstehung und Aufgaben</i>	<b>109</b>
4.2	<i>Struktur der Bezirksregierungen</i>	<b>110</b>
4.2.1	<i>Parlamentarische Kontrolle und Leitung</i>	<b>110</b>
4.2.2	<i>Der Bezirksplanungsrat</i>	<b>110</b>
4.2.3	<i>Größe der Bezirksregierungen</i>	<b>111</b>
4.3	<i>Bezirksregierungen und Komplementärer Regionalismus</i>	<b>111</b>
5.	Die Landschaftsverbände	<b>113</b>
5.1	<i>Grundidee und Entstehung</i>	<b>113</b>
5.2	<i>Aufgaben und Mitglieder</i>	<b>113</b>
5.3	<i>Struktur der Landschaftsverbände</i>	<b>114</b>
5.4	<i>Größe und Haushalt der Landschaftsverbände</i>	<b>115</b>

5.5	<i>Landschaftsverbände und Komplementärer Regionalismus</i>	115
6.	Der Kommunalverband Ruhrgebiet	117
6.1	<i>Der Vorläufer: Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk</i>	117
6.2	<i>Vom SVR zum KVR</i>	118
6.3	<i>Die Kompetenzen des KVR</i>	119
6.4	<i>Die Struktur des KVR</i>	120
6.5	<i>Die Stellung des KVR im Ruhrgebiet</i>	122
6.6	<i>KVR und Komplementärer Regionalismus</i>	122
7.	Teilregionale Institutionen und privatwirtschaftliche Initiativen	124
7.1	<i>Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park</i>	124
7.1.1	<i>Ziele und regionaler Zuschnitt der IBA</i>	124
7.1.2	<i>Arbeitsweise der IBA</i>	125
7.1.3	<i>Kritik an der IBA</i>	126
7.2	<i>Teilregionale Entwicklungsagenturen</i>	126
7.3	<i>Privatwirtschaftliche Initiativen</i>	127
7.3.1	<i>Der Verein »pro Ruhrgebiet« und der Initiativkreis Ruhrgebiet</i>	127
7.3.2	<i>Die Ziele und die Förderetats</i>	128
7.3.3	<i>Perspektiven</i>	128
7.4	<i>Resümee</i>	129
<b>VI.</b>	<b>RESTRUKTURIERUNG REGIONALER POLITIK</b>	
	<b>IM RUHRGEBIET</b>	<b>131</b>
1.	Ausgangssituation	131
2.	Methodik	132
2.1	<i>Informationsquellen</i>	132
2.2	<i>Die Fragen der Experteninterviews</i>	132
2.3	<i>Die Auswahl der Experten</i>	133
3.	Der Ausschuß für Verwaltungsstrukturereform	134
3.1	<i>Die Zusammensetzung des Ausschusses</i>	135
3.2	<i>Die Arbeit des Ausschusses</i>	136
4.	Vier Szenarien für eine regionale Politik im Ruhrgebiet	137

5.	Der optimierte Status quo: Die Diskussion in der SPD-Landtagsfraktion	<b>139</b>
6.	Der KVR als freiwillige Klammer der Region: Ein Vorschlag des SPD-Innenministers	<b>143</b>
7.	Die Agentur Rhein-Ruhr: Der Vorschlag eines SPD-Oberbürgermeisters	<b>146</b>
8.	Der Verwaltungsbezirk Ruhr: Ein Vorschlag aus der Ruhrgebiets-SPD	<b>151</b>
8.1	<i>Die regionalen Aufgaben</i>	<b>151</b>
8.2	<i>Grundsätze und Organisation der regionalen Zusammenarbeit</i>	<b>154</b>
8.2.1	<i>Der KVR als Dienstleistungsagentur</i>	<b>155</b>
8.2.2	<i>Der KVR als Mittelinstanz neuen Typs</i>	<b>157</b>
8.2.3	<i>Der KVR als Experimentierfeld der Verwaltungsstrukturreform</i>	<b>159</b>
8.3	<i>Regionale Zuschnitte</i>	<b>160</b>
8.4	<i>Der Stand der Diskussion in der SPD</i>	<b>161</b>
8.4.1	<i>Die Position der Ruhrgebiets-SPD</i>	<b>162</b>
8.4.2	<i>Die Position des SPD-Landesvorstandes</i>	<b>163</b>
8.5	<i>Die weitere Diskussion in der SPD</i>	<b>165</b>
8.6	<i>Ein entscheidender Markstein der Diskussion</i>	<b>166</b>
9.	Die Diskussion in der nordrhein-westfälischen CDU	<b>166</b>
9.1	<i>Die Initiative des CDU-Bezirksverbandes Ruhrgebiet</i>	<b>166</b>
9.2	<i>Diskussion und Beschluß des CDU-Landesverbandes</i>	<b>168</b>
9.3	<i>Das Modell der nordrhein-westfälischen CDU</i>	<b>169</b>
10.	Die Vorstellungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	<b>171</b>
10.1	<i>Die Ursprungsposition</i>	<b>171</b>
10.2	<i>Die Struktur der Regionalverwaltung</i>	<b>172</b>
10.3	<i>Der regionale Zuschnitt</i>	<b>173</b>
10.4	<i>Der Diskussionsverlauf</i>	<b>173</b>
11.	Konfliktlinien der regionalen Restrukturierung des Ruhrgebiets	<b>174</b>
11.1	<i>Die politische Auseinandersetzung um die Restrukturierung des Ruhrgebiets</i>	<b>174</b>
11.2	<i>Konfliktlinien in der nordrhein-westfälischen SPD</i>	<b>174</b>

11.2.1	<i>Konflikte zwischen den politisch-administrativen Ebenen</i>	176
11.2.1.1	<i>Die Sicht der Landesebene</i>	176
11.2.1.2	<i>Die Sicht der regionalen Institutionen</i>	177
11.2.1.3	<i>Die Sicht der kommunalen Akteure</i>	178
11.2.1.4	<i>Die Position der Landtagsabgeordneten</i>	179
11.2.2	<i>Parteiinterne Differenzen</i>	179
11.2.3	<i>Generationenkonflikte</i>	180
11.2.4	<i>Geographisch bedingte Gegensätze</i>	182
11.2.5	<i>Ausbleibende Konfliktlinien</i>	183
11.3	<i>Die Konfliktlinien in der nordrhein-westfälischen CDU</i>	185
11.4	<i>Externe Parteienkonkurrenz</i>	186
11.5	<i>Medien und Öffentlichkeit</i>	188
12.	<i>Regionale Restrukturierung des Ruhrgebiets und Komplementärer Regionalismus</i>	189
<b>VII.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND FORSCHUNGSAUSBLICK</b>	<b>193</b>
<b>VIII.</b>	<b>METHODISCHER ANHANG</b>	<b>203</b>
1.	Der Interviewleitfaden	203
2.	Die Interviewpartner	204
3.	Untersuchung über das Regionalbewußtsein der Menschen im Ruhrgebiet	210
<b>IX.</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>211</b>
	<b>VERZEICHNIS DER ANMERKUNGEN</b>	<b>235</b>
	<b>SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG</b>	<b>261</b>



## 1. FRAGESTELLUNG UND POLITIKWISSENSCHAFTLICHER KONTEXT

Der moderne Nationalstaat steht zwei widersprüchlichen Entwicklungen gegenüber: Globalisierung und Regionalisierung.<sup>1</sup> Ulrich Menzel spricht gar von einer »neuen Unübersichtlichkeit, in der die Welt als Tollhaus erscheint. Globalisierung und Zersplitterung: zwei Megatrends, die sich diametral widersprechen, prägen die Gegenwart.«<sup>2</sup> Ganz ähnlich äußerte sich der ausgeschiedene UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zum Ende seiner Amtszeit: »Unser Planet steht unter dem Druck von zwei ungeheuren, einander entgegengesetzten Kräften: der Globalisierung und der Zersplitterung.«<sup>3</sup>

Die Steuerungsfähigkeit der nationalstaatlichen Institutionen und Akteure wird vor diesem Hintergrund – so die doppelte These – durch die Globalisierung aller Lebensbereiche immer weiter eingeschränkt und durch eine zunehmende Regionalisierung, d. h. eine zunehmende Verlagerung von politischen Handlungsspielräumen auf eine subnationale Ebene, untergraben.<sup>4</sup> Daniel Bell bringt dieses Dilemma auf den Punkt, indem er darauf hinweist, daß der Nationalstaat für die großen Probleme des Lebens zu klein und für die kleinen Probleme des Lebens zu groß geworden sei.<sup>5</sup> Der Nationalstaat verliert in dieser Sichtweise seine Kompetenzen gleichsam »nach oben« und »nach unten«.

Diese widersprüchlich erscheinenden Tendenzen lassen sich grafisch folgendermaßen darstellen:

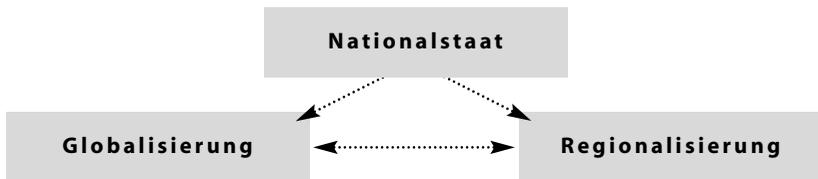


(Abbildung 1)

Mit der vorliegenden Arbeit wird versucht, durch eine veränderte Sichtweise dieses doppelten Entwicklungsprozesses

- das Interdependenzverhältnis zwischen Globalisierung und Regionalisierung in seinen inhaltlichen Facetten darzustellen,
- Bausteine für eine Polity-, Politics- und Policy-Reform auf regionaler Ebene zu skizzieren,
- die begrenzte Reichweite der derzeitigen Formen, Inhalte und Verfahren regionaler Politik auf Basis dieser Bausteine zu begründen,
- die regionalen Institutionen des Ruhrgebiets systematisch zu beschreiben und zu bewerten sowie
- die Diskussion über eine politisch-administrative Restrukturierung des Ruhrgebiets theoretisch fundiert zu analysieren.

In dieser veränderten Sichtweise handelt es sich bei den parallelen Entwicklungen von Globalisierung und Regionalisierung nicht um konträre, sondern um komplementäre Prozesse.



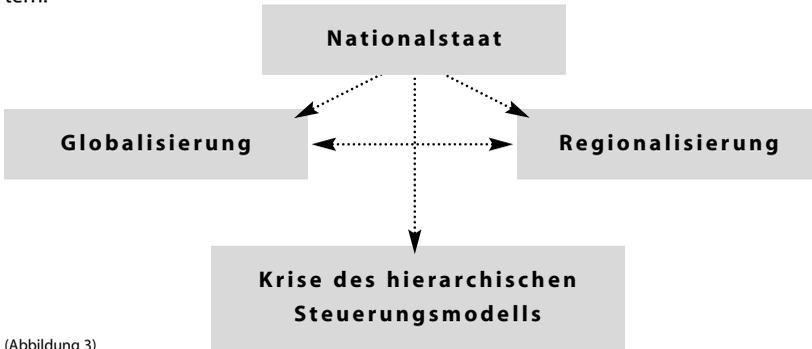
(Abbildung 2)

Die vorliegende Arbeit untersucht damit die Frage, welche Auswirkungen die Globalisierungstendenzen auf die Regionen haben. Wird ihre Bedeutung abnehmen, weil die »anonymen Kräfte der Weltpolitik« oder die »unsichtbare Hand des Weltmarktes« den regionalen Handlungsspielraum und die Chancen einer teleonomien Entwicklung beschneiden?<sup>6</sup> Oder könnte es umgekehrt zu einer Renaissance der Region und damit regionaler Politik kommen, weil die Globalisierung politische, wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Ressourcen auf subnationaler Ebene erfordert und damit die Regionen zu einem wichtigen Ort einer Erneuerung der Politik und der politisch-administrativen Strukturen werden?

Die Steuerungsfähigkeit der nationalstaatlichen Institutionen und Akteure wird nicht nur durch die zunehmende Globalisierung und Regionalisierung beschnitten. Unter den Stichworten der »Herrschaft der Verbände« (Theodor Eschenburg), der »Unregier-

barkeit« (Claus Offe), des »Neokorporatismus« (Ulrich v. Alemann und Rolf G. Heinze) oder der »Entzauberung des Staates« (Helmut Willke)<sup>7</sup> werden seit langem die abnehmenden staatlichen Steuerungsressourcen in die Gesellschaft diskutiert. Daher versucht diese Arbeit auch die Frage auszuleuchten, ob und gegebenenfalls wie neue Steuerungsressourcen in den Regionen erschlossen und in den Prozeß der Modernisierung politischen Handelns integriert werden können.

Die Forschungsperspektive der Arbeit ist daher um eine weitere Dimension zu erweitern:



(Abbildung 3)

Die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates – so die erweiterte These – verringert sich durch die Globalisierung, die Regionalisierung und die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells. Es kann daher von einer »dreifachen Devolution« gesprochen werden.<sup>8</sup>

In systemtheoretischer Perspektive kann dieser dreifache Prozeß dahingehend interpretiert werden, daß sich die gesellschaftlichen Subsysteme mit unterschiedlicher Geschwindigkeit entwickeln. Einige Subsysteme, insbesondere die Wirtschaft, bewegen sich im globalen Maßstab, andere Subsysteme, insbesondere die Politik, bewegen sich primär auf der nationalstaatlichen Ebene, und manche Subsysteme, zum Teil die normativen Grundvorstellungen, orientieren sich an kleinräumigen Einheiten.

Im Mittelpunkt der Diskussionen über die Erosion der nationalstaatlichen Gestaltungsspielräume steht meist die Frage, wie die Politik auf die zunehmende Globalisierung reagieren kann. Dabei lassen sich im wesentlichen vier Strategien unterscheiden:<sup>9</sup>

— Die politischen Akteure verzichten auf den Anspruch einer teleonom und ausgleichsorientierten Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft. Sie kon-

zentrieren sich statt dessen darauf, den (vermeintlichen) Zwängen der Globalisierung zu folgen und die Rahmenbedingungen für eine rasche Anpassung an die Bedingungen des Weltmarktes zu schaffen.<sup>10</sup> Diese Strategie läuft auf eine umfassende Deregulierung sowie eine weitgehende Einschränkung der Aufgaben des Staates und der Verbände hinaus. Diese Variante bedeutet auf der einen Seite eine Kapitulation der Politik; denn sie verzichtet auf »Politik im Sinne einer zielgerichteten Gestaltung der Arbeits-, Wirtschafts- und Lebensverhältnisse«.<sup>11</sup> Sie dürfte auf der anderen Seite mit sozialen Friktionen, gesellschaftlichen Verwerfungen und der Auflösung des »rheinischen Kapitalismus« (Michel Albert) verbunden sein. Damit drohen nicht nur gesellschaftliche Entwicklungen, die aus normativer Sicht unerwünscht sind. Der Erfolg des »ungebändigten Marktes« könnte auch die Bedingungen des eigenen Erfolges zerstören.<sup>12</sup>

Die Politik könnte zweitens versuchen, sich wie die Ökonomie zu globalisieren. Diese Strategie zielt letztlich auf die Schaffung einer Weltregierung, die gegenüber der Weltwirtschaft und der Weltgesellschaft über politische Steuerungsressourcen und Steuerungsinstitutionen verfügt. Die Erfahrungen mit der UNO zeigen jedoch, wie schwierig die Abstimmungsprozesse zwischen den Staaten und wie gravierend die unterschiedlichen Interessenlagen sind. Außerdem dürfte die Übertragung nationalstaatlicher Hoheitsrechte, die Schaffung verbindlicher Entscheidungsmechanismen und die Durchsetzung des »Monopols legitimer physischer Gewalt« (Max Weber) äußerst schwierig sein. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß die Etablierung einer »Weltinnenpolitik« zwar schon oft auf der politischen Agenda stand; entscheidende Schritte in diese Richtung wurden bisher aber nicht erreicht und sind auch nicht in Sicht.

Als dritte strategische Alternative ist eine Bildung von supranationalen Zusammenschlüssen auf kontinentaler Ebene denkbar. Damit entsteht eine staatliche Ebene oberhalb der Nationalstaaten und unterhalb einer Weltregierung. Auch in diesem Zusammenhang wird bisweilen von einer Regionalisierung gesprochen.<sup>13</sup> Das Musterbeispiel für diese Strategie ist der europäische Integrationsprozeß. Er zeigt allerdings auch die Probleme und Restriktionen dieses Weges auf. Trotzdem gilt es, die Auswirkungen der europäischen Politik auf den subnationalen Raum und das Wechselspiel beider Ebenen, das sich unter anderem in der europäischen Regionalpolitik und der Etablierung des Ausschusses der Regionen manifestiert, zu untersuchen.<sup>14</sup>

Als vierte Antwort auf die zunehmende Globalisierung wird eine verstärkte Politik auf regionaler Ebene diskutiert. Dabei wird die Region meist zwischen dem Staat und den Kommunen angesiedelt. In diesem Kontext wird die These vertreten, daß der Verlust der nationalstaatlichen Steuerungsressourcen auf der regionalen Ebene – zumindest zum Teil – kompensiert werden kann.<sup>15</sup> Daher steht sie im Mittelpunkt dieser Arbeit. Die These führt zu der Frage, weshalb die Globalisierung auf der einen Seite die Handlungsspielräume der nationalstaatlichen Ebene verringern und auf der anderen Seite die regionale Ebene stärken soll. Die noch zu begründende Antwort wird darin gesehen, daß die Globalisierung – quasi als Produkt ihres eigenen Erfolges – Regionalisierungstendenzen nach sich zieht und beide in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen.<sup>16</sup> »Was sich heute abspielt, ist die Öffnung der nationalen Systeme nach unten hin, d. h. in Richtung der Regionen, wie auch nach oben hin, d. h. in Richtung der globalen Arenen. Der entscheidende Punkt dabei ist der, daß diese beiden Prozesse auf dialektische Weise miteinander verknüpft sind.«<sup>17</sup>

Diese vier strategischen Varianten schließen sich nicht gegenseitig aus. So können in der Bundesrepublik neben den Anpassungsprozessen an die weltwirtschaftlichen Veränderungen auch ein zunehmender Verzicht auf nationalstaatliche Gestaltungsansprüche, ein stetiger Bedeutungsgewinn intergouvernementaler Politikmuster sowie wachsende Anforderungen an dezentrale Institutionen und Akteure festgestellt werden. »Das Zusammenspiel dieser Entwicklungen erzeugt eine komplexe Mehrebenenpolitik mit spezifischen Restriktionen, aber möglicherweise auch mit spezifischen Optionen für eine demokratische Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse.«<sup>18</sup>

Anhand des skizzierten politikwissenschaftlichen Kontextes können vier »politiktheoretische« Fragestellungen der Arbeit definiert werden:

1. Wie lassen sich die – widersprüchlich erscheinenden – Globalisierungs- und Regionalisierungstendenzen sowie die Krise des hierarchischen Steuerungssystems beschreiben und analysieren?
2. Besteht ein Interdependenzverhältnis zwischen der Globalisierung und der Regionalisierung?
3. Welche Auswirkungen haben die Globalisierung, die Regionalisierung und die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells auf die Modernisierung des politisch-administrativen Systems?

**4. Welche theoretischen Bausteine können daraus für einen neuen Regionalismus abgeleitet werden?**

Auf der Grundlage der »politiktheoretischen« Überlegungen soll als Fallbeispiel das Ruhrgebiet untersucht werden. Dabei geht es um folgende »politikpraktischen« Fragestellungen:

1. Welche regionalen Politiken sind zur Zeit im Ruhrgebiet vorzufinden, und wie sind sie zu bewerten?
2. Welche Institutionen sind die Träger der Regionalpolitik im Ruhrgebiet?
3. Welche Szenarien bestehen für die zukünftigen Aufgaben auf regionaler Ebene und die Gestaltung der politisch-administrativen Strukturen der Region?
4. Welche Interessengegensätze und Auffassungsunterschiede prägen die Diskussion um die politisch-administrative Restrukturierung des Ruhrgebiets?

## **2. METHODIK UND GANG DER UNTERSUCHUNG**

In der sozialwissenschaftlichen Regionalforschung lassen sich drei erkenntnisleitende Fragestellungen unterscheiden:<sup>19</sup>

Die Beschreibung und die Analyse beobachtbarer Phänomene und Entwicklungen stehen im Mittelpunkt des phänomenologischen Erkenntnisinteresses.

Durch die Erforschung von Determinanten der Regionalentwicklung sollen die verursachenden Wirkungsketten dieser Phänomene und Entwicklungen ermittelt werden.

Das aktionale Erkenntnisinteresse sucht und untersucht die Möglichkeiten von Intervention in räumliche Entwicklungsprozesse.

Die Arbeit untersucht ihren Forschungsgegenstand im Hinblick auf alle drei erkenntnisleitenden Fragestellungen der sozialwissenschaftlichen Regionalforschung:

Zunächst wird eine phänomenologische Beschreibung und eine Ursachenanalyse der Globalisierung, der Regionalisierung und der abnehmenden innergesellschaftlichen Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates vorgenommen. Dabei erfordern die Komplexität, die Interdependenz und die Widersprüchlichkeit des Untersuchungsgegenstandes eine ebenso differenzierte wie komprimierte Betrachtungs- und Darstellungsweise.

Auf der Basis der Deskription und der Analyse von Globalisierung, Regionalisierung und innergesellschaftlichen Steuerungsdefiziten wird sodann der »Idealtypus« (Max Weber) eines Komplementären Regionalismus eingeführt.<sup>20</sup> Er beschreibt die Anforderungen an einen neuen Regionalismus und dient als Bewertungsmaßstab für die bisherige regionale Politik und für regionalpolitische Zukunftsszenarien; er ist damit auch das Bindeglied zum aktionalen Erkenntnisinteresse.

Im Hinblick auf das aktionale Erkenntnisinteresse werden am Beispiel des Ruhrgebiets die derzeitigen Formen regionaler Politiken untersucht; und zwar auf ihre institutionellen Strukturen, die prozessurale Ausgestaltung und inhaltliche Orientierung. Dabei wird Regionalpolitik als eine »Mehr-Ebenen-Aufgabe« begriffen, die auf Europa-, Bundes-, Landes- und überkommunaler Ebene angesiedelt ist.

Schließlich sollen – als Fallbeispiel eines regionalpolitischen Restrukturierungsprozesses – die unterschiedlichen Vorstellungen über die regionalen Aufgaben und die zukünftige Gestaltung der politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets diskutiert werden. Dabei wird ein besonderer Schwerpunkt auf der Darstellung der Auffassungs- und Interessenunterschiede liegen.

Der Komplementäre Regionalismus nimmt nicht für sich in Anspruch, ein empirisch vorfindbares oder anzustrebendes Modell zu sein. Er ist vielmehr als Idealtypus und damit als ein gedankliches Konstrukt zu verstehen, das aus der Steigerung von einzelnen Gesichtspunkten sowie der Zusammenführung diffuser und diskreter Einzelercheinungen entsteht. Die idealtypische Vorgehensweise wird in dieser Arbeit verwendet, weil ihr Untersuchungsgegenstand – wie fast immer in den Sozial- und Kulturwissenschaften – ein komplexes gesellschaftliches Phänomen darstellt, das sich nicht in seiner Totalität darstellen oder auf gesetzmäßige Zusammenhänge zurückführen läßt. Deshalb müssen notwendigerweise einige wesensprägende Elemente übersteigert, andere Elemente vernachlässigt werden. Der Komplementäre Regionalismus hat damit eine heuristische Funktion.

Neben den erkenntnisleitenden Fragestellungen lassen sich »drei wissenschaftliche Umgangsweisen mit Theorien«<sup>21</sup> unterscheiden:

- In der Theorieforschung sind die Theorien der Gegenstand der Forschung.
- Unter der theoretischen Forschung versteht man die Arbeit an Aussagesystemen im Zusammenhang mit empirischer Forschung.
- Von kontextbildender Forschung wird gesprochen, »wenn die 'Gesamtgestalt' einer Vielzahl von Sachverhalten (Tatsachen, Entwicklungen, Theorien ...) herausgearbeitet und/oder in großen Zügen eine Vielzahl von Phänomenen überschaubar gemacht wird, was sodann die Einzelheiten in ein Gesamtbild einzuordnen erlaubt.«<sup>22</sup>

Diese Arbeit versteht sich als kontextbildende Forschung, da sie nicht den Anspruch erhebt, eine Theorie des Komplementären Regionalismus zu entwickeln. Es geht ihr vielmehr darum, eine Vielzahl von Entwicklungen darzustellen und in ein Gesamtbild einzuordnen, das die vielschichtigen, widersprüchlichen und interdependenten Facetten des Untersuchungsgegenstandes überschaubar macht. Aus dieser »Gesamtgestalt« (Werner J. Patzelt) wird der Idealtypus des Komplementären Regionalismus abgeleitet, der als »theoretischer Leitstern« bei der Analyse der derzeitigen Formen, Prozesse und Inhalte regionaler Politik dient und Kriterien für Polity-, Politics- und Policy-Reformen enthält.

Kontextbildende Forschung »nimmt nicht selten die Form 'erster Theorieentwürfe' an.«<sup>23</sup> Ob dies für diese Arbeit – insbesondere für die Bausteine eines Komplementären Regionalismus – gelingt, muß und kann offenbleiben.

Die Arbeit wertet die vorliegende Literatur und die in ihr enthaltenen empirischen Ergebnisse (Sekundäranalyse) aus. Für die Entwicklung von Szenarien für die regionale Restrukturierung des Ruhrgebiets wurden außerdem die aktuelle Berichterstattung in den wichtigsten Tageszeitungen der Region<sup>24</sup> in den Jahren 1995 bis Juni 1997 systematisch erfaßt und 23 nichtstandardisierte Intensiv-Interviews mit Akteuren aus Politik, Verwaltung und regional bedeutsamen Institutionen geführt. Dazu gehörten Gespräche mit allen Fraktionen des Landtages von Nordrhein-Westfalen, den Fraktionen und der Verwaltungsspitze des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, Vertretern der Bezirksregierung und der Landschaftsverbände, Repräsentanten von Städten und Kreisen des Ruhrgebiets, parteipolitischen Spitzenentscheidern aller Fraktionen sowie wichtigen gesellschaftlichen Gruppen.<sup>25</sup>

Die Gespräche sind vom Autor protokolliert worden. Im Hinblick auf die erbetene und zugesagte Vertraulichkeit kann allerdings keine Quellenangabe vorgenommen werden. Daher wird darauf verzichtet, aus den Protokollen zu zitieren. Sie werden ausschließlich herangezogen, um zu einer Systematisierung und Analyse der unterschiedlichen Interessenlagen und Szenarien zu gelangen. Die Gesprächspartner, ihre Funktion und die spezifischen Auswahlkriterien sind im methodischen Anhang verzeichnet.

### **3. RAUM ALS KATEGORIE POLITIKWISSENSCHAFTLICHEN INTERESSES**

»Kaum eine politische Entscheidung wirkt räumlich neutral.«<sup>26</sup> Sicher keine neue oder überraschende Erkenntnis – und doch ist in den letzten Jahren in den Sozialwissenschaften eine lebhafte Diskussion über die territoriale Wirkung sozialen Handelns<sup>27</sup> ent-

brannt, die aufgrund ihrer Breite und Tiefe als »Wiederentdeckung des Raumes«<sup>28</sup> in den Sozialwissenschaften interpretiert wird.<sup>29</sup>

Der Bedeutungsgewinn der Territorialkomponente gegenüber der Funktionskomponente fußt auf der Erkenntnis, daß sich Politik im Raum vollzieht und daher auch raumgebunden ist.<sup>30</sup> Die bundesdeutsche Debatte rankt sich dabei insbesondere um die Stichworte der »endogenen Regionalentwicklung«<sup>31</sup>, der »Erneuerung der Politik 'von unten'« (Joachim Jens Hesse)<sup>32</sup>, der »Dezentralisierung des politischen Handelns« (Franz Schuster)<sup>33</sup>, der »Re-Regionalisierung« (Gerd Junne)<sup>34</sup> und des »Inszenierten Korporatismus« (Rolf G. Heinze und Helmut Voelzkow). Seit den 90er Jahren scheint gar die »Dezentralisation' als allgemeine und konturlose Grundstimmung den 'Zeitgeist' auf ihrer Seite«<sup>35</sup> zu haben.

Dem Raum – meist verstanden als Region im Sinne einer Meso-Ebene zwischen den Bundesländern und den Kommunen – werden in dieser neuen Regionalisierungsdiskussion im wesentlichen drei Funktionen zugeschrieben:<sup>36</sup>

— Staatliche Tätigkeiten werden dezentralisiert, um spezifische Entwicklungspässe der Regionen entdecken und ihre endogenen Entwicklungspotentiale nutzen zu können. Die Region wird gleichsam zu einem neuen Reservoir für Ressourcen.<sup>37</sup>

— In den Regionen sollen fragmentierte Politikinhalt und Entscheidungsstrukturen der staatlichen Ebene koordiniert werden; die Region soll also politikintegrierend wirken.<sup>38</sup>

— »Region als institutionalisierter Raum schafft Identifikation und wird damit zur 'Produktivkraft'.«<sup>39</sup> Dabei wird insbesondere auf das wachsende Bedürfnis nach Nähe in einer immer größer und unüberschaubarer werdenden Welt verwiesen.<sup>40</sup>

Die Funktionen, die dem Raum in der neueren Regionalisierungsdiskussion zugesprochen werden, machen deutlich, daß die Regionalisierung eng verbunden ist mit der Frage nach der Zukunft des Nationalstaates, der Legitimation politischer Herrschaft und dem Problem der territorialen und funktionalen Restrukturierung des politisch-administrativen Systems.<sup>41</sup> Regionalpolitische Fragen sind daher originäre politikwissenschaftliche Fragestellungen.

#### 4. REGION – ERSTE ANNÄHERUNG AN EINEN SCHILLERNDEN BEGRIFF

»Jede systematische Untersuchung räumlicher Beziehungen sollte mit einer Definition der zugrundegelegten Raumeinheit beginnen.«<sup>42</sup>

Dieses Petikum ist plausibel und kann von dieser Arbeit dennoch nicht erfüllt werden. Denn was ist eine Region? Für die Vereinten Nationen<sup>43</sup>, die OECD<sup>44</sup> oder die internationale Politik- und Wirtschaftswissenschaft<sup>45</sup> sind es kontinentale Blöcke, für die Europäische Union ist es die erste politisch-administrative Ebene unterhalb der Nationalstaaten<sup>46</sup>, und für andere sind die Regionen zwischen den Bundesländern und der kommunalen Ebene angesiedelt.<sup>47</sup>

Und selbst wenn unter einer Region übereinstimmend eine subnationale Einheit verstanden wird, hängt die inhaltliche und räumliche Interpretation des Begriffs vom Erfahrungshintergrund des Betrachters ab. Denn kann für einen Niederländer das Land Nordrhein-Westfalen eine Region sein? Eine Region, größer als sein Heimatland?!

Neben diesen »praktischen« Problemen gibt es aber auch theoretische Probleme. Denn eine abstrakte Definition der Region – gewissermaßen »die Region a priori« – impliziert die Möglichkeit, Regionen unabhängig von räumlichen und sozioökonomischen Randbedingungen, dem zeitlichen Kontext und dem funktionalen Ziel der Regionbildung zu bestimmen.

Ganz in diesem Sinne argumentierte in der Regionalwissenschaft Walter Isard.<sup>48</sup> Er ging davon aus, daß wir bisher lediglich in der Lage seien, wissenschaftliche Stückwerksarbeit zu leisten, und deshalb gebe es so viele Möglichkeiten, Regionen zu bilden, wie partielle Fragestellungen. Erst im Rahmen einer allgemeinen Wohlfahrtstheorie der Gesellschaft könnten sich »wahre Regionen«<sup>49</sup> herauskristallisieren.

Diese Auffassung wird in dieser Arbeit nicht geteilt. Sie geht im Gegensatz dazu davon aus, daß »wahre Regionen« nicht bestehen können, da sich die Vielfalt und Komplexität der sozioökonomischen Erscheinungen nicht in einem einheitlichen räumlichen Bezugsrahmen abbilden läßt. So hat bereits Simmel – in der wohl ersten systematischen Untersuchung der Beeinflussung des sozialen Verhaltens durch die »Raumform« – darauf hingewiesen, daß eine Raumbegrenzung nicht »eine räumliche Tatsache mit soziologischen Wirkungen (ist), sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich formt.«<sup>50</sup>

Die statische Definition einer Region verkennt darüber hinaus, daß der kontinuierliche Wandlungsprozeß aller sozioökonomischen Faktoren und Randbedingungen – und damit auch der Begriff und die Funktion von Regionen – zum entscheidenden Kennzeichen moderner Gesellschaften geworden ist.<sup>51</sup> Weil »die Vielzahl und Komplexität

der sozialen und wirtschaftlichen Erscheinungen nicht in ein einheitliches räumliches Schema gepreßt werden kann<sup>52</sup>, kann die Region nur als ein dynamisches Konzept verstanden werden.

Die Konsequenz eines solchen Grundverständnisses besteht unter anderem darin, daß zunächst der inhaltliche Kontext, der Zweck und der theoretische Bezugsrahmen einer Raumaufteilung bestimmt werden muß, bevor ein territoriales Regionalisierungskonzept entwickelt werden kann.<sup>53</sup> Dazu wird in dieser Arbeit der Idealtypus des Komplementären Regionalismus eingeführt.

Aus der Denkfigur des Komplementären Regionalismus wird dann im weiteren Verlauf der Arbeit ein konkretes, auch räumlich bestimmbares Konzept der Region abgeleitet. Es sollte nämlich keine reine Abstraktion bleiben: »The region may be both: a concept and a concrete reality.«<sup>54</sup>

Zum jetzigen Zeitpunkt kann nur folgende erste Begriffsbestimmung erfolgen: Unter Region wird (zunächst) ein subnationaler Teilraum oberhalb der kommunalen Ebene verstanden.



## II. DER NATIONALSTAAT ZWISCHEN SCYLLA UND CHARYBDIS

---

### 1. DAS GEFÄHRDETE ZENTRUM

Der Staat stand und steht im Mittelpunkt politikwissenschaftlichen Denkens und politischen Handelns. Dabei wird – beginnend mit der Französischen Revolution – unter dem Staat der Nationalstaat verstanden.<sup>55</sup> Für diese Fokussierung auf den Staat sind im wesentlichen zwei Ursachenbündel verantwortlich:

- Die Politikwissenschaft ist in ihrem Wissenschaftsverständnis auf den Staat bezogen, vielleicht sogar auf ihn angewiesen. Denn sie ist in Auseinandersetzung mit seinem Wesen, seinen Akteuren und seinen Wirkungszusammenhängen entstanden und betrachtet sein Institutionensystem als rational, handlungsfähig und reformierbar. Anhand dieser Vorstellungen definiert die Politikwissenschaft ihren Untersuchungsgegenstand, ihr erkenntnisleitendes Interesse und ihre Zielvorstellungen; und damit letztlich ihre Existenzberechtigung.<sup>56</sup>
- Ein zweites Ursachenbündel ist in dem traditionellen politiktheoretischen Verständnis zu finden, daß der Staat nach außen ein autonomer und souveräner Entscheidungsträger ist und nach innen in einem hierarchischen Überordnungsverhältnis an der Spitze der Gesellschaft steht.<sup>57</sup> Ein Verständnis, das »in der subjektiven Empfindung politischer Handlungsträger, der Rhetorik der Parteien, der politischen Kritik der Medien und der öffentlichen Meinung«<sup>58</sup> lange vorherrschte und zum Teil immer noch vorherrscht.

Mit diesen Vorstellungen von der Qualität des Staates läßt sich die politische, ökonomische und gesellschaftliche Wirklichkeit allerdings nicht mehr adäquat analysieren und schon gar nicht mehr zielgerichtet beeinflussen, da der Nationalstaat bei vielen politischen Entscheidungen seine Steuerungsfähigkeit verloren hat.<sup>59</sup> Nationale Politik »droht zu einem Schauspiel der Ohnmacht«<sup>60</sup> zu werden, weil der Nationalstaat drei Entwicklungen gegenübersteht, die seine Qualität als »autonom-hierarchische Handlungseinheit« (Helge-Lothar Batt) gefährden: Die Globalisierung, die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells und die Regionalisierung führen zu einer »dreifachen Devolution« des traditionellen Nationalstaates.<sup>61</sup>

## 1.1 Die zunehmende Globalisierung

Die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates wird »von außen« insbesondere dadurch eingeschränkt,

- daß die Vernetzung der Welt zu neuen grenzüberschreitenden »Weltproblemen« (Peter J. Opitz) führt, die nicht von einzelnen Staaten, sondern nur noch multilateral gelöst werden können,<sup>62</sup>
- daß transnationale ökonomische und politische Verflechtungen die Handlungsfreiheit der Nationalstaaten beschränken,<sup>63</sup>
- daß Telekommunikation, Mobilität und Internationalisierung von Lebensstilen zu einem Zusammenwachsen der Welt geführt haben<sup>64</sup>
- und daß zahlreiche Kompetenzen auf supranationale Institutionen – z. B. die Europäische Union – übertragen wurden.

## 1.2 Die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells

Die Durchsetzungsfähigkeit des Staates nach innen nimmt ab, weil seine Steuerungsressourcen systematisch zurückgegangen sind. Die Möglichkeiten des modernen Staates zu hierarchischem Handeln sind rückläufig:

- weil sich wichtige Teilsysteme der Gesellschaft verselbständigt haben und ihre Entscheidungen allein an der Logik und Funktion ihres Subsystems orientieren,<sup>65</sup>
- weil organisierte Interessen eine immer stärkere Stellung bei der Formulierung und Implementierung materieller Politik erhalten haben,<sup>66</sup>
- weil die Partizipationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger gestiegen sind,<sup>67</sup>
- weil die Zuständigkeit des Staates für die Verarbeitung von Problemen und die Verantwortung für deren Lösung schneller zunimmt als die Entwicklung von neuen Handlungsressourcen<sup>68</sup> und
- weil das politische Mehrebenensystem der Bundesrepublik durch eine »Politikverflechtung« (Fritz W. Scharpf) gekennzeichnet ist, die eine konkordanzdemokratische Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen erfordert.<sup>69</sup>

### 1.3 Der Trend zur Regionalisierung

Die nationalstaatliche Ebene verliert außerdem dadurch an Bedeutung,

- daß in vielen Staaten Kompetenzen auf die subnationale Ebene verlagert werden,<sup>70</sup>
- daß subnationale Institutionen und Akteure verstärkt die Umsetzung internationaler Vereinbarungen vor Ort übernehmen,<sup>71</sup>
- daß die regionalen Randbedingungen durch die Dezentralisierungsstrategien der Unternehmen wichtiger werden,<sup>72</sup>
- daß Regionen im Hinblick auf die zunehmend beklagte Politikfragmentierung<sup>73</sup> eine wichtige Integrationsfunktion übernehmen<sup>74</sup> und so zu Kristallisationskernen endogener Entwicklungsstrategien werden,<sup>75</sup>
- daß eine immer komplexer werdende Wirklichkeit weniger zentrale Regelungen benötigt und statt dessen mehr dezentrale und damit differenzierte Lösungen erfordert<sup>76</sup>
- und daß der Wunsch nach regionalen Identitäten und damit einer »neuen Übersichtlichkeit« spürbar wird.<sup>77</sup>

### 1.4 Die Darstellung vernetzter Prozesse

Die drei Entwicklungen, mit denen sich der Nationalstaat konfrontiert sieht: Globalisierung, Regionalisierung und abnehmende innergesellschaftliche Steuerungsfähigkeit, bilden widersprüchliche Prozesse, die dennoch in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen.

Aus Gründen der phänomenologischen Darstellung und der analytischen Klarheit werden diese drei Entwicklungslinien zwar getrennt diskutiert. Sie gehören in ihrer Widersprüchlichkeit und Wechselbezüglichkeit aber dennoch unmittelbar zusammen. Daher sind insbesondere die Kapitel über die Globalisierung und die Regionalisierung »zusammen zu lesen«. Dieser enge Zusammenhang soll auch dadurch dokumentiert werden, daß bei beiden Entwicklungen die gleichen analytischen Kategorien angelegt werden.<sup>78</sup>

## 2. DIE VERNETZTE WELT

Ein Gespenst geht um – nicht nur in Europa: die zunehmende Globalisierung aller Lebensbereiche. Sie löst eine weltweite Debatte aus, in der über die Erscheinungsformen, die Ursachen und die weitere Entwicklung dieses Trends, seine Auswirkungen auf Wirtschaft, Politik und Gesellschaft sowie die in ihm wohnenden Chancen und Risiken diskutiert wird.<sup>79</sup>

Die prononcierte Stellung dieses Diskurses läßt sich u. a. daran ablesen, daß er nicht nur in zahlreichen Wissenschaften<sup>80</sup>, sondern auch in der Politik<sup>81</sup> und der Gesellschaft<sup>82</sup> einen breiten Raum einnimmt.

In dieser Debatte haben sich sechs zentrale Bereiche einer beginnenden »Weltgesellschaft« herauskristallisiert. Als Zentralbereiche des gegenwärtigen Veränderungsprozesses werden ökonomische, technologische, politische, ökologische, soziale und mentale Umbrüche diskutiert.

### 2.1 Ökonomische Umbrüche

Im Zentrum der Globalisierungsdiskussion steht die Globalisierung der Wirtschaft.<sup>83</sup> Denn die volks-, betriebs- und finanzwirtschaftlichen Strukturen haben sich so grundlegend verändert, daß an die Stelle der »Nationalökonomie« eine »Internationalökonomie« getreten ist<sup>84</sup>, die sich nationalstaatlichen Steuerungsversuchen weitgehend entzieht.<sup>85</sup>

In volkswirtschaftlicher Perspektive ist zu konstatieren, daß sich eine neue internationale Arbeitsteilung herausbildet.<sup>86</sup> Traditionelle Industrien, insbesondere im Bereich arbeitsintensiver Erzeugnisse und der Massenproduktion, werden aus Kostengründen in die sogenannten »neuen Industrieländer« verlagert, was mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten und einer anhaltenden Krise altindustriell geprägter Regionen in den OECD-Ländern verbunden ist.<sup>87</sup> Dieser Verlagerungsprozeß wird durch die Öffnung Osteuropas (viele Stimmen sprechen bereits vom »Hongkong vor der Haustür«) weiter gefördert.

Alte und neue Industrieländer konkurrieren vor diesem Hintergrund weltweit um Investitionen und Arbeitsplätze. Nationalstaatliche Politik unterliegt daher erheblichen Restriktionen; sie muß sich an internationalen Rahmenbedingungen orientieren, um den Verlust von Arbeitsplätzen zu verhindern und gesamtgesellschaftliche Wohlstandsverluste zu vermeiden.<sup>88</sup>

Die veränderte internationale Arbeitsteilung hat allerdings nicht zu einer Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse geführt, sondern eher zu einer noch weitergehenden Abkoppelung der sogenannten Entwicklungsländer.<sup>89</sup> Trotz der wirtschaftlichen Erfolge einiger Schwellenländer – wie der fünf kleinen Tiger<sup>90</sup>, Chinas und einiger osteuropäischer Staaten<sup>91</sup> – ist nach Meinung zahlreicher Autoren eine »Triadisierung« (Kenichi Ohmae), d. h. eine zunehmende Konzentration der weltweiten wirtschaftlichen Aktivitäten auf Japan<sup>92</sup>, die USA<sup>93</sup> und die Europäische Union, festzustellen.<sup>94</sup>

Der volkswirtschaftliche Restrukturierungsprozeß korrespondiert mit veränderten betriebswirtschaftlichen Konzepten der Unternehmen. Unter dem Stichwort »Global Sourcing« hat sich in den letzten Jahren ein weltweiter Wettbewerb auf weltweiten Märkten herausgebildet.<sup>95</sup>

Große Unternehmen können sich daher nicht mehr auf die Beherrschung nationaler Märkte beschränken, sondern müssen – auch um ihre Heimatmärkte erfolgreich behaupten zu können – zum »global player« werden<sup>96</sup> und strategische Allianzen zu einem wesentlichen Bestandteil ihrer Strategie machen.<sup>97</sup> Diese Entwicklung ist u. a. daran abzulesen, daß die Unternehmen ihre Direktinvestitionen und Firmenübernahmen im Ausland in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet haben<sup>98</sup> und der Welt-handel schneller wächst als das Bruttosozialprodukt.<sup>99</sup>

Nationalstaatliche Politik muß daher berücksichtigen, daß die Wirtschaft bei ihren Entscheidungen eine globale Perspektive hat: »Inland und Ausland (...) (gibt es) für die Unternehmen nicht mehr.«<sup>100</sup>

Die dritte Säule einer globaler werdenden Ökonomie ist die Internationalisierung der Devisen- und Kapitalmärkte.<sup>101</sup> Gewaltige Finanzmittel »floaten« (kritische Stimmen meinen: vagabundieren) rund um den Globus und entziehen sich dem Einfluß und der Kontrolle nationaler Regierungen. Das Gesamtvolumen der Güterströme belief sich im Jahr 1995 auf rund 3.600 Milliarden Dollar; das Volumen des Devisenhandels auf rund 1.000 Milliarden Dollar – allerdings pro Tag.<sup>102</sup>

Das Verhältnis zwischen dem real- und dem finanzwirtschaftlichen Sektor hat sich aber nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ verändert.<sup>103</sup> Ursprünglich diente der Devisenmarkt als Mittel für die Abwicklung der internationalen Handels- und Investitionstätigkeit; heute sind die Devisen- und Kapitalmärkte zum Selbstzweck geworden.<sup>104</sup> So ist die Summe der produzierten Güter von 1972 bis 1995 um das Achtfache, das Volumen der Finanzmärkte jedoch um das 43fache gestiegen.<sup>105</sup> Es haben sich mittlerweile selbständige Märkte gebildet, die über eine eigene Logik, spezifische Akteure und eigene ökonomische Interessen verfügen.<sup>106</sup> Die Devisen- und Aktienkurse haben sich vor diesem Hintergrund von der Entwicklung der wirtschaftlichen fundamentals entkoppelt.<sup>107</sup>

Die Globalisierung des finanzwirtschaftlichen Sektors hat auch dazu geführt, daß die nationalen Notenbanken mit ihren klassischen geldpolitischen Instrumenten – Festlegung der Refinanzierungszinssätze und Steuerung der Geldmengenentwicklung sowie An- und Verkauf von Devisen – nur noch einen geringen Einfluß auf die Entwicklung an den Devisen- und Kapitalmärkten haben<sup>108</sup> und der wirtschaftspolitische Spielraum der nationalen Regierungen immer kleiner wird.<sup>109</sup>

Die volks-, betriebs- und finanzwirtschaftlichen Globalisierungstendenzen machen deutlich, daß der Nationalstaat nicht mehr als die zentrale ökonomische Bezugsgröße betrachtet werden kann.<sup>110</sup>

## 2.2 Technologische Umbrüche

Mit der ökonomischen Globalisierung sind technologische Umbrüche eng verwoben; beide stehen in einem interdependenten Verhältnis.<sup>111</sup> Die Innovationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Mikroelektronik ragen unter diesen technologischen Entwicklungen heraus, weil sie als »Querschnittsinnovationen« gravierende ökonomische und gesellschaftliche Auswirkungen haben, die weit über ihren technologischen Gehalt hinausgehen.

Die wichtigsten Auswirkungen der informationstechnologischen und mikroelektronischen Revolution lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:<sup>112</sup>

- ..... Mit Hilfe der Mikroelektronik kommt es zu zahlreichen Produktinnovationen: Neue Produkte werden marktfähig und »alte« Produkte werden »verjüngt«. Dabei profitieren die Produkte sowohl von der Größenminimierung und Leistungsoptimierung der mikroelektronischen Bestandteile wie auch von ihrem Preisverfall.
- ..... Durch den Einsatz neuer Informations-, Steuerungs- und Kommunikationstechnologien, die allesamt auf der Mikroelektronik basieren, wird eine flexible Anpassung des Produktionsprozesses an veränderte Rahmenbedingungen ermöglicht. Diese flexible Automatisierung ist eine wichtige Prozeßinnovation, da sie die Grundvoraussetzung für eine – kostengünstige – Abkehr von der standardisierten Massenproduktion darstellt.<sup>113</sup>
- ..... Die abnehmende Bedeutung der Massenproduktion in den OECD-Staaten – und damit der tayloristischen Arbeitsteilung – hat ambivalente Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Einerseits werden zahlreiche Arbeitsplätze abgebaut; andererseits wird eine Requalifizierung der Arbeit diagnostiziert.<sup>114</sup>

..... Die technologischen Veränderungen besitzen eine sich selbst beschleunigende Dynamik. Dadurch wächst das Innovationstempo immer weiter. Dies führt nicht nur zu einem Bedeutungsgewinn qualifizierter Arbeit in Forschung und Entwicklung (FuE), sondern auch zu einer Verkürzung der Produktzyklen.<sup>115</sup>

Die skizzierten Auswirkungen der informationstechnologischen und mikroelektronischen Revolution machen deutlich, daß es sich bei der derzeitigen Umbruchphase nicht nur um einen technologischen Innovationsprozeß, sondern primär um einen technologisch induzierten Restrukturierungsprozeß von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft handelt.<sup>116</sup> Von diesen Umbrüchen sind mittlerweile die gesamten Produktions-, Distributions- und Regulationsformen betroffen.<sup>117</sup>

Die in den OECD-Staaten lange vorherrschende Ordnung, in der Wissenschaft als Fordismus bezeichnet<sup>118</sup>, war insbesondere durch die industrielle Massenproduktion standardisierter Produkte, den Ausbau der Kaufkraft der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die staatliche Sozialpolitik gekennzeichnet.<sup>119</sup> Sie wird zunehmend durch eine postfordistische Ordnung abgelöst, die sich durch eine flexible Produktion sowie den Trend zur Individualisierung und zur globalen Vergesellschaftung auszeichnet.<sup>120</sup>

Die technologischen Umbrüche und die damit verbundene Krise der fordistischen Produktions-, Distributions- und Regulationsformen haben einen entscheidenden Einfluß auf den Globalisierungsprozeß.

..... Die Verdrängung der standardisierten Massenproduktion durch eine flexible Produktion ermöglicht die weltweite Nutzung komparativer Kostenvorteile und mindert die Bedeutung der »harten Standortfaktoren« zur Profilierung eines Standortes. An die Stelle nationaler Produktionsstrukturen tritt daher unter dem Stichwort des »Global Sourcing« ein weltweiter Wettbewerb um Investitionen.<sup>121</sup>

..... Dieser Prozeß wird durch die Verbilligung von Gütertransporten unterstützt. Sie resultiert aus der Miniaturisierung der Produkte, dem höheren Gehalt der produzierten Wirtschaftsgüter an Informationen und Dienstleistungen sowie den neuen Logistikkonzepten („Just in time«).

..... Die Verkürzung der Produktzyklen und die steigenden FuE-Aufwendungen zwingen die Unternehmen zu einer Maximierung des Umsatzes und damit einer Globalisierung ihrer Absatzmärkte.<sup>122</sup>

..... Mit der globalen Verfügbarkeit von Waren und Informationen – und zwar zu wettbewerbsfähigen Preisen – entwickelt sich für immer mehr Waren und Dienstleistungen ein weltweiter Wettbewerb.<sup>123</sup>

- ..... Durch die technologischen Entwicklungen wird der Faktor Zeit zu einer entscheidenden Bestimmungsgröße im internationalen Wettbewerb. Es entwickelt sich eine globale Innovationskonkurrenz.<sup>124</sup>
- ..... Die Möglichkeiten der weltweiten Kommunikation und Datenverarbeitung erschweren nationale Sonderwege und verhindern eine längere exklusive Nutzung errungener Vorsprünge.<sup>125</sup> Die Nationalstaaten können sich dem rasanten Strukturwandel nur um den Preis von erheblichen Wohlstandsverlusten entziehen.
- ..... Die Technik sorgt dafür, daß die Welt immer mehr zusammenwächst. Für die Datenübertragung sind Raum und Zeit vernachlässigbare Größen. Sie schafft eine »digitale Nachbarschaft« und damit wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Interessengemeinschaften und Interessengegensätze, die quer zu nationalen und kontinentalen Grenzen liegen.<sup>126</sup>

Im Ergebnis ist ein technologisch induzierter Verlust von Agglomerationsvorteilen zu konstatieren. Der Globalisierungsprozeß schreitet voran, weil die Nähe von Produktion und Konsumtion durch die informationstechnologische und mikroelektronische Revolution an Bedeutung verliert. Die skizzierte Krise des Fordismus führt dazu, daß sich auf der einen Seite die Anforderungen an staatliches Handeln verstärken, während auf der anderen Seite die Problemlösungsfähigkeit des Nationalstaates aufgrund der beschleunigten Globalisierung sinkt.<sup>127</sup> Nationalstaatliche Politik droht vor diesem Hintergrund zum »Schauspiel der Ohnmacht« zu werden.

### **2.3 Politische Umbrüche**

Die zunehmende Globalisierung findet eine weitere Wurzel in den politischen Umbrüchen, die sich in den letzten Jahren vollzogen haben.

— Die Implosion der Sowjetunion, die Öffnung Osteuropas und die deutsche Wiedervereinigung haben die Welt – im wahrsten Sinne des Wortes – radikal verändert: Es entstanden neue Interessen-, Konflikt- und Machtkonstellationen, die sich dem bipolaren-nationalstaatlichen Ordnungsrahmen der Nachkriegszeit entziehen.<sup>128</sup> Im Zuge dieser globalen Restrukturierungsprozesse haben sich nicht nur die zwischenstaatlichen Beziehungen verändert, sondern auch das Gewicht der einzelnen Politikfelder. So hat die Verteidigungs-

politik an Bedeutung verloren und die Modernisierung von Staat und Wirtschaft an Bedeutung gewonnen.

- Mit diesen Veränderungen ist nicht das »Ende der Geschichte« (Francis Fukuyama) erreicht, sondern das Ende der bipolaren Nachkriegsepoche und -ordnung eingeläutet worden.<sup>129</sup> Sie führen zu einer wirklichen Globalisierung, weil die – noch vor kurzem »halbierte« – Welt nicht mehr an der deutsch-deutschen Grenze aufhört. Dieser Entwicklungsprozeß kann zu einem Bedeutungsgewinn der Vereinten Nationen führen. Denn zum einen steigen die Anforderungen an die internationale Politik; und zum anderen ist nun der Ost-West-Konflikt, der die Arbeit der Vereinten Nationen oft paralyisierte, entfallen.
- Eine weitere Einschränkung für nationalstaatliches Handeln ergibt sich aus der fortschreitenden europäischen Integration. Seit dem 1. 1. 1993 besteht ein einheitlicher Europäischer Binnenmarkt für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen.<sup>130</sup> Damit ist ein einheitlicher Wirtschaftsraum mit rund 360 Millionen Menschen geschaffen worden, der die neue Bezugsgröße für die europäische Wirtschaft ist.<sup>131</sup> Das neue »Binnenmarkt-Europa« erfordert zum einen weitreichende Unternehmensrestrukturierungen – mit dem Ziel einer Europäisierung der Wirtschaft<sup>132</sup> – und zum anderen eine Politik, die an den veränderten europäischen Rahmenbedingungen orientiert ist.<sup>133</sup> Nationalstaatliche Sichtweisen, Strategien und Steuerungsressourcen werden vor diesem Hintergrund an Bedeutung verlieren.
- Hinzu kommen Veränderungen durch die (angestrebte) politische Union. Weitere Kompetenzen werden von den Mitgliedsstaaten auf europäische Institutionen verlagert und damit nationale Hoheitsrechte übertragen sowie nationale Handlungsspielräume eingeschränkt. Erwähnt sei nur die angestrebte Einführung einer einheitlichen europäischen Währung. In diesem Zusammenhang wird allerdings kritisiert, daß die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik nicht in dem Maße zugenommen hat, wie die Handlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten geschwunden ist, so daß ein »Steuerungs-vakuum« entsteht.<sup>134</sup>
- Die Nationalstaaten sind noch immer die primären Träger legitimer politischer Herrschaft. Deshalb sind sie auch weiterhin der zentrale Ort politischen Handelns und der wichtigste Adressat für die politischen Forderungen der gesellschaftlichen Gruppen sowie der Bürgerinnen und Bürger. Die nationalstaatlichen Akteure und Institutionen stehen allerdings vor dem Problem, daß »die wachsende globale Vergesellschaftung soziale, wirt-

schaftliche und ökologische Probleme (erzeugt), für deren Bewältigung von seiten der Bürger in wachsendem Maße Forderungen an den Nationalstaat gestellt werden, (während sich) gleichzeitig jedoch die Problemlösungskapazität ebendieser Nationalstaaten immer weiter reduziert.«<sup>135</sup>

Die politischen Institutionen stehen damit zunehmend vor dem Problem, daß der Weltwirtschaft und den globalen Problemen kein »Weltstaat« entspricht.<sup>136</sup> Der Ansatz politischen Denkens und Handelns muß grenzüberschreitend oder gar global sein, um zu problemadäquaten Lösungen oder zumindest Lösungsstrategien zu gelangen. »War es in der Staatenwelt jeweils nur die eigene territorial definierte Einheit, so tritt in der Gesellschaftswelt die internationale Umwelt als Bezugsobjekt der Politik hinzu.«<sup>137</sup> Dafür sind die nationalstaatlichen Instanzen bisher aber weder institutionell noch in ihrer Legitimationsbasis ausgelegt.<sup>138</sup>

## 2.4 Ökologische Umbrüche

Die »Staatenwelt« (Ernst-Otto Czempiel) steht am Ende des 20. Jahrhunderts ökologischen Problemen gegenüber, denen sie mit ihren klassischen nationalstaatlichen Problemlösungsstrategien nicht mehr gerecht werden kann. Ob Klimakatastrophe, Tankerunglücke, Reaktorkatastrophen oder (vorbeugender) Umweltschutz: »Die wirklichen Probleme sind heute globale Probleme.«<sup>139</sup>

Diese grenzüberschreitenden ökologischen Gefährdungspotentiale der »Welt-Risikogesellschaft« (Ulrich Beck)<sup>140</sup> erfordern zu ihrer Lösung die Entwicklung globaler Institutionen und Mechanismen, quasi eine »Welt-Innenpolitik«.<sup>141</sup> Damit die ökologischen Umbrüche bewältigt werden können, ist also nicht nur eine Veränderung des Bewußtseins der Menschen, sondern auch eine Restrukturierung des politisch-administrativen Systems erforderlich.

Derzeit gibt es jedoch weder die institutionellen Strukturen noch den politischen Willen für eine Weltregierung.<sup>142</sup> Daher ist ein konzertiertes Handeln auf intergouvernementaler Ebene<sup>143</sup> und »eine koordinierte weltweite Strategie«<sup>144</sup> erforderlich und notwendig. Die Nationalstaaten können vor diesem Hintergrund zwar noch autonom darüber entscheiden, ob sie sich an konzertierten Problemlösungsaktionen für die globalen Probleme, die letztlich alle Nationalstaaten gleichermaßen treffen, beteiligen: Ihre Problemlösungssouveränität und Problemlösungsfähigkeit haben sie allerdings verloren.<sup>145</sup>

## 2.5 Soziale Umbrüche

Neben den ökologischen Umbrüchen nehmen auch die sozialen Friktionen zu. Viele Probleme, wie z. B. die Weltflüchtlingsproblematik, die internationale Armutsbekämpfung oder die Arbeitslosigkeit, können nicht mehr durch einzelne Nationalstaaten gelöst werden. Diese »Weltprobleme« (Peter J. Opitz) erfordern vielmehr eine intergouvernementale Strategie. Sie liegt jedoch in weiter Ferne, weil die Interessengegensätze zwischen den Staaten sehr groß sind; außerdem machen die unterschiedlichen Wertvorstellungen und Wohlstandsniveaus einen Konsens in vielen Fragen von internationaler Bedeutung (nahezu) unmöglich.

Soziale Umbrüche lassen sich nicht nur im globalen Maßstab feststellen; durch die Globalisierung sind auch innergesellschaftliche Umbrüche zu konstatieren. Mit der Globalisierung der Wirtschaft hat sich nämlich der Standortwettbewerb verschärft. Dies wirkt sich auf die innergesellschaftliche Entwicklung der Nationalstaaten aus, weil die Lohnkosten als Argument für die Abwanderung von Unternehmen in sogenannte Billiglohnländer genutzt werden. Steigende Arbeitslosigkeit, eine sinkende Lohnquote und eine zunehmende Lohndifferenzierung sind die Folge. Damit ergibt sich ein innergesellschaftlicher Konflikt zwischen der Anpassung an – tatsächliche und vermeintliche – weltwirtschaftliche Zwänge und sozialpolitischen Zielvorstellungen.<sup>146</sup>

Die durch die Globalisierung verschärften sozialpolitischen Probleme führen auch zu wachsenden Anforderungen an die sozialen Sicherungssysteme und einer Überforderung der nationalstaatlichen Transferinstitutionen. Dies kann durch Leistungskürzungen und Beitragserhöhungen zunächst aufgefangen werden. Mittelfristig sind sozialpolitische Strukturanpassungen allerdings kaum vermeidbar.<sup>147</sup> Damit hat die Globalisierung auch einen maßgeblichen Einfluß auf die nationalstaatlichen Regulationsformen und -inhalte; nationalstaatliche Gestaltungsspielräume und teleomome Entwicklungspfade schwinden auch in diesem Bereich.

## 2.6 Mentale Umbrüche

Neben den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Globalisierungsprozessen kann man auch einen Prozeß mentaler Entgrenzungen feststellen.

..... Der Massentourismus führt Millionen Menschen quer durch die Welt; eine Welt, in der die Entfernungen durch das Flugzeug auf wenige Stunden zusammengeschrumpft sind.

- ..... Mit Hilfe der Telekommunikation stehen wir über das Fernsehen, das Telefon und das Telefax mit allen Teilen der Erde live in Verbindung.<sup>148</sup>
- ..... Der Computer ermöglicht uns – via Internet – den Zugang zu einer sich explosionsartig entwickelnden Weltgesellschaft. »Je mehr wir uns miteinander vernetzen, desto mehr werden die Wertvorstellungen eines Staates oder einer Nation den Werten größerer und kleinerer elektronischer Gemeinschaften weichen.«<sup>149</sup>
- ..... Die Lebensstile und Lebensentwürfe – gerade der jungen Menschen – werden einerseits immer individueller und pluralistischer;<sup>150</sup> andererseits etabliert sich eine weltweite Kultur, in der sich das Lebensgefühl und die Konsumgewohnheiten (oder zumindest die Konsumwünsche) immer weiter angleichen und für regionale Besonderheiten immer weniger Raum bleibt.<sup>151</sup>
- ..... Auch das Leben in den Nationalstaaten wird »bunter«. Durch die Zuwanderung von Menschen unterschiedlicher Herkunft bildet sich in vielen Staaten ein multikulturelles Leben heraus. Dieser Wandel vollzieht sich mit Konflikten und gegen starke Widerstände; aber in jedem Fall verlieren die nationalstaatlich organisierten Gesellschaften ihre »nationale Homogenität«.
- ..... Die Kunden machen sich bei ihrer Abstimmung mit dem Portemonnaie keine Gedanken über den Produktionsstandort einer Ware oder den Unternehmenssitz, über Arbeitslosenquoten oder Außenhandelsdefizite. Es kommt ihnen auf Qualität, Preis, Design, Gebrauchswert und Image eines Produkts an.<sup>152</sup>

Die skizzierten Entwicklungstendenzen zeigen, daß viele Menschen auf dem Weg zum Weltbürger<sup>153</sup> sind, der sich in einem globalen Dorf, dem »global village« (Marshall McLuhan), bewegt, und daß die nationalstaatlichen Grenzen, die sich immer noch auf der politischen Landkarte befinden, im Leben und Erleben vieler Menschen an Bedeutung verlieren.<sup>154</sup>

## 2.7 Resümee

Die verringerte Steuerungsfähigkeit der nationalstaatlichen Akteure und Institutionen läßt sich als Ergebnis einer wirtschaftlichen, technologischen, politischen, ökologischen, sozialen und mentalen Globalisierung interpretieren.

Die Globalisierung der Wirtschaft spielt in diesem Prozeß eine zentrale Rolle. Dies darf jedoch nicht als deterministisches Basis-Überbau-Verhältnis verstanden werden, da die einzelnen Aspekte des skizzierten Umbruchprozesses in einem interdependenten und sich wechselseitig verstärkenden Verhältnis zueinander stehen.

Daraus lassen sich drei methodologische Prinzipien für den weiteren Gang der Untersuchung ableiten:<sup>155</sup>

- Die zunehmende Globalisierung aller Lebensbereiche ist nicht die notwendige Folge ökonomisch induzierter Prozesse, sondern ein (begrenzt) gestaltbarer Prozeß, in den die gesellschaftlichen Akteure mit interessen geleiteten Handlungen eingreifen können.<sup>156</sup>
- Die Beschreibung der Wirkungszusammenhänge muß – trotz aller notwendigen und erstrebenswerten Systematisierungsversuche – uneindeutig bleiben, um der Komplexität, der Widersprüchlichkeit und der Interdependenz des Umbruchprozesses gerecht werden zu können.<sup>157</sup>
- Monokausale und damit unterkomplexe Beschreibungen müssen vermieden werden, um zu umfassenden und perspektivischen Vorschlägen für die territoriale und funktionale Restrukturierung politischen Handelns gelangen zu können.

### 3. DIE KRISE DES HIERARCHISCHEN STEUERUNGSMODELLS

Die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates ist nicht nur durch die parallelen Prozesse von Globalisierung und Regionalisierung gefährdet. Die innere Gestaltungsmacht des politisch-administrativen Systems, verstanden als seine Möglichkeit zu hierarchischem Handeln, ist ebenfalls zurückgegangen.

Das Hierarchiemodell impliziert autonome Institutionen, die (primär) mit den Steuerungsmedien Recht, Budget und Kontrolle Einfluß auf ökonomische, technologische, politische, ökologische und gesellschaftliche Entwicklungen nehmen. Diese Steuerungsinstitutionen steuern und koordinieren – so die Vorstellung des Hierarchiemodells – die einzelnen Subsysteme der Gesellschaft mit dem Ziel ihrer Orientierung am Gemeinwohl.<sup>158</sup>

Die Probleme dieses traditionellen Hierarchiemodells resultieren im wesentlichen aus vier Entwicklungen. Festzustellen sind:

- eine zunehmende Fragmentierung der gesellschaftlichen Subsysteme und der gesellschaftlichen Akteure,
- eine stärkere Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an Entscheidungen und ein wachsendes Partizipationsbedürfnis vieler Menschen,

die abnehmende Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems  
und – als deutsches Spezifikum – eine umfangreiche Politikverflechtung.

### **3.1 Politikfragmentierung**

Die »neuere« Debatte über die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells wurde zunächst unter dem Schlagwort der »Unregierbarkeit« (Claus Offe) des modernen Staates geführt.<sup>159</sup> Der Systemtheorie gelang es allerdings zu begründen, daß das Schwinden der politischen Steuerungsressourcen die notwendige Folge der industriegesellschaftlichen Entwicklung von Gesellschaften ist.<sup>160</sup> Das Prinzip der funktionalen Differenzierung läßt sich nämlich auch bei der Entwicklung der gesellschaftlichen (Teil-) Systeme feststellen.<sup>161</sup>

Als wichtigster deutscher Protagonist der neueren Systemtheorie hebt Luhmann hervor, daß das politische System im Rahmen einer funktional ausdifferenzierten Gesellschaft nicht mehr das singuläre Zentrum sein kann, sondern lediglich als ein Teilsystem unter anderen betrachtet werden kann. Die Steuerungsressourcen der Politik und damit der Primat zentraler Institutionen nehmen ab, weil sich wichtige Teilsysteme der Gesellschaft verselbständigen haben und ihre Entscheidungen primär an der Logik und Funktion ihres Subsystems orientieren.<sup>162</sup>

### **3.2 Partizipationsansprüche**

In einzelnen Teilbereichen der Politik wird versucht, durch die Einbeziehung organisierter Interessen in die Politik („Inkorporierung«), die Defizite des hierarchischen Steuerungsmodells auszugleichen. Im Rahmen der Debatte über den »Neokorporatismus« wurde deutlich, daß sich die Beteiligung organisierter Interessen nicht nur auf die Formulierung politischer Programme, sondern auch auf deren Implementierung und die Wirkungskontrolle erstreckt. Sie beschränkt sich darüber hinaus nicht auf die zentralstaatliche Ebene und das Verhältnis von Staat und Sozialpartnern (Tripartismus). Auch auf regionaler und lokaler Ebene sind neokorporatistische Tendenzen festzustellen; Gebietskörperschaften, öffentlich-rechtliche Institutionen und private Verbände werden zu »Ver-Handlungs-Systemen« (Alexander Krafft und Günter Ulrich) zusammengeführt.<sup>163</sup> Rolf G. Heinze und Helmut Voelzkow sprechen im Hinblick auf die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen sogar von einem »inszenierten Korporatismus«.<sup>164</sup>

Die Inkorporierung organisierter Interessen ist auf der einen Seite eine notwendige Antwort auf die Steuerungsdefizite der Politik.<sup>165</sup> Auf der anderen Seite wirkt sie selektiv und stärkt die »Vetomacht« gesellschaftlicher (Groß-)Gruppen. Außerdem begrenzt sie den Spielraum der Politik und begünstigt im Extremfall eine »Herrschaft der Verbände« (Theodor Eschenburg).

Partizipation bezieht sich nicht nur auf die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen am politischen Prozeß. Im Zuge einer zunehmenden Individualisierung wachsen auch die Partizipationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger.<sup>166</sup> Vor diesem Hintergrund nehmen die Bindungswirkung und der Verpflichtungscharakter hierarchischer Entscheidungen des Staates ab; sie werden zunehmend unterlaufen.

Feststellbar ist nicht nur ein »Widerspruch durch tatsächliches Handeln«. Hierarchische Entscheidungen sind darüber hinaus einem wachsenden Legitimationsdruck ausgesetzt. Die Politik ist deshalb in ihrer Form, ihrem Prozeß und ihren Inhalten zunehmend auf die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen: Legitimation muß durch Partizipation geschaffen werden.<sup>167</sup>

### 3.3 Staatsversagen

Unter Staatsversagen wird – in Anlehnung an Jänicke – ein strukturelles Steuerungsdefizit des Nationalstaates verstanden. Es handelt sich um ein strukturelles Defizit, weil die im Zuge des industriegesellschaftlichen Modernisierungsprozesses entstehenden Probleme schneller als die Problemlösungskompetenzen des Staates wachsen. Den steigenden Erwartungen der Bürgerinnen und Bürgern stehen damit abnehmende Handlungsressourcen gegenüber. Diese strukturelle Unfähigkeit der nationalstaatlichen Institutionen, gestaltend oder gar vorsorgend tätig zu werden, fördert die Neigung der politischen Akteure zum »muddling through« (Charles E. Lindblom) und einer »symbolischen Politik« (Murray Edelman).<sup>168</sup>

Das Staatsversagen ist eine wichtige Ursache für die zunehmende Bedeutung von »dezentralen, zivilgesellschaftlichen Eigenaktivitäten (...). Eine der wichtigsten dezentralen Handlungsebenen bilden heute die Ballungsräume, die zu eigenständigen Akteuren aufgestiegen sind.«<sup>169</sup> Denn sie verfügen über – bisher oft nicht genutzte – Innovationspotentiale und müssen, da sie in der Regel nicht über institutionalisierte politische Strukturen verfügen, zu neuen Handlungsmodellen im Sinne eines »kooperativen Staates« (Ernst-Hasso Ritter) greifen. Die funktionale und räumliche Dezentralisierung auf regionaler Ebene und die Etablierung neuer kooperativer Integrations- und

Beteiligungsansätze können damit die zunehmend begrenzten nationalstaatlichen Problemverarbeitungskapazitäten erweitern.

### **3.4 Politikverflechtung**

Der Begriff der Politikverflechtung wurde von Fritz W. Scharpf geprägt<sup>170</sup> und beschreibt die spezifisch deutsche Form des Föderalismus. Er weist darauf hin, daß eine interdependente Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen für das politische Mehrebenensystem der Bundesrepublik kennzeichnend ist.<sup>171</sup> Die öffentlichen Aufgaben werden häufig nicht durch autonome Entscheidungen einzelner, sondern durch die Kooperation mehrerer Gebietskörperschaften wahrgenommen. Dabei kann es sich sowohl um eine vertikale Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden oder aber um eine horizontale Politikverflechtung zwischen einzelnen Ländern oder Kommunen handeln.<sup>172</sup> Zur Politikverflechtung im weiteren Sinne gehört auch die Mitwirkung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat.<sup>173</sup>

Die Debatte um die Politikverflechtung hat deutlich werden lassen, daß föderale Verbundsysteme zwar kurzfristig sehr gut in der Lage sind, die Probleme des industriegesellschaftlichen Modernisierungsprozesses zu lösen. Es entstehen aber langfristige Schwierigkeiten, da die Politikverflechtung auf der einen Seite kontinuierliche Kompromißfindungsprozesse und einen parteiübergreifenden Konsens erfordert, auf der anderen Seite die Parteien jedoch in einem Konkurrenzverhältnis um Wählerstimmen stehen. Dies führt tendenziell zur Entmachtung der Parlamente, zur Vermischung von Verantwortlichkeiten, zu ebenenübergreifenden »Fachbruderschaften«, zur Beschränkung der Handlungsautonomie von Bund, Ländern und Kommunen, zu Innovationschwäche und politischem Immobilismus.<sup>174</sup> Die Politikverflechtung vermindert daher die Fähigkeit der staatlichen Akteure und Institutionen zur souveränen Formulierung und Implementierung politischer Programme.

### **3.5 Resümee**

Die schwindende innerstaatliche und innergesellschaftliche Gestaltungskraft des Nationalstaates ist neben der Globalisierung und der Regionalisierung auch auf die Erosion des hierarchischen Steuerungsmodells zurückzuführen.

Strategien für die Modernisierung des politisch-administrativen Systems müssen daher auch mit Überlegungen für die funktionale und legitimatorische Restrukturierung des politischen Handelns verbunden sein.

#### **4. DIE RENAISSANCE DER REGION**

Neben dem Prozeß der Globalisierung sind auch ökonomische, technologische, politische, ökologische, soziale und mentale Dezentralisierungstendenzen festzustellen.<sup>175</sup> Sie führen zu einer Verlagerung von Handlungsspielräumen und Handlungskompetenzen auf Ebenen unterhalb des Nationalstaates.<sup>176</sup> Da unter einem subnationalen Teilraum nach der Definition dieser Arbeit die Region verstanden wird, wird diese Gewichtsverlagerung im folgenden als Regionalisierung bezeichnet.<sup>177</sup>

In diesem Kapitel sollen die Regionalisierungstendenzen zum einen phänomenologisch beschrieben und in ihren Kausalzusammenhängen analysiert werden. Da es sich nach dem Grundverständnis dieser Arbeit bei Globalisierung und Regionalisierung nicht um konträre, sondern um komplementäre Prozesse handelt, ist zum anderen auch zu belegen, daß beide Entwicklungstendenzen in einem interdependenten Verhältnis stehen.

##### **4.1 Ökonomische Aspekte**

In den letzten Jahren haben sich auf der einen Seite die Strukturen einer Internationalökonomie herausgebildet. Auf der anderen Seite ist ein Bedeutungsgewinn der kleinräumigen Verankerung der Unternehmen und damit eine größere Bedeutung des regionalen Umfeldes festzustellen.

Eine wichtige Ursache dieser Entwicklung liegt in den veränderten betriebswirtschaftlichen Konzepten der Unternehmen.<sup>178</sup> Im Mittelpunkt dieser neuen Unternehmenskonzepte stehen betriebswirtschaftliche Regionalisierungsstrategien. In der wissenschaftlichen Diskussion und der Unternehmenspraxis setzt sich nämlich zunehmend die Erkenntnis durch, daß »die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben in einem bisher unterschätzten Maße von dem regionalen Umfeld der Betriebe abhängt, also von spezialisierten Zulieferbetrieben und von produktionsorientierten Dienstleistungen, von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, von spezialisierten Fachkräften und von einer spezifischen Infrastruktur (...).«<sup>179</sup>

Diese Entwicklung ist auch ein Reflex auf die abnehmende Bedeutung der industriellen Massenproduktion.<sup>180</sup> Die fordistische Produktionsweise ist an einer möglichst weitreichenden Arbeitsteilung und einer standardisierten Massenproduktion orientiert. Große Unternehmen versuchen ihre Umwelt weitgehend zu beherrschen und nach ihren unternehmensinternen Bedürfnissen zu strukturieren. Ihr Ziel ist dabei nicht die Stärkung der Innovationskraft und der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens durch Kooperation, sondern die Einbindung von Subunternehmen, die exakt definierte Aufträge just in time zu erledigen haben. In dieser fordistischen Produktionsweise ist die territoriale Organisation des komplexen Prozesses von Produktion und Vermarktung von einer unternehmensinternen Logik der funktionalen Spezialisierung geprägt. Die einzelnen Regionen werden als austauschbare Standorte betrachtet.<sup>181</sup>

Die fordistische Produktionsweise hat in den letzten Jahren an Wettbewerbsfähigkeit verloren, da die Großunternehmen die Innovationspotentiale kleiner und mittlerer Unternehmen nicht genutzt haben. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht können die Vorteile von Arbeitsteilung und funktionaler Spezialisierung nämlich nur durch eine intensive und gleichberechtigte Kooperation optimal genutzt werden.<sup>182</sup> Durch Kooperationen können innovative Lösungen gefunden werden, die einem einzelnen Unternehmen verschlossen sind und allen Beteiligten nutzen; erfolgreiche Kooperationen sind daher ein Positivsummenspiel.

Regionen sind ein guter Nährboden für die erforderlichen Kooperationsnetze. Denn eine räumliche und soziokulturelle Nähe, unmittelbare Interaktionsbeziehungen sowie eine kontinuierliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure sind wichtige Voraussetzungen für die Entstehung und Stabilisierung der Zusammenarbeit sowie die optimale Nutzung der Synergieeffekte.<sup>183</sup>

Der Zwang zur regionalen Kooperation wird auch deshalb größer, weil Innovationen in immer kürzeren Abständen weltweit verfügbar sind und sich die Produktzyklen radikal verkürzen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht müssen Innovationen vor diesem Hintergrund immer schneller entwickelt und die »Pioniergewinne« (Joseph A. Schumpeter) in immer kürzerer Zeit realisiert werden: Der Faktor Zeit wird damit für die Unternehmen zur einer entscheidenden strategischen Größe.<sup>184</sup> Dies stellt an die Kreativität und die Innovationsfähigkeit der Unternehmen erhebliche Anforderungen und verändert die Ansprüche, die Unternehmen heute an Standorte stellen.<sup>185</sup> Qualifizierte Arbeitskräfte, die wissenschaftlich-technische Infrastruktur, Forschungs- und Transfereinrichtungen, Bildungs- und Fortbildungsangebote, dichte Kommunikationsbeziehungen, vielfältige und leistungsfähige Zuliefererstrukturen, ein enger Besatz mit Anbietern von höherwertigen produktionsorientierten Dienstleistungen, kreative Milieus, die Konsens- und Kooperationsbereitschaft zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und

sozialer Frieden werden zu wichtigen Determinanten des Unternehmenserfolges.<sup>186</sup> Diese »neuen Standortfaktoren« haben eine ausgeprägte räumliche Dimension: Das infrastrukturelle, soziale und kulturelle Umfeld der Region wird wichtiger.<sup>187</sup> Regionale Systemstrukturen werden damit zu entscheidenden Faktoren für das Handeln der Unternehmen in globalen Märkten.<sup>188</sup>

Die regionalen Randbedingungen nehmen außerdem an Bedeutung zu, weil der globale Strukturwandel allen Regionen gleichermaßen als exogene Randbedingung gegenübersteht. Eine Standortprofilierung erfolgt daher über die regionalen Rahmenbedingungen. Der Bedeutungszuwachs der regionalen Wirtschaftsverflechtungen steht dabei nicht im Widerspruch zu den wirtschaftlichen Globalisierungstendenzen. Ökonomisch betrachtet haben vielmehr die globalen Vergesellschaftungsprozesse und technologisch induzierten Innovationsschübe diesen »neuen Regionalismus« (Charles F. Sabel) hervorgebracht.<sup>189</sup>

Vor diesem Hintergrund kann eine paradox anmutende Situation konstatiert werden: Die Globalisierung der Wirtschaft stärkt gleichzeitig die Bedeutung der regionalen An- und Einbindung von Unternehmen, denn »die Stärke eines globalen Unternehmens gründet sich (...) zu einem großen Teil auf seine Fähigkeit, als echter Insider im lokalen Markt die dortigen Kundenbedürfnisse zu verstehen.«<sup>190</sup> Das Ziel vieler Unternehmen besteht deshalb heute darin, eine »globale Lokalisierung« (so der Sony-Gründer Akio Morita) zu erreichen.<sup>191</sup> Mit der zunehmenden Entwicklung einer verflochtenen Weltwirtschaft ohne Grenzen und der Ausbreitung einer postfordistischen Produktionsweise gewinnen deshalb die Regionen und Ballungsräume an Bedeutung.<sup>192</sup>

## 4.2 Technologische Aspekte

Die Veränderungen durch die informationstechnologische und mikroelektronische Revolution führen im Kontext der Herausbildung einer postfordistischen Produktionsweise zu einer neuen Orientierung der Wirtschaft. Sie heißt »Effizienz durch Flexibilität«.

Dies erfordert die regionale Kooperation mit Zulieferern, unternehmensnahe Dienstleistungen, qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Zusammenarbeit der wichtigen regionalen Akteure. Gerade wegen der Orientierung am Weltmarkt gewinnt damit das regionale Umfeld an Bedeutung für den Erfolg der Unternehmen. Die postfordistische Organisation der Produktion hat deshalb widersprüchlich erscheinende Auswirkungen: Sie fördert sowohl die lokal-regionale als auch die globale Integration.<sup>193</sup>

Wissenschaft und Technologie sind in den letzten Jahren zu den entscheidenden Voraussetzungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung geworden.<sup>194</sup> Innovationen, verstanden als der »Prozeß der Erforschung, Entwicklung und Anwendung eines Wissens über die Eigenschaften und Einsatzbedingungen einer Technik«<sup>195</sup> spielen dabei eine zentrale Rolle. Maßgeblich ist aber nicht ein einmal vorhandener Bestand oder die Erreichung eines angestrebten Niveaus an wissenschaftlichen und technologischen Ressourcen und Qualifikationen, sondern die dauerhafte Fähigkeit, im Innovationswettbewerb zu bestehen. Da wissenschaftliche und technologische Innovationen in hohem Maße von komplementären ökonomischen, sozialen und kulturellen Innovationen in den Regionen abhängen, rücken die endogenen Potentiale der Regionen in den Mittelpunkt innovationsorientierter Modernisierungsstrategien.<sup>196</sup> Auch vor diesem Hintergrund gewinnen die Regionen an Bedeutung.

Neue Technologien galten lange als ein entscheidender Hoffnungsträger für räumliche Entwicklungen. Basierend auf der »Theorie der langen Wellen«<sup>197</sup> erwartete man von ihnen nachhaltige Wachstumsimpulse und förderte daher vorrangig technologische Innovationen. Mittlerweile ist man allerdings zu der Erkenntnis gekommen, daß sich neue Technologien nicht zentralistisch (und damit exogen) oder unabhängig vom regionalen Umfeld implementieren lassen. Regionen können nicht als Niederlassungen einer raumlosen Ökonomie oder »passive Resonanzkörper« (Dieter Läßle) für technologische und wissenschaftliche »Top-down-Strategien« begriffen werden.<sup>198</sup> Regionale Milieus spielen vielmehr eine entscheidende Rolle für Innovationsprozesse. Die Region ist nicht der Ort, an dem sich innovative Unternehmen von außen ansiedeln, sondern der Rahmen für ein aktives Milieu, in dem Innovationen stattfinden. »Innovation entsteht in dieser Sicht aus der Verwertung von Wissen und aus einer technischen Kultur, die sich durch eine regionsspezifische Dynamik historisch entwickelt haben. Jedes Milieu stellt sich als eine spezifische Konstellation von ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Akteuren und Elementen mit spezifischen Organisations- und Umgangsformen dar. Das Milieu versorgt die Unternehmen, die ihm angehören, mit dynamischen Impulsen, und umgekehrt wird das Milieu durch die Interaktion der Unternehmen reproduziert.«<sup>199</sup>

Die »Theorie regionaler Milieus« weist damit der territorialen Komponente eine entscheidende Bedeutung für die regionale Entwicklung zu. Sie erklärt darüber hinaus, warum sich Regionen mit ähnlichen Branchenstrukturen mit sehr unterschiedlichem Erfolg an die veränderten Bedingungen des Weltmarktes anpassen.<sup>200</sup>

### 4.3 Politische Aspekte

Die ökonomischen und technologischen Dezentralisierungsaspekte des Globalisierungsprozesses haben deutlich gemacht, daß die Verantwortung der Politik für gesellschaftliche Entwicklung nicht sinkt. Weil die konkreten Standortfaktoren in der Region für die Unternehmensentscheidungen wichtiger werden, ist staatliches Handeln gefragt. Gestaltungsspielräume bestehen bei der Qualifizierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Bereitstellung von unternehmensnahen Infrastrukturen sowie der Schaffung einer effektiven, effizienten und kooperativen öffentlichen Verwaltung.

Diese Gestaltungsspielräume können insbesondere von den subnationalen politischen Ebenen genutzt werden. Denn »in einer Welt ohne Grenzen wird es von Tag zu Tag schwieriger zu erkennen, wo die traditionellen nationalen Interessen wirklich liegen. (...) Mit zunehmender Entwicklung der verflochtenen Weltwirtschaft ohne Grenzen gewinnen daher die Interessen von Regionen oder Städten immer mehr an Bedeutung.«<sup>201</sup>

Die Bedeutung der subnationalen politischen Ebenen steigt auch durch den Europäischen Binnenmarkt. Denn die Logik des freien Verkehrs von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen<sup>202</sup> beschleunigt die wirtschaftliche Integration des Kontinents und verstärkt die Konkurrenz regionaler Wirtschaftsräume. Weil die regionalen Rahmenbedingungen in einem einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum ein entscheidender Faktor für die Produktions-, Investitions- und Standortentscheidungen der Unternehmen werden, tritt neben die Konkurrenz der Nationalstaaten ein verstärkter Wettstreit der Regionen.<sup>203</sup> Die subnationalen Institutionen werden vor diesem Hintergrund nicht nur innerstaatlich, sondern auch auf europäischer Ebene eine verstärkte Kompetenzausstattung fordern; dies zeigen bereits die Etablierung des Ausschusses der Regionen und die Diskussion um das »Europa der Regionen«.<sup>204</sup> Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses zeichnet sich damit eine ökonomisch induzierte Veränderung der politischen Strukturen zugunsten einer regionalen Interessenvertretung ab.<sup>205</sup>

Die europäische Integration steigert die politische Bedeutung der Regionen nicht nur unter interregionalen Wettbewerbsgesichtspunkten; gleichsam als »Regionalisierungsdruck von unten«. Vom Binnenmarkt profitieren nämlich vermutlich die wirtschaftlich prosperierenden Regionen der Union am meisten. Im Zuge der Binnenmarktentwicklung dürften sich deshalb die regionalen Disparitäten vergrößern.<sup>206</sup> Diesen Disparitäten soll durch eine Intensivierung der Regionalpolitik entgegengewirkt werden, damit sich die Zentrifugalkräfte in der Europäischen Union nicht (noch weiter) ver-

stärken. Diese »neue europäische Regionalpolitik« setzt allerdings nicht mehr primär auf eine »Top-down-Strategie der nachholenden Entwicklung«, sondern verstärkt auf die endogenen Potentiale der Regionen. Die regionale Identifizierung, Formulierung und Implementierung von Entwicklungsstrategien hat daher einen hohen Stellenwert bekommen.<sup>207</sup> Da dies nur zusammen mit den regionalen Akteuren möglich ist, entsteht von der europäischen Ebene ein Druck auf die Nationalstaaten zur Stärkung der regionalen Ebene; gleichsam als »Regionalisierungsdruck von oben«. Der europäische Integrationsprozeß könnte auf diesem Wege zu einem politisch induzierten Dezentralisierungsstimulus werden.<sup>208</sup>

Aus Sicht der Nationalstaaten führt die globale Integration zu einer größeren Standortkonkurrenz auf dem Weltmarkt und erhöht damit den Druck auf marktgerechte Interventionen zur Förderung der lokalen Standortqualität. Darin wird zu Recht eine Verminderung des politischen Gestaltungsspielraums gesehen. Die »normative Kraft der Normen« (Robert Leicht) verliert und die »normative Kraft des Faktischen« (Georg Jellinek) gewinnt an Bedeutung. Der Nationalstaat steht damit vor dem doppelten Problem: »Gegen die harte Wirklichkeit läßt sich keine Politik betreiben – es sei denn um den Preis geplatzter Illusionen. Aber eine Politik, die sich nur noch den Realitäten fügt, verliert die Beglaubigung durch die Bürger.«<sup>209</sup> Diese Steuerungs- und Legitimationsdefizite können auf subnationaler Ebene – zumindest zum Teil – aufgefangen werden. Da die regionalen Standortfaktoren durch die Globalisierung an Bedeutung gewonnen haben, steigt der Bedarf an und die Möglichkeit von regionaler Politik.<sup>210</sup>

Vor diesem Hintergrund ist »politische Modernisierung (...) eine Veränderung und signifikante Erweiterung der Problemlösungsfähigkeit von Industriegesellschaften im Sinne einer tendenziellen Entbürokratisierung, Dezentralisierung und Vergesellschaftung. (...) Dezentralisierung (ist dabei) unbestritten ein Schlüsselbegriff politischer Modernisierung.«<sup>211</sup>

#### **4.4 Ökologische Aspekte**

In den letzten Jahren sind verstärkt ökologische Fragen in das Blickfeld der Regionalisierungsdiskussion getreten. Sie finden ihre Wurzeln insbesondere in den Arbeiten des Club of Rome, der 1972 mit dem Meadows-Bericht über »Die Grenzen des Wachstums« eine breite Debatte über die ökologischen Bedrohungen der Erde eröffnet hat.

Die Diskussionen um eine ökologische Wende unserer Lebensweise kreisen heute um das Leitbild des »sustainable development«.<sup>212</sup> Darunter wird eine Entwicklung verstanden, »die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglich-

keiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen«.<sup>213</sup>

Eine nachhaltige Entwicklung – so die am häufigsten verwandte Übersetzung von sustainable development – erfordert die erhaltende Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen durch den Menschen: Die natürlichen Produktionspotentiale sollen in qualitativer und quantitativer Hinsicht langfristig und umfassend in ihrer Substanz erhalten werden.<sup>214</sup>

Strategien, die dem Leitbild der Nachhaltigkeit entsprechen, müssen den Naturverbrauch radikal senken. Dazu müssen die ökologischen Kreisläufe geschlossen sowie die Nähe von Produktion und Konsumtion erreicht werden. Dies kann besser auf der regionalen Ebene gelingen.<sup>215</sup> Aus ökologischer Sicht ist daher eine Förderung des Raumbzugs und Raumbewußtseins als Gegenkraft zur Globalisierung erforderlich.<sup>216</sup>

Daneben zeigt die Diskussion um die Internalisierung externer Kosten, z. B. durch die Einführung einer Energiesteuer in der Europäischen Union, daß ökologische Gründe zu einer Verteuerung der Transporte führen könnten.<sup>217</sup> Dies würde auch zu einer Einschränkung der globalen Produktionsvernetzung führen und die Bedeutung von regionalen Kooperationen entlang der Wertschöpfungsketten erhöhen. Sowohl für wirtschafts- als auch für regionalpolitische Entscheidungen stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, welche ökologisch tragfähigen »Entwicklungskorridore« bereits heute in den Regionen etabliert werden können.<sup>218</sup>

Für eine kleinräumige Handlungsorientierung auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung sprechen drei weitere wichtige Argumente:<sup>219</sup>

Die Umweltsituation und die ökologischen Wirkungszusammenhänge sind vielfach vor Ort konkret erfahrbar. Dieses Erfahrungswissen ist eine wichtige Basis für veränderte Einstellungen und verändertes Verhalten.

Auf der Ebene der Kommune und der Region kann unter Partizipationsgesichtspunkten eine mittelbare und unmittelbare Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erfolgen sowie der notwendige Diskurs über Ziele, Aufgaben und Handlungsfelder geführt werden.

Ökologische Wirtschaftskreisläufe erfordern die Raumbindung und Kooperation der Akteure vor Ort sowie Innovationsnetzwerke. Sie können daher am besten auf regionaler Ebene etabliert, entwickelt und effizient genutzt werden.

Die kleinräumige Handlungsorientierung erstrebt keinen »ökologischen Separatismus«. Sie soll vielmehr mit einer globalen Problemwahrnehmung korrespondieren.

»Think global – act local« ist daher das Leitmotiv der Ökologiebewegung geworden. Die Konzepte einer nachhaltigen Entwicklung von Regionen basieren auf einem Zusammenspiel der unterschiedlichen Handlungsebenen. Gefordert ist deshalb die Mikroebene (Betriebsstandort), die Mesoebene (Region) und die Makroebene (Weltwirtschaft).<sup>220</sup> Auch im ökologischen Bereich stehen Globalisierung und Regionalisierung also in einem interdependenten Verhältnis.

#### 4.5 Soziale Aspekte

Regionalisierungsüberlegungen haben nicht nur in der Ökologiedebatte, sondern auch bei den sozialpolitischen Diskussionen eine wachsende Bedeutung erlangt.<sup>221</sup>

- Im globalen Kontext wird unter dem Stichwort »Hilfe zur Selbsthilfe« zunehmend die Bedeutung kleinräumiger und endogener Entwicklungsstrategien betont.
- Unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip findet auch innerhalb der Nationalstaaten eine »Renaissance der kleineren Einheit« statt.
- In der Sozialpolitik ist ein Trend zu ortsnahen Sozialstationen, ambulanten Diensten, einer gemeindenahen Psychiatrie und der Abkehr von bürokratischen Großeinrichtungen feststellbar.

Eine »neue Subsidiarität« wird vor diesem Hintergrund sowohl von Neoliberalen als auch von »alternativen Sozialpolitikern« gefordert. Die Motive unterscheiden sich allerdings deutlich. Aus neoliberaler Sicht soll die neue Subsidiarität primär zu einer Reduzierung der sozialen Sicherungssysteme führen und die Selbstverantwortung des einzelnen stärken. Die alternative Sozialpolitik strebt hingegen eine Stärkung der dezentralen Netze an, weil ihre Vertreterinnen und Vertreter nicht an die Effizienz und die Effektivität großer und damit bürokratischer Sozialsysteme glauben.

Die sozialen Sicherungssysteme der Nationalstaaten stehen auch durch den zunehmenden internationalen Wettbewerb unter einem erheblichen Druck. Sie werden zum einen als Kostenfaktor der Wirtschaft beschnitten; sie werden zum anderen gerade durch die Folgen der Globalisierung mit Anforderungen konfrontiert, die ihre Leistungsfähigkeit überschreiten. Neben die kollektiven Maßnahmen zur Milderung sozialer Ungleichgewichte muß daher, so zeigt es unter anderem das amerikanische Beispiel, verstärktes bürgerschaftliches Engagement treten. Gemeinsinn und bürgerschaftliche Aktivitäten können und müssen den Staat in seiner sozialpolitischen Verantwortung

zunehmend entlasten und ergänzen.<sup>222</sup> Dies erfordert insbesondere in Deutschland ein gravierendes Umdenken, da eine lange Tradition etatistischer und verbandlicher Sozialpolitik besteht. Sozialpolitik wurde und wird gerade in Deutschland als pekuniärer Transfer über sozialpolitische (Groß-)Institutionen und nicht als unmittelbare Aufgabe des einzelnen begriffen.

#### **4.6 Institutionelle Aspekte**

Die Planungseuphorie der 70er Jahre und das Paradigma einer zentralen Steuerung aggregierter Größen hatten nationalstaatliche Top-down-Strategien zum zentralen Element politischer Interventionen gemacht. In den letzten Jahren ist allerdings deutlich geworden, daß die Industriegesellschaften im Zuge ihres Modernisierungsprozesses immer komplexer und interdependenter, widersprüchlicher und differenzierter werden.<sup>223</sup> Daher sind zentralistische Systeme mit ihren Koordinierungs-, Bündelungs- und Steuerungsfunktionen zunehmend überfordert. Dezentralisierungen und Kompetenzverlagerungen auf die subnationale Ebene, nach der Definition dieser Arbeit also Regionalisierungen, werden notwendig: Die Regionen gewinnen damit funktional und prozessural an Bedeutung.<sup>224</sup>

Dieser Regionalisierungsdruck wird auch durch den europäischen Integrationsprozeß gestützt. Da die regionalen Rahmenbedingungen durch die europäische Integration für die Produktions-, Investitions- und Standortentscheidungen der Unternehmen an Bedeutung gewinnen, stehen die Regionen in einem verstärkten Wettbewerb. Aus strategischer Sicht müssen sie zu handelnden Einheiten und Bezugsgrößen im europäischen und globalen Wettbewerb werden, weil der Wirkungskreis einzelner Kommunen und vieler Unternehmen zu gering sowie der Verantwortungsbereich der Bundesländer – zumindest der großen Flächenländer – zu groß ist.<sup>225</sup> Der »Zentralismus als politische Ausdrucksform des Nationalstaates hat sowohl zwischenstaatlich als auch innerhalb eines einzelnen Staates versagt.«<sup>226</sup>

Die bisherigen Strategien innerstaatlicher Regionalentwicklung, die primär als zentralstaatliche Umverteilungspolitik konzipiert und organisiert waren, sind gescheitert.<sup>227</sup> Daher treten in der wissenschaftlichen Diskussion und der politischen Praxis die endogenen Potentiale der Regionen in den Mittelpunkt innovativer Konzepte. Die institutionellen Strukturen regionaler Entwicklung werden dezentralisiert, weil man erwartet, daß die regionalen Akteure die spezifische Situation vor Ort besser einschätzen sowie die konkreten Probleme vor Ort schneller und effizienter lösen können.<sup>228</sup>

Auch im Bereich der Policy-Implementierung verliert der Nationalstaat an Bedeutung. Die entscheidenden Rahmenbedingungen werden zunehmend auf trans- und supranationaler Ebene gesetzt; die konkrete Umsetzung erfolgt hingegen immer häufiger vor Ort, also auf subnationaler Ebene, weil dort die notwendigen spezifischen Detailkenntnisse vorhanden sind. Außerdem kann in den Regionen die erforderliche horizontale, vertikale und funktionale Kooperation der Akteure und Fachpolitiken besser organisiert werden.<sup>229</sup>

Die Internationalisierung der Staatsfunktion bleibt nicht ohne Widerspruch »von unten«. Gegen die »anonymen Mächte der Weltwirtschaft« und die »Eurokraten im fernen Brüssel« formiert sich ein »Aufstand der Provinz« (Dirk Gerdes). Regionale Netzwerke und Kooperationen entstehen, die sich nicht an nationalen Grenzen und Regierungen orientieren, sondern an gemeinsamen Problemen und Interessen.<sup>230</sup> Waren es in den siebziger und achtziger Jahren insbesondere die peripheren Regionen, die einen »separatistischen Regionalismus« propagierten, sind es heute verstärkt die prosperierenden Regionen, die auf regionaler Eigenständigkeit bestehen und transnationale Aktivitäten fördern.<sup>231</sup> Weil »die politische Form des Nationalstaates weltweit zum Problem«<sup>232</sup> wird, bilden sich in den Regionen selbstbewußte Gegenbewegungen, die regionale Gestaltungsspielräume einfordern.

Selbst den Gewerkschaften, die Dezentralisierung meist als Spaltung und damit Schwächung der Kampfkraft ihrer Organisation interpretiert haben, wird bewußt, daß eine zentralstaatliche Politik »angesichts steigender Komplexität und Ausdifferenzierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen immer mehr an die Grenze ihrer Steuerungs- und Problemverarbeitungskapazität«<sup>233</sup> stößt. Daher ist es notwendig, eine ganze Reihe von Problemen vor Ort durch die kommunale Selbstverwaltung und die Vernetzung der Kommunen in der Region zu lösen. Regionalisierung ist in dieser Sichtweise mit der Hoffnung auf eine »Erneuerung der Politik 'von unten'« (Joachim Jens Hesse) verbunden. Die wachsende Verflechtung der Welt und ein steigender Bedarf an regionaler Politikgestaltung sind also keine widersprüchlichen Prozesse, sondern zwei Seiten einer Medaille.

#### **4.7 Mentale Aspekte**

Parallel zu den mentalen Entgrenzungen und den globalen Vergesellschaftungsprozessen ist ein wachsendes Bedürfnis nach einer »neuen Übersichtlichkeit« festzustellen. So weist Bundespräsident Prof. Dr. Roman Herzog darauf hin: »Der Mensch, der sich in der komplizierten Umwelt nicht mehr zurechtfindet, sucht instinktiv die kleineren Einhei-

ten.«<sup>234</sup> Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß der Begriff Heimat wieder Konjunktur hat.<sup>235</sup>

Der Trend zu einer »neuen Übersichtlichkeit« speist sich im wesentlichen aus zwei Quellen: aus einer normativen und einer effizienzorientierten Sichtweise.

Aus normativer Sicht wird der Nahbereich als die Ebene geschätzt, in der Erfahrbarkeit, Vertrautheit und Identifikation sowie unmittelbare Beziehungen und direkte Kommunikation möglich sind.<sup>236</sup> Dieser Nahbereich läßt sich nicht eindeutig und allgemeingültig identifizieren. Er bewegt sich – abhängig vom Erleben der einzelnen Menschen sowie ihren unterschiedlichen Verflechtungen in bestimmte Subsysteme und lebensweltliche Verflechtungen – zwischen dem Stadtteil und der Region.

Die normativen Begründungsansätze gehen davon aus, daß die kleinen Einheiten das dem Menschen angemessene und von ihm erstrebte Maß sind. »Während viele Theoretiker (...) die Größe verherrlichen, gibt es bei realistisch denkenden Menschen im täglichen Leben ein starkes Verlangen und ein Streben danach, die Vorteile der Kleinheit zu nutzen, wo immer es möglich ist: Annehmlichkeit, Menschlichkeit und Überschaubarkeit.«<sup>237</sup>

Diese Sichtweise rekurriert auf kulturkritische Grundpositionen und betont, daß »die Vergötterung der Größe (...) möglicherweise eine der Ursachen und sicherlich eine der Auswirkungen der modernen Technik, insbesondere im Bereich von Verkehrswesen und Kommunikation (ist). Ein hochentwickeltes Verkehrs- und Kommunikationswesen hat eine ungeheuer mächtige Wirkung: Es enturzelt die Menschen.«<sup>238</sup>

In normativer Sichtweise wird »die kleinräumige Unverwechselbarkeit als Antwort (...) auf die Gleichschaltung des Menschen durch Satellitenfernsehen und Verkabelung«<sup>239</sup> gegeben. Eine »Kultur der Nähe« wird als Gegenkonzept zum »global village« verstanden. Die Nahorientierung ist damit eine Antwort auf die Fernorientierung der umfassenden Globalisierung. Regionalorientierung ist gleichsam ein »komplexitätsreduzierendes Prinzip« (Helge-Lothar Batt).<sup>240</sup>

Aus effizienzorientierter Sicht wird auf die Effizienzvorsprünge von kleinräumigen Lösungen und ihrer Verwurzelung im Denken, Fühlen und Handeln der Menschen verwiesen.<sup>241</sup> So setzt unter anderem »eine ökologische Wende in der Region (...) eine starke Identifikation mit dem eigenen Umfeld voraus«. Eine neue, zukunftsfähige Kultur der Nähe soll daher in der Region entwickelt und gelebt werden.<sup>242</sup> Außerdem liegt in der Akzeptanz der Vielfalt von regionalen Kulturen sowie unterschiedlichen dezentralen Lösungsmustern eine Quelle von Produktivität und Kreativität.<sup>243</sup>

Beide Argumentationsstränge machen deutlich, daß das Zusammenwachsen der Welt durch die fortschreitende Globalisierung sowie der Trend zur kleinräumigen Unverwechselbarkeit zusammengehören. Die meisten »Menschen können supranatio-

nale Organisationseinheiten wie die Europäische Gemeinschaft nur ertragen, wenn sie sich gleichzeitig in ihren Regionen emotional aufgehoben fühlen.«<sup>244</sup> Daher entsprechen »die Identifikation mit dem näheren Lebensumfeld und die Ausbildung »regionaler Identitäten« (...) einer gewandelten Einstellung in weiten Kreisen der Bevölkerung.«<sup>245</sup> Dies spiegelt sich unter anderem im Konsumentenverhalten wider; so haben z. B. regionale Spezialitäten Eingang in zahlreiche Speisekarten gefunden.<sup>246</sup>

Es handelt sich bei dieser Entwicklung nicht um einen homogenen Trend. Weder der reine Weltbürger noch der reine Regionalist sind die Prototypen der derzeit stattfindenden mentalen Umbrüche: Die meisten Menschen sind vielmehr durch plurale Identitäten gekennzeichnet. Man ist gleichzeitig Südstädter, Kölner, Rheinländer, Nordrhein-Westfale, Deutscher und Europäer, vielleicht sogar noch Weltbürger. Dies ist kein Widerspruch, weil »Identitätsbildung als kontinuierlicher Lernprozeß« (Jürgen Habermas) stattfindet und sich die parallel verlaufenden Lernprozesse unterschiedlicher Lebensbereiche auf unterschiedlichen territorialen Ebenen vollziehen.<sup>247</sup>

#### **4.8 Resümee**

Die Erosion des Nationalstaates wird nicht nur durch eine Globalisierung sämtlicher Lebensbereiche, sondern auch durch eine Regionalisierung der Strukturen (Polity), der Prozesse (Politics) und der Inhalte (Policy) politischen Handelns vorangetrieben.

Weil der Nationalstaat für eine Vielzahl von Problemen nicht mehr die primäre Entscheidungs- und Handlungsebene ist, verstärkt sich die Frage nach institutionellen Reformen. »Hatten in der jüngeren Vergangenheit (...) mit der Policy-Forschung der materielle outcome von Politik im Mittelpunkt des Interesses gestanden, so wird seit einiger Zeit wieder verstärkt nach den politisch-institutionellen Voraussetzungen politischer Entscheidungen gefragt. (...) Man betont wieder stärker die 'relative Autonomie' des Politischen und wendet sich (...) Fragen der Institutionenreform zu.«<sup>248</sup> Die Fragen der Institutionenreform sind – wie gezeigt werden sollte – mit dem Problem der territorialen und funktionalen Restrukturierung politischer Herrschaft verbunden und forcieren die Tendenzen zur politischen Dezentralisierung im Sinne einer Regionalisierung.

Die Gegenüberstellung von Globalisierungs- und Regionalisierungstendenzen macht allerdings auch deutlich, daß es sich nur um eine »relative Autonomie« des Politischen handeln kann. Die unter dem Gesichtspunkt der Globalisierung entwickelten drei Prinzipien der Gestaltungsspielräume für politisches Handeln, der Komplexität gesellschaftlicher Entwicklungen und der perspektivischen Restrukturierung der poli-

tisch-administrativen Strukturen reichen daher nicht aus, um die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus zu entwickeln.<sup>249</sup> »Den Unzulänglichkeiten deterministischer Betrachtungsweisen entronnen, drängt sich nun die (ebenso unbefriedigende) Möglichkeit subjektivistischer Verengungen und falscher Beliebigkeit in den Vordergrund.«<sup>250</sup>

Um dem Irrtum einer beliebigen Gestaltbarkeit und weitgehender Reversibilität des Globalisierungsprozesses zu begegnen, muß deshalb ein viertes Prinzip berücksichtigt werden: Der Komplementäre Regionalismus kann seine Restrukturierungsansätze und Gestaltungsspielräume nur im Rahmen der Korridore suchen, die durch die Globalisierung gesetzt werden. Der Komplementäre Regionalismus will sich daher – anders als der »traditionelle Regionalismus« – nicht aus den weltwirtschaftlichen und nationalstaatlichen Verflechtungen lösen; er versteht sich vielmehr als eine Strategie der Modernisierung des politischen Handelns vor dem Hintergrund einer zunehmenden globalen Integration.



### III. BAUSTEINE FÜR EINEN KOMPLEMENTÄREN REGIONALISMUS

---

#### 1. VORBEMERKUNGEN

Die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus, die in diesem Teil der Arbeit entwickelt werden sollen, fußen auf den drei Entwicklungslinien, die im vorangegangenen Teil der Arbeit phänomenologisch beschrieben und in ihrem interdependenten Verhältnis analysiert wurden:

Die räumliche Entwicklung wird immer stärker von Rahmenbedingungen und Entwicklungsfaktoren beeinflusst, die ihren Ursprung in anderen Teilen der Welt haben.<sup>251</sup>

Der Nationalstaat verliert zunehmend seine Qualität als »autonom-hierarchische Handlungseinheit« (Helge-Lothar Batt). Damit wird seine Fähigkeit eingeschränkt, mit den traditionellen hoheitlichen Steuerungsinstrumenten – Recht, Budget und Kontrolle – einen teleonomischen Einfluß auf die innergesellschaftlichen Entwicklungen auszuüben.<sup>252</sup>

Die dezentrale Ebene gewinnt – gerade in den Ballungsräumen – an Bedeutung bei der Steuerung der ökonomischen, politischen, ökologischen und gesellschaftlichen Entwicklung, weil die zentralistischen Systeme aufgrund der zunehmenden Komplexität damit zusehends überfordert sind.<sup>253</sup>

Die Überlegungen zu einem Komplementären Regionalismus knüpfen an diese Entwicklungslinien die Frage, ob und wie die Region zu einer Mesoebene entwickelt werden kann, auf der die vorhandenen politischen, administrativen und gesellschaftlichen Steuerungsressourcen gebündelt und neue Steuerungsressourcen erschlossen werden können.

Der Komplementäre Regionalismus, der im folgenden durch neun Bausteine charakterisiert wird, ist kein empirisch vorfindbares oder als Bauplan vorgelegtes Regionalmodell. Er stellt vielmehr einen an Max Weber angelehnten Idealtypus dar und dient der Strukturierung empirisch feststellbarer Trends, der Analyse und Bewertung dezentraler Politikmuster sowie als Richtschnur für die Entwicklung von Zukunftsszenarien.<sup>254</sup>

Der Komplementäre Regionalismus muß vor diesem Hintergrund

- die zunehmende Globalisierung als exogene Randbedingung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft berücksichtigen,
- mit partizipativen Steuerungsinstrumenten auf die veränderten funktionalen und legitimatorischen Anforderungen an politisch-administratives Handeln reagieren
- und die Chancen dezentraler Politikmuster für eine effektive und effiziente Form politisch-administrativen Handelns nutzen.

Die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus bauen wie folgt aufeinander auf:

- Zunächst werden im Sinne einer Negativabgrenzung die Defizite der traditionellen Regionalpolitik, die sich primär als eine zentralstaatliche Ausgleichs- und Umverteilungspolitik versteht, herausgearbeitet. (Baustein 1)
- Vor diesem Hintergrund wird die Notwendigkeit und die Möglichkeit einer regionalen Entwicklungsstrategie dargestellt, die sich an den endogenen Potentialen der Regionen orientiert. (Baustein 2)
- Diese Strategie sollte als Teil einer weltmarktorientierten Modernisierungsstrategie gestaltet werden und kann deshalb als Komplementärer Regionalismus bezeichnet werden. (Baustein 3)
- Danach sollen die neuen Anforderungen an Regionen beschrieben werden, die sich im Hinblick auf die zunehmende Globalisierung und die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells ergeben haben. (Baustein 4)
- Regionen können dennoch nicht nur als funktionale Teilräume begriffen und strukturiert werden. Daher wird im nächsten Schritt die Bedeutung kultureller Faktoren herausgearbeitet. (Baustein 5)
- Aus den ersten fünf Bausteinen gilt es die Aufgaben abzuleiten, die regionale Institutionen zu erfüllen haben, um der zunehmenden Globalisierung, dem Regionalisierungstrend und der Krise des hierarchischen Steuerungsmodells gerecht zu werden. (Baustein 6)
- Getreu der Hoffnung: »form follows function« schließt sich daran die Frage nach den Strukturen regionaler Politik an. (Baustein 7)
- Für eine umfassende Effizienzsteigerung des politisch-administrativen Systems ist auch eine Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung erforderlich. Deshalb werden anschließend die Bestandteile eines neuen Verwaltungsverständnisses beschrieben. (Baustein 8)

— Im Hinblick auf die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells werden abschließend neue Steuerungsinstrumente skizziert, mit denen die regionalen Institutionen ihren neuen Aufgaben gerecht werden können. (Baustein 9)

Im Hinblick auf das interdependente und zum Teil auch verschränkte Verhältnis der einzelnen Bausteine eines Komplementären Regionalismus ist eine scharfe und eindeutige Abgrenzung der einzelnen Aspekte nicht möglich; sie sind häufig unter verschiedenen Gesichtspunkten von Relevanz. Daher ist es nicht nur unvermeidbar, sondern sogar notwendig, durch Querverweise die Interdependenzen zwischen den einzelnen Bausteinen aufzuzeigen und einzelne Aspekte in unterschiedlichen Zusammenhängen erneut herauszuarbeiten.

Diese verschränkte Betrachtungsweise soll allerdings nicht zu einem geschlossenen gedanklichen Konstrukt führen, das notfalls »auf den geographischen Raum verzichten kann«. <sup>255</sup> Sie versucht vielmehr, durch eine komplexe Betrachtungsweise der Struktur ihres Untersuchungsgegenstandes zu folgen.

## **2. ABKEHR VON DER TRADITIONELLEN REGIONALPOLITIK**

Die traditionelle Regionalpolitik – in Deutschland durch die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« repräsentiert <sup>256</sup> – fußt auf einem quantitativ-interventionistischen Politikverständnis. Basierend auf dem Verfassungsauftrag der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen (Artikel 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG) soll durch interregionale Ausgleichsmaßnahmen eine Homogenisierung der Entwicklung erreicht werden. Die traditionelle Regionalpolitik strebt primär den Abbau von Disparitäten durch eine zentralstaatliche Umverteilung an. Sie trifft damit als Ausgleichs- und Umverteilungspolitik »von oben« auf die Regionen als Objekte ihrer regionalpolitischen Maßnahmen. <sup>257</sup>

Dieser Politikansatz ist in mehrfacher Hinsicht gescheitert. <sup>258</sup>

..... Regionen mit vergleichbaren Branchenstrukturen und gleichen Förderprogrammen haben sich mit sehr unterschiedlichem Erfolg an die veränderten Bedingungen des Weltmarktes anpassen können. Die Branchenstruktur alleine ist daher keine deterministische Variable für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region. Somit muß eine sektorale Strukturpolitik zu kurz greifen, die versucht, über standardisierte exogene Impulse zentral definierte Ziele zu erreichen. <sup>259</sup>

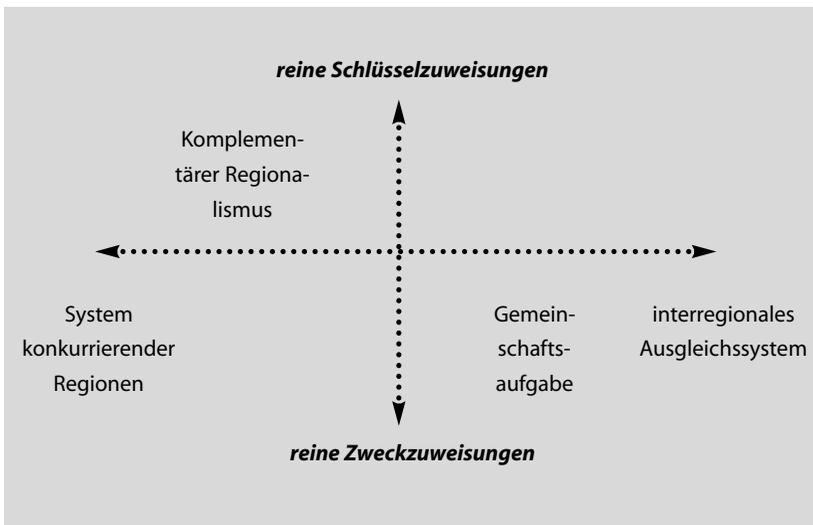
- ..... Vor diesem Hintergrund wuchs die Erkenntnis, daß Regionen kein passiver Ort externer Innovationen und (staatlicher wie privatwirtschaftlicher) Investitionen sind. Regionale Entwicklung ist »nicht in erster Linie ein technologisches Problem, sondern in hohem Maße von komplementären ökonomischen, sozialen und kulturellen Innovationen abhängig«. <sup>260</sup>
- ..... Daneben wird die Effizienz und Effektivität der traditionellen Regionalpolitik bezweifelt, weil quantitativ-interventionistische Verfahren zum Teil durch starke Mitnahmeeffekte und eine fehlende Zielgenauigkeit gekennzeichnet sind. <sup>261</sup>
- ..... Darüber hinaus ist die Gemeinschaftsaufgabe in den 60er Jahren als ein Anreizsystem konstruiert worden, das unter den Rahmenbedingungen einer expandierenden Wirtschaft und einem Arbeitskräftemangel in den Ballungsräumen darauf abzielte, Ressourcen in strukturschwache Regionen umzulenken und so Disparitäten abzubauen. <sup>262</sup> Da sich die Rahmenbedingungen verändert haben, muß sich auch die Regionalpolitik verändern.
- ..... Die industriegesellschaftliche Entwicklung hat zu immer komplexeren und differenzierteren Problemen geführt, die nicht mehr zentral und einheitlich gelöst werden können. Die regionalen Akteure müssen in den Prozeß der regionalen Entwicklung eingebunden werden, weil nur sie über die erforderlichen Kenntnisse der Probleme und der Entwicklungspotentiale verfügen. Das mechanistische Modell einer zentralen politisch-administrativen Steuerung muß durch ein Modell sich selbst organisierender Systeme ergänzt werden. <sup>263</sup>
- ..... Die traditionelle Regionalpolitik ist durch das Nebeneinander unterschiedlicher Förderprogramme, Förderinstrumente und Förderinstitutionen gekennzeichnet. Eine wichtige Aufgabe einer neuen Regionalpolitik ist es daher, die unterschiedlichen Fachpolitiken und die zur Verfügung stehenden Ressourcen – unter Berücksichtigung der spezifischen Probleme und Potentiale der jeweiligen Region – in regionaler Trägerschaft zu bündeln. <sup>264</sup>
- ..... Die quantitativ-interventionistische Regionalpolitik ist nicht zuletzt deswegen an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gekommen, weil dem öffentlichen Sektor durch die Finanzkrise nicht mehr genügend Ressourcen für eine Ausgleichs- und Umverteilungspolitik zur Verfügung stehen. Die Aktivierung der regionalen Ressourcen ist für die zentralstaatlichen Akteure daher nicht nur aus funktionaler Sicht notwendig; sie dient wohl auch ihrer fiskalischen und legitimatorischen Entlastung. <sup>265</sup>

Die Kritik an der quantitativ-interventionistischen Regionalpolitik bedeutet allerdings nicht den programmatischen Verzicht auf eine interregionale Ausgleichspolitik

und damit die Schaffung eines reinen Wettbewerbsmodells konkurrierender Regionen. Denn ein solches Wettbewerbsmodell könnte die interregionalen Disparitäten weiter verschärfen und wäre daher mit dem Gebot der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen kaum vereinbar. Es könnte auch zu erheblichen Legitimitätsverlusten der Politik führen und daher die Akzeptanz des politisch-administrativen Systems erschüttern.

Es geht vielmehr um eine Veränderung der regionalpolitischen Institutionen, Verfahren und Aufgaben. Neben die traditionelle Regionalpolitik, die primär quantitativ-interventionistisch und zweckbezogen geprägt ist, könnte ein Verfahren treten, nach dem Schlüsselzuweisungen in die Regionen transferiert werden, die zu einer Stärkung der endogenen Potentiale verwendet werden sollen. Ein solches pauschaliertes Zuwendungsverfahren wäre allerdings mit einem Verzicht auf zentralstaatliche Steuerungsressourcen verbunden und dürfte daher auf den Widerstand der Zentralebenen stoßen. Da die Pauschalzuweisungen in den Regionen unterschiedlich genutzt werden, könnte außerdem – mangels interregionaler Vergleichbarkeit – der politische Verteilungskampf heftiger werden.<sup>266</sup>

Die verschiedenen Abstufungen zwischen einem reinen regionalen Wettbewerbsmodell und einem umfassenden interregionalen Ausgleichssystem sowie zwischen den Schlüssel- und Zweckzuweisungen lassen sich in einem zweidimensionalen Kontinuum darstellen. Dabei können die traditionelle Regionalpolitik und der Komplementäre Regionalismus grob verortet werden.



(Abbildung 4)

## Fazit:

Mit den Instrumenten der traditionellen Regionalpolitik kann nicht in ausreichendem Umfang auf die zunehmende Globalisierung, die abnehmende innergesellschaftliche Steuerungsfähigkeit des Staates und den wachsenden Bedarf an Dezentralisierung reagiert werden. Der erste Baustein eines komplexeren Regionalismus besteht daher in der Abkehr von der quantitativ-interventionistischen Regionalpolitik.

### 3. ENDOGENE REGIONALENTWICKLUNG

Neue Technologien galten lange Zeit als Hoffnungsträger für die räumliche Entwicklung. Gestützt auf die Theorie der »Langen Wellen«, wollte man – bis in die 90er Jahre – durch die Ansiedlung von High-Tech-Unternehmen den Strukturwandel in den Regionen forcieren: Regionalpolitik wurde zur Innovationspolitik.<sup>267</sup>

Die empirische Überprüfung führte jedoch zu dem Ergebnis, daß auch ein High-Tech-dominiertes Branchenmix und technologieorientierte Modernisierungen nicht zwangsläufig zu positiven regionalen Entwicklungen führen. Entscheidend für die Etablierung von selbsttragenden Innovationsprozessen sind vielmehr die konkreten Bedingungen vor Ort. Damit rückten – spätestens seit dem Beginn der 90er Jahre – die endogenen Potentiale der Regionen in den Mittelpunkt von neuen Strategien der Regionalentwicklung. Die Region ist damit zum Kristallisationspunkt der wirtschafts- und regionalpolitischen Innovationen geworden.<sup>268</sup>

„Unter endogenen Potentialen wird die Gesamtheit der Entwicklungsmöglichkeiten einer Region (...) verstanden. Endogene Regionalentwicklung konzentriert sich im Gegensatz zu ihrem exogenen Pendant auf die Mobilisierung der möglichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aktivitäten innerhalb der Region. Damit stehen die besonderen Begebenheiten einzelner Räume im Mittelpunkt.“<sup>269</sup>

Zu diesen Potentialen zählen nicht nur die sogenannten »harten« Standortfaktoren, also insbesondere die Infrastrukturausstattung einer Region, sondern auch und gerade die »weichen« Standortfaktoren, zu denen vor allem die Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Innovationsfähigkeit der Unternehmen, die Kooperationsbereitschaft der öffentlichen Verwaltung, der Besatz mit wissenschaftlich-technischen Forschungseinrichtungen und die Nutzung ihres Know-hows sowie kooperative Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen zwischen den regionalen Akteuren gehören.<sup>270</sup>

Endogene Strategien der Regionalentwicklung setzen primär bei den regionalen Akteuren an und versuchen auf diesem Wege vor Ort ein Umdenken zu induzieren, neue Ressourcen zu erschließen sowie vorhandene Ressourcen zu bündeln und besser zu nutzen. An die Stelle quantitativ-interventionistischer Instrumente treten damit qualitative Verfahren, die durch die Partizipation der Beteiligten geprägt sind.

Den Strategien einer endogenen Entwicklung liegt implizit<sup>271</sup> die These zugrunde, daß die regionalen Entscheidungsträger die Probleme und Potentiale der Region besser kennen und durch ihre Informationsvorsprünge in der Lage sind, die vorhandenen Ressourcen effektiver und effizienter als zentralstaatliche Stellen zu nutzen.

Natürlich dürfen endogene Strategien der Regionalentwicklung nicht zu einer Abschottung nach außen führen. Wenn nämlich immer wieder die gleichen Akteure mit ihren – notwendigerweise – begrenzten Potentialen zusammenarbeiten, werden externe Trends und Innovationen leicht übersehen. Strategien, die sich alleine auf das Potential der Region stützen, laufen damit Gefahr, ihre Innovationsfähigkeit suboptimal zu nutzen oder gar mittelfristig zu verlieren und so einen »entrophischen Tod« (Bernhard Butzin) zu erleiden. Erforderlich ist daher eine regionale Entwicklungsstrategie, die primär endogener Natur ist, aber dennoch für exogene Impulse aufnahmebereit und anpassungsfähig bleibt.

Strategien einer eigenständigen regionalen Entwicklung sind nicht voraussetzungslos. Sie sind um so erfolgversprechender und tragfähiger, je besser folgende Voraussetzungen erfüllt sind oder in den Regionen geschaffen werden können:<sup>272</sup>

- In wirtschaftlicher, technologischer, politischer, wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht muß ein entwicklungsfähiges endogenes Potential vorhanden sein, auf das regionale Entwicklungsstrategien aufgebaut werden können. Von »Kathedralen in der Wüste« – das zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen in den fünf neuen Bundesländern – gehen keine ausreichenden intraregionalen Ausstrahlungs- und interregionalen Sogeffekte aus.
- Um die spezifischen Probleme einer Region identifizieren und die vorhandenen Potentiale zu ihrer Lösung einsetzen zu können, müssen die Regionen über ausreichende politisch-administrative Kompetenzen und Ressourcen verfügen.<sup>273</sup> Denn allein über den Markt ist ein Abbau regionaler Disparitäten nicht zu erwarten.<sup>274</sup>
- Die inter- und intraregionalen Austauschbeziehungen müssen im Hinblick auf die endogenen Entwicklungsziele kontrollierbar und mindestens zum Teil auch selektiv steuerbar sein. Ansonsten besteht die Gefahr, daß die Entwicklungsimpulse verpuffen. In einer offenen Volkswirtschaft wird es sich dabei primär um

die persuasive Verpflichtung der regionalen Akteure auf gemeinsame Ziele handeln müssen.

- Die relevanten regionalen Akteure aus Wirtschaft, Politik, Medien, Wissenschaft und Gesellschaft müssen miteinander kommunizieren und kooperativ interagieren. Nur so kann ein regionales Netzwerk entstehen, das Synergieeffekte erzeugt und – in der Begrifflichkeit der Spieltheorie – aus einem »regionalen Nullsummenspiel« ein »regionales Positivsummenspiel« werden läßt. Die Etablierung und Stabilisierung eines solchen Netzwerks wird durch ein Regionalbewußtsein gefördert.<sup>275</sup>
- Endogene Strategien erfordern von den Akteuren ein Bewußtsein dafür, daß Regionalentwicklung ein komplexer und interdependenter Prozeß ist, in dem ökonomische, politische, ökologische und gesellschaftliche Faktoren miteinander vernetzt werden müssen. Daher ist – trotz bestehenbleibender Interessengegensätze – die Etablierung eines regionalen Konkordanzmodells erforderlich.
- Um die endogenen Potentiale optimal ausnutzen und in eine regionale Entwicklungsstrategie einbinden zu können, darf es sich bei der Regionalisierung allerdings nicht nur um eine »verwaltungsfunkonale« Aufgliederung handeln. Der regionale Zuschnitt muß mit den Vorstellungen der in einer Region lebenden Menschen übereinstimmen.<sup>276</sup>
- Die Akteure vor Ort sind im Hinblick auf die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells an der Entscheidungsfindung und der Implementation regionaler Entwicklungsprogramme stärker zu beteiligen.<sup>277</sup> Denn dadurch können – nach Auffassung zahlreicher Autoren – die endogenen Potentiale der Regionen stärker mobilisiert werden.<sup>278</sup>

#### **Fazit:**

Der zweite Baustein eines Komplementären Regionalismus ist die Orientierung an Strategien einer endogenen Regionalentwicklung und die Schaffung der dafür erforderlichen Rahmenbedingungen.

## **4. EIN NEUER REGIONALISMUS**

Eine allgemein akzeptierte Definition oder eine konsistente Theorie des Regionalismus existiert bisher nicht. Im Rahmen dieser Arbeit soll mit dem Begriff Regionalismus ein Staatsverständnis und ein innerstaatliches Strukturprinzip bezeichnet werden, das auf

eine weitgehende Verlagerung von legislativen und exekutiven Kompetenzen auf eine demokratisch legitimierte subnationale Ebene abzielt.<sup>279</sup>

Die Spannweite der politischen Forderungen von regionalistischen Bewegungen ist sehr breit gefächert. Sie reicht von der Forderung nach Autonomie in einzelnen Politikfeldern über die Forderung nach Schaffung eines föderalistischen Staates mit einer Teilhabe der subnationalen Einheiten an der nationalstaatlichen Willensbildung bis hin zu separatistischen Vorstellungen.<sup>280</sup> Der Regionalismus ist damit – anders als die Regionalpolitik – eine politische Bewegung.<sup>281</sup> Er versteht Regionalpolitik nicht als zentrale Umverteilungs- und Ausgleichspolitik, sondern als autonome Politik in der Region und für die Region. Der Regionalismus verweist mit seinen funktionalen und normativen Konnotationen auf die Singularität und das Selbstbestimmungsrecht der Regionen, ihre spezifischen Probleme und Potentiale und damit auf endogene Entwicklungsstrategien.

An diese endogene Ausrichtung soll mit einem neuen Regionalismus-Konzept angeknüpft werden. Dieses Konzept unterscheidet sich jedoch von den bisherigen regionalistischen Bewegungen, die oft an »vormoderne Traditionen« anknüpfen.<sup>282</sup> Es will die zunehmende Globalisierung und die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells aufgreifen und versteht sich insofern als Teil einer weltmarktorientierten politischen Modernisierungsstrategie. Daher wird das Konzept eines neuen Regionalismus mit dem Attribut »komplementär« versehen.<sup>283</sup>

Der Komplementäre Regionalismus ist – anders als der Regionalismus der 70er und 80er Jahre – kein »Aufstand der Provinz« (Dirk Gerdes) gegen die nationalen Zentren und kein separatistisch motiviertes »Ausklinken« aus der Moderne. Er ist statt dessen bewußt als Komplement zu der zunehmenden Globalisierung aller Lebensbereiche angelegt.<sup>284</sup>

Der Komplementäre Regionalismus reagiert auf die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts, daß ein Ausscheiden aus weltwirtschaftlichen Verflechtungen nicht (oder nur um den Preis von Wohlstandsverlusten) möglich ist.<sup>285</sup> Er fußt daher auf dem »Paradigmenwechsel« (Thomas S. Kuhn) des regionalpolitischen Diskurses, daß auch »der Wohlstand der Regionen« am Markt entstehen und in einer international verflochtenen Weltwirtschaft realisiert werden muß. Der Komplementäre Regionalismus beruht mithin auf der Erkenntnis, daß »eine geschlossene Wirtschaft nicht förderlich für die Innovation, Produktivität und ständige Leistungsverbesserung ist, die man braucht, um sich in den Triaden-Märkten durchzusetzen«.<sup>286</sup> Er versucht vielmehr, im Rahmen der globalen Verflechtungen die eigene Region zu entwickeln.

Das Ziel eines Komplementären Regionalismus ist nicht die Auflösung oder Dekonstruktion des Nationalstaates, sondern die Erhöhung seiner Konfliktbewältigungs-

Steuerungs- und Modernisierungsressourcen durch eine Stärkung der regionalen Ebene.<sup>287</sup> Er reagiert damit auf die im vorangegangenen Kapitel untersuchten »gleichzeitigen Prozesse der regionalen (Re-)Integration und der sich weiterhin verstärkenden globalen Integration.«<sup>288</sup> Der Komplementäre Regionalismus ist damit nicht primär normativ geprägt, sondern ein Reflex auf die Globalisierung.<sup>289</sup>

Vor diesem Hintergrund will der Komplementäre Regionalismus nicht die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaats zugunsten der Regionen verringern. Ihm liegt vielmehr die These zugrunde, daß die Region tendenziell eine Handlungsebene darstellen kann, von der aus innovative Prozesse initiiert, moderiert, organisiert und unterstützt werden können, die ähnlich effektiv und effizient weder auf einzelbetrieblicher noch auf kommunaler oder auf zentraler Ebene (seien es die Europäische Union, der Bund oder die Bundesländer) angestoßen werden können.<sup>290</sup> Erstrebt ist keine Verschiebung von Steuerungsressourcen von einer Ebene auf eine andere – und damit quasi ein »steuerungspraktisches Nullsummenspiel« –, sondern eine verbesserte politisch-administrative Steuerung des Strukturwandels. Das Zusammenspiel von zentralistischen und dezentralen Steuerungsprinzipien soll nicht aus normativen Überlegungen verändert werden. Es soll vielmehr als flexibles Arrangement begriffen werden, das die Lern- und Anpassungsfähigkeit der gesellschaftlichen Subsysteme sichern und verbessern soll.<sup>291</sup>

Für den Komplementären Regionalismus sind die zunehmende Integration und Interdependenz der Welt sowie die Regionalisierungstendenzen zwei Seiten einer Medaille.

..... In ökonomischer Hinsicht bedingen sich die Globalisierung der Märkte und die Regionalisierung der Produktionsstrukturen gegenseitig. Denn durch die Schaffung von regionalen Produktionsclustern wird auf wirtschaftlicher Ebene nach einem neuen Verhältnis von intra- und interregionaler Vernetzung und gleichzeitiger Einbindung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung gesucht.<sup>292</sup>

..... Auf der politisch-administrativen Ebene weist die Ambivalenz von zunehmender Integration der Welt und abnehmenden nationalstaatlichen Steuerungsressourcen auf die Notwendigkeit hin, nach neuen Maßstäben des Souveränitätsprinzips zu suchen.<sup>293</sup>

..... In normativer Sichtweise weist die Renaissance der Regionen darauf hin, daß sich die Menschen mit supranationalen Institutionen wohl nur arrangieren werden, wenn sie sich gleichzeitig in ihrem regionalen Nahbereich emotional geborgen fühlen.<sup>294</sup> »Die Zukunft Europas liegt in einer Kombination von Internationalisierung und Regionalisierung.«<sup>295</sup>

Der Komplementäre Regionalismus findet seine Wurzeln nicht nur in den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Umbrüchen des letzten Jahrzehnts. Bereits E. F. Schumacher hat die Zusammengehörigkeit widersprüchlich erscheinender Prinzipien betont. So weist er darauf hin, daß die Menschen zwei widersprüchlich erscheinende Dinge gleichzeitig benötigen: Ordnung und Freiheit. »In der Zentralisierung äußert sich hauptsächlich die Vorstellung der Ordnung, in der Dezentralisierung die der Freiheit.«<sup>296</sup>

Schumacher schließt daraus ganz im Sinne eines Komplementären Regionalismus, daß »wir die Freiheit sehr vieler kleiner unabhängiger Einheiten und zugleich das Ordnungssystem einer großen, möglichst erdumspannenden Einheit und Angleichung (brauchen). Wenn es darum geht zu handeln, sind offenbar kleine Einheiten erforderlich (...). Geht es aber um Gedanken, Grundsätze oder Ethik, um die Unteilbarkeit des Friedens und auch der Ökologie, müssen wir die Einheitlichkeit der Menschen erkennen und unsere Handlungen dieser Erkenntnis unterordnen.«<sup>297</sup>

Auch in systemtheoretischer Perspektive läßt sich die Zusammengehörigkeit widersprüchlicher Tendenzen feststellen. So ist die zunehmende Ausdifferenzierung der ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen auf der einen Seite mit einer steigenden Komplexität und einer gleichzeitig zunehmenden Interdependenz auf der anderen Seite komplementär verbunden.<sup>298</sup>

#### **Fazit:**

Der Komplementäre Regionalismus muß sich – dies ist sein dritter Baustein – von seinen regionalistischen »Vorläufern« grundlegend unterscheiden. »Wir sind mit einem neuen Regionalismus konfrontiert, der keine von Autonomiestreben beseelte Gegenbewegung zur Globalisierung ist, sondern deren Komplement. Regionalisierung heißt hier Rückbesinnung auf eigene Qualitäten bei der Bewältigung eines tendenziell globalen Strukturwandels. Regionalismus ist nicht mehr eine gegen die Modernisierung gerichtete Bewegung, sondern ein Teil der Modernisierung.«<sup>299</sup>

## **5. NEUE ANFORDERUNGEN AN DIE REGION**

Durch die zunehmende Globalisierung der Märkte scheinen regionale Rahmenbedingungen an Bedeutung für unternehmerische Strategien und Entscheidungen verloren zu haben. In den letzten Jahren hat sich jedoch eine neue Standortdebatte entwickelt, in der die These vertreten wird, daß das direkte Unternehmensumfeld nicht trotz, son-

dem gerade wegen der zunehmenden Internationalisierungstendenzen seine Wirkungen auf den Erfolg von Unternehmen behält.<sup>300</sup> Die Regionen haben in dieser Sichtweise einen nicht zu unterschätzenden Gestaltungsspielraum bei der Bewältigung des globalen Strukturwandels, der allen Regionen gleichermaßen als exogene Größe gegenübertritt.<sup>301</sup>

Verändert haben sich vor diesem Hintergrund allerdings die Anforderungen, die an Regionen gestellt werden.

- Während die traditionelle Regionalpolitik durch exogene Impulse »von oben« regionales Wachstum induzieren und dadurch Disparitäten abbauen wollte, wird nunmehr in den Regionen ein endogenes Entwicklungspotential und von den regionalen Akteuren die aktive (Mit-)Gestaltung des Strukturwandels erwartet.<sup>302</sup>
- Die Infrastrukturausstattung einer Region, die sogenannten harten Standortfaktoren, sind nur noch eine notwendige Voraussetzung für eine regionale Entwicklungsdynamik, da die Standortqualität eine systemische und dynamische Kategorie geworden ist.<sup>303</sup>
- Der Besitz einer Region mit den sogenannten weichen Standortfaktoren, zu denen insbesondere die wissenschaftlich-technische Infrastruktur, leistungsfähige Zuliefererstrukturen, höherwertige produktionsbezogene Dienstleistungen, intensive Kommunikations- und Interaktionsnetzwerke zwischen den regionalen Akteuren, die Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie kooperative industrielle Beziehungen gehören, wird immer wichtiger.<sup>304</sup>
- James Tobin, Nobelpreisträger für Wirtschaft, hat darauf hingewiesen, daß zu dem Vermögen einer Region neben den Ressourcen und dem Sachkapital auch die sozialen Interaktionsbeziehungen gehören, die die Kooperation und den Gemeinsinn fördern.<sup>305</sup>
- Die Entwicklung zu einer postindustriellen Gesellschaft, der sogenannten Informations- oder auch Kommunikationsgesellschaft, stärkt die Bedeutung der sogenannten »K-Faktoren«: Kenntnisse, Kompetenz, Kreativität, Kultur und nicht zuletzt Kommunikation.<sup>306</sup> Diese Faktoren spielen sich im dezentralen Raum und damit in der Region ab. Dort sollte deshalb eine zukunftsorientierte Regionalentwicklung ansetzen.
- Der Strukturwandel wird zunehmend als dauerhafte Herausforderung begriffen. Weil sich die externen Randbedingungen immer wieder verändern, reicht es nicht mehr aus, a priori definierte Ziele der Regionalentwicklung zu erreichen. Eine Region muß vielmehr dauerhaft innovativ, flexibel und responsiv sein.<sup>307</sup> In einem strukturell unsicheren Umfeld wird die Prozeßorientierung von Innovati-

onsstrategien zu einer entscheidenden Ressource und »Zukunftsfähigkeit durch Wandlungsfähigkeit« zum neuen Paradigma der Regionalentwicklung.

- Die Regionalentwicklung wird nicht nur unsicherer, sondern auch heterogener. Es gibt keine umfassenden, auf alle Regionen, Situationen und Akteure übertragbaren Modelle der Standortentwicklung.<sup>308</sup> An die Stelle standardisierter zentralstaatlicher Programme müssen flexible, angepaßte und kreative Maßnahmenbündel treten, die insbesondere die weichen Standortfaktoren verbessern. Regionalpolitik kann nicht mehr den »one best way« suchen und verfolgen, sondern muß sich am »Konzept der Redundanz« (Gernot Grabher) orientieren und die Reichhaltigkeit als Entwicklungsressource begreifen.<sup>309</sup>
- Die Region muß auch von außen identifiziert werden können, um internationale Aufmerksamkeit zu erlangen sowie eine internationale Merk- und Vermarktungsfähigkeit zu besitzen. Für eine intra- und interregionale Handlungsfähigkeit sind daher eine (auch aus der Ferne) erkennbare Größe, sichtbare und klare Konturen sowie ein »Image« von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

#### Fazit:

Die zunehmende Globalisierung von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft stellt an die Regionen neue Anforderungen. Sie erfordert als vierten Baustein eines Komplementären Regionalismus insbesondere eine prozeßorientierte Politik des intraregionalen Wandels, die die weichen Standortfaktoren der Region verbessert.

## 6. REGION ALS KULTURRAUM

Regionen werden meist aufgrund ökonomischer, geographischer oder politischer Daten definiert. Allerdings ziehen Regionen – wenn auch oft in unklarer und sich manchmal sogar wandelnder Abgrenzung – »ihre Dignität und Legitimität gerade daraus, daß ihre 'Eigenart' jene Maßstäbe statistischer Ausdifferenzierung und Vereinheitlichung übersteigt (...). Regionen sind nicht Elemente einer je aktuellen Effektivitätsgeographie, sondern – Kulturräume (Hervorhebung im Original, S. K.).«<sup>310</sup>

Nach der vom Europäischen Parlament beschlossenen Regionalcharta soll eine Region deshalb ein Gebiet sein, das nicht nur geographisch eine Einheit bildet, sondern dessen Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente wie Sprache, Kultur, Geschichte oder Wirtschaft gekennzeichnet ist und diese Gemeinsamkeiten pflegen und weiterentwickeln möchte.<sup>311</sup> Eine Region soll mehr als ein ökonomischer und poli-

tisch-administrativer Funktionsraum sein. Sie soll als »Nutzungs-, Identifikations- und Entscheidungsraum«<sup>312</sup> interpretiert und strukturiert werden.

Der Zentralisierungs- und Nivellierungsprozeß ist allerdings in den letzten Jahrzehnten rasch vorangeschritten. Regionale Sprachen, Kulturen, Traditionen und Institutionen haben in den meisten Staaten an Bedeutung verloren. Dadurch wächst die Kluft zwischen dem Regionalbewußtsein und dem Regionalbedürfnis auf der einen Seite sowie den Möglichkeiten, diesen eine äußerliche Gestalt zu geben, auf der anderen Seite. Es entsteht eine Diskrepanz zwischen dem Identifikationsbedürfnis vieler Menschen und ihren Identifikationsmöglichkeiten.<sup>313</sup>

Mit dem Bekenntnis der Zugehörigkeit und der Loyalität zu einer Region muß aber nicht eine Absage an den Nationalstaat verbunden sein.<sup>314</sup> Denn in der Regel verfügen die Menschen über eine Pluralität von Identitäten, die – allerdings nicht gleichberechtigt, sondern sehr individuell gewichtet – nebeneinander stehen.

Die Interpretation von Regionen als Kulturraum könnte die Vermutung nahelegen, daß sich Regionen über empirisch feststellbare regionale Besonderheiten und damit gleichsam über »objektive Eigenheiten« konstituieren und perpetuieren. Bei einer Analyse von Regionen stellt man allerdings fest, daß die objektiven Unterschiede oft sehr gering sind und die Grenzen einzelner Merkmale meist nicht mit den Grenzen der Region zusammenfallen. Regionale Besonderheiten sowie ein regionales Identifikations- und Zusammengehörigkeitsgefühl sind daher meist Zuschreibungen. Zuschreibungen zum einen von außen: Als »Reduktion von Komplexität« (Niklas Luhmann) und als Abgrenzung; Zuschreibungen zum anderen von innen: Als Selbstdefinition und als Selbstvergewisserung der in einer Region lebenden Menschen.<sup>315</sup>

Der Komplementäre Regionalismus greift die Vorstellungen der Region als Kulturraum auf und zieht daraus folgende Schlußfolgerungen:

..... Damit die Region von den Menschen als Identifikations- und Handlungsraum angenommen wird, sollte es sich um Einheiten handeln, die durch (von innen und außen zugeschriebene) geographische, historische, kulturelle, wirtschaftliche, religiöse, demographische oder andere Gemeinsamkeiten gekennzeichnet sind.<sup>316</sup>

..... Der zunehmende Ruf nach Identität, Nähe und Heimat wird zum Korrektiv und Komplement für die zunehmende Globalisierung des Lebens und die wachsenden globalen Interdependenzen. Eine internationale Orientierung der Wirtschaft, der Politik und der gesellschaftlichen Akteure kann mit einer regionalen und lokalen Identität wechselseitig verbunden werden.<sup>317</sup>

- ..... Regionen dürfen kein künstliches Gebäude mit willkürlichen Grenzen sein. Sie müssen vielmehr ein lebendiges, in den Grundfunktionen zusammenpassendes und insbesondere von der Bevölkerung und wichtigen regionalen Akteuren getragenes Raumgeflecht sein.
- ..... Damit die Region auch ein Kommunikationsraum sein kann, darf sie nicht zu groß sein. Denn die räumliche und soziale Nähe der Akteure ist wichtig für die Etablierung und Stabilisierung von funktionierenden Kommunikations- und Kooperationsnetzwerken.
- ..... Regionalbewußtsein und damit regionale Identität hat nicht nur eine normative, sondern auch eine funktionale Dimension. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für eine endogene Entwicklungsstrategie, da sie neue Ressourcen freisetzen und helfen kann, vorhandene Ressourcen in der Region zielorientiert einzusetzen.<sup>318</sup>

**Fazit:**

Als fünften Baustein sieht der Komplementäre Regionalismus die Regionen als einen Raum an, der nicht nur eine funktionale Bedeutung als Reservoir für Ressourcen, als räumliche Bezugsebene für die Interaktionen relevanter Akteure und als dezentrale Organisationsebene des politisch-administrativen Systems hat, sondern der auch und gerade ein soziokultureller und identitätsstiftender Orientierungsrahmen für soziales Handeln sein sollte.<sup>319</sup>

**7. DIE AUFGABEN REGIONALER INSTITUTIONEN**

Die Regionalisierung der politisch-administrativen Strukturen wird derzeit insbesondere von Autoren thematisiert, die über neo-keynesianische, ökologische und sozial-ökologische Alternativen zur vorherrschenden Wettbewerbs-, Weltmarktkonkurrenz- und Modernisierungslogik nachdenken.<sup>320</sup> Dies kann insoweit nicht verwundern, als eine klassische keynesianische, nachfrageorientierte Politik angesichts offener Weltmärkte kaum mehr möglich ist. Dem ökonomischen Funktionsraum »Weltmarkt« steht nämlich lediglich ein nationaler politischer Gestaltungsraum gegenüber.

Die Möglichkeiten regionaler Entwicklungskonzepte und regionaler Gestaltungsspielräume werden von diesen Autoren dennoch nicht verworfen, weil sich wichtige Entscheidungen und Entwicklungen trotz der Verflechtung der Welt auch weiterhin im dezentralen Lebenszusammenhang abspielen und auch globale Veränderungen in einem dezentralen Kontext realisiert werden müssen. Auch in diesem Zusammenhang gilt daher: »think global – act local«.<sup>321</sup>

Vor diesem Hintergrund ist in ganz Europa – insbesondere in den Verdichtungsräumen – eine Aufwertung der Region als »Mesoebene« zwischen Staat und Kommunen festzustellen. Sie nimmt insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Ausdifferenzierung von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft eine wichtige Vernetzungsfunktion wahr.<sup>322</sup>

Regionale Institutionen sollen Spannungsverhältnisse in verschiedenen Bereichen mildern. Abgebaut werden sollen insbesondere das Spannungsverhältnis:<sup>323</sup>

- zwischen einer immer weiter fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft und der gleichzeitigen Regionalisierung der Produktionsstrukturen; und zwar durch die Etablierung und Stabilisierung von regionalen Produktionsclustern sowie intra- und interregionale Verflechtungen;<sup>324</sup>
- zwischen der Orientierung der politischen Akteure und der Unternehmen an der weltwirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit und dem wachsenden Bedürfnis nach soziokultureller Entfaltung im unmittelbaren Lebenszusammenhang; und zwar durch die Stärkung der weichen Standortfaktoren;<sup>325</sup>
- zwischen einer Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen und Programmdefinitionen sowie einer Dezentralisierung von Programmimplementierung und Vollzugsaufgaben; und zwar durch eine integrale, kooperative und partizipative Problemverarbeitung;<sup>326</sup>
- zwischen den komplexen wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Problemen einerseits und den fragmentierten Politiken andererseits; und zwar durch die Bündelung der vorhandenen Ressourcen;<sup>327</sup>
- und zwischen den Informationsdefiziten der Zentralen über die spezifischen Probleme und Potentiale vor Ort sowie den – im internationalen Maßstab – nicht ausreichend sprach- und handlungsfähigen Kommunen.<sup>328</sup>

Regionale Institutionen haben daneben noch weitere Funktionen:

- Zentralistische Systeme tendieren dazu, ihre Entscheidungen nicht auf die regionalen Bedürfnisse zuzuschneiden, sondern standardisiert und damit ineffizient zu treffen. In den Regionen und in regionaler Trägerschaft muß daher versucht werden, zu paßgenauen, flexiblen, überschaubaren, anpassungsfähigen, komplexen und kreativen Lösungen zu kommen.<sup>329</sup>
- Neue Ressourcen müssen vor Ort erschlossen werden. Dies kann z. B. durch neue Formen des gemeinsamen Handelns von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Institutionen geschehen. Die im anglo-amerikanischen Raum praktizierten Modelle einer Public-Private-Partnership sind dafür – trotz aller Unterschiede in der politischen Kultur – ein wichtiges Beispiel.<sup>330</sup>

- Die Regionen können sich zu der politisch-administrativen Mesebene entwickeln, auf der eine Vernetzung der beteiligten Kommunen stattfindet. Denn aus Sicht der kommunalen Akteure ist die Region klein genug, um maßgeblichen Einfluß zu behalten und groß genug, um durch Arbeitsteilung und Kooperation Synergieeffekte zu erzielen.<sup>331</sup>
- Regionen sind mehr als dezentrale Verwaltungseinheiten. Politische Teilhabe sollte nämlich auch und gerade vor Ort stattfinden. Dort, wo die Menschen von den Entscheidungen der Zentralinstanzen betroffen sind, müssen diese nicht nur durchgesetzt, sondern auch akzeptiert werden.<sup>332</sup> Der – gleichermaßen funktional wie normativ gebotene – Grundsatz »Akzeptanz durch Partizipation« kann am leichtesten in kleinräumigen Einheiten umgesetzt werden.<sup>333</sup>

Der Komplementäre Regionalismus hält die Regionalisierung nicht a priori für die bessere Lösung; sie ist also nicht der »Deus ex machina der Regionalentwicklung«. Es geht vielmehr darum, eine neue Form der politisch-administrativen Organisation zu finden, die der Globalisierung und dem verringerten innergesellschaftlichen Gestaltungsspielraum der Nationalstaaten besser gerecht wird.<sup>334</sup> Es geht also um eine verbesserte Kombination von zentralistischen und dezentralen Steuerungsinstrumenten und Entwicklungsstrategien.

#### **Fazit:**

Die Aufgaben regionaler Institutionen sind deutlich gestiegen. Sie haben, so der sechste Baustein eines Komplementären Regionalismus, eine gleichermaßen dezentral organisierte wie integral angelegte regionale Entwicklungspolitik zu forcieren.<sup>335</sup> Dazu gehört auch eine stärkere Vernetzung und Beteiligung der regionalen Akteure.

## **8. STRUKTUREN REGIONALER POLITIK**

»Die Strategie (...) endogener Entwicklung betrachtet Regionen nicht nur als wirtschaftliche Nutzungsräume, sondern auch als kulturelle Identitäts-, ökologische Lebens- und politische Entscheidungsräume.«<sup>336</sup> Dabei ist es »eine notwendige Bedingung für die Funktionsfähigkeit einer Region als Handlungseinheit, daß sie (...) politisch-administrative und regionenweit wirksame Instrumente entwickelt (...) und sich auch als identifikationsbildende Einheit darstellt und sich als gemeinsamer Lebens-

und Wirtschaftsraum präsentiert, um so zusätzliche Handlungsressourcen zu mobilisieren (...).«<sup>337</sup>

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion ist bisweilen das Argument zu vernehmen, daß mit der Europäischen Union, dem Bund, den Ländern und den Kommunen bereits vier politisch-administrative Ebenen existieren. Deshalb sei die Schaffung einer regionalen Ebene nicht sinnvoll. Diese Argumentation vermag jedoch in mehrfacher Hinsicht nicht zu überzeugen:

In (fast) allen Flächenländern bestehen zwischen dem Land und den Kommunen seit langem regional strukturierte Mittelbehörden, die Bündelungsaufgaben in der Region und für die Region wahrnehmen.<sup>338</sup> Es geht also nicht um die Schaffung einer zusätzlichen politisch-administrativen Ebene, sondern um eine veränderte Zuweisung von Kompetenzen an die regionale Ebene sowie eine effiziente und effektive institutionelle Strukturierung.

Die Befürworter des institutionellen Status quo machen nicht deutlich, wie sie auf die zunehmende Globalisierung, die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells und die wachsende Bedeutung dezentraler Politikmuster reagieren wollen. Daher drängt sich der Eindruck auf, daß ihre Position primär machttaktisch begründet und lediglich bestandskonservierend orientiert ist.<sup>339</sup>

In der Regionalisierungsdiskussion ist deutlich geworden, daß es eine Reihe von Aufgaben gibt, für deren Lösung die Kommunen zu klein und die Bundesländer zu groß sind. Da für diese Aufgaben eine geeignete gebietskörperschaftliche Ebene fehlt, scheint aus funktionalen Gründen eine regionale Ebene oder die flächendeckende Einrichtung von Regionalverbänden sinnvoll zu sein.<sup>340</sup>

Damit die Regionen über handlungs- und entscheidungsfähige Institutionen verfügen, müssen bestimmte Mindestanforderungen an ihre politisch-administrative Struktur gestellt werden. Dazu gehören insbesondere:<sup>341</sup>

Eine demokratisch legitimierte Regionalversammlung ist das höchste Organ der regionalen Selbstverwaltung. Sie nimmt die legislativen Aufgaben wahr. Als exekutives Organ fungiert eine Regionalverwaltung, an deren Spitze eine »Regionalregierung« steht.

- Die Regionalregierung wird unmittelbar von der Regionalversammlung gewählt, um durch die Verzahnung von Legislative und Exekutive die politische Steuerung der Verwaltung sicherzustellen.
- Die Regionen müssen über einen klar definierten Kreis von Aufgaben selbstverantwortlich entscheiden können.
- Den Regionen müssen dazu eigene Budgetmittel zur Verfügung stehen.

Die Regionen müssen keine Staatsqualität haben.<sup>342</sup> Dies wird – trotz anderslautender Interpretationen durch manche Landespolitiker<sup>343</sup> – weder von der Europäischen Regionalcharta gefordert, noch ist es sachlogisch notwendig. Es kommt vielmehr auf die Kompetenzen und Ressourcen an, die man den regionalen Institutionen überträgt. Sie können auch als regionale Kommunalverbände und damit als »interkommunale Selbstverwaltung« organisiert werden.<sup>344</sup>

Die demokratische Legitimation der Regionalvertretung ist nicht nur der Ausdruck eines demokratietheoretischen und partizipativen Grundverständnisses. Denn die Fähigkeit und die Notwendigkeit, daß politische Akteure ihre lokalen Einzelperspektiven zugunsten einer regionalen Gesamtperspektive zurückstellen, ist gleichermaßen Ausdruck und Motor eines regionalen Formierungsprozesses. Da die Legitimationsbasis der Regionalvertretung insbesondere durch eine unmittelbare Wahl durch die Bürgerinnen und Bürger gestärkt wird, fördert gerade sie die regionale Perspektive und das Gewicht der regionalen Ebene.<sup>345</sup>

Die politischen Akteure der anderen Ebenen stehen einer Aufwertung der regionalen Parlamente, die mit einer Direktwahl verbunden wäre, skeptisch gegenüber. Denn aus der Sicht der kommunalpolitischen Akteure besteht die Gefahr, daß das Gewicht der einzelnen Kommune abnimmt. Je besser es einer regionalen Institution gelingt, eine allgemein anerkannte Rolle in der Region und für die Region zu übernehmen, desto größer dürfte außerdem die Konkurrenz mit dem Landtag sein.<sup>346</sup>

Außerdem darf nicht übersehen werden, daß eine starke regionale Ebene die Karrierege in den Parteien sowie die innerparteilichen Macht- und Interessenkoalitionen gefährden kann. Daher ist ein erheblicher Widerstand in allen Parteien zu überwinden; er wird vermutlich bei den Parteien am größten sein, die über die Mehrheit und damit über ein umfangreicheres »Personalbesetzungsrecht« verfügen.<sup>347</sup>

## Fazit:

Der Komplementäre Regionalismus erfordert als siebten Baustein auf der regionalen Ebene handlungs- und entscheidungsfähige Institutionen, die demokratisch legitimiert sind.<sup>348</sup> Bei ihrer Struktur ist im Sinne der ökonomi-

schen Theorie des Föderalismus eine möglichst weitreichende Kongruenz von Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs-, Finanzierungs- und Kontrollkompetenzen anzustreben.<sup>349</sup>

## 9. EIN NEUES VERWALTUNGSVERSTÄNDNIS

Trotz aller Unterschiede im analytischen Bereich besteht in der neueren politikwissenschaftlichen Diskussion ein breiter Konsens, »daß der traditionelle Hoheitsstaat ebenso wie hoheitliche Formen des Verwaltungshandelns (...) an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit gestoßen (sind) und (...) keinen hinreichenden Beitrag zur Problemverarbeitung in modernen Gesellschaften leisten (können). In den Vordergrund der Funktionen des Staates ebenso wie der Verwaltung treten deshalb Moderation, Verhandlung und Koordinierung.«<sup>350</sup> Dabei wird nach Auffassung mancher Autoren die Modernisierung des Staates zu einem entscheidenden Faktor im internationalen Wettbewerb.<sup>351</sup>

Vor diesem Hintergrund wird die regionale Entwicklung in zunehmendem Maße davon abhängen, wie sich das Selbstverständnis und die Handlungsweise der regionalen Institutionen verändern. Die öffentliche Verwaltung darf sich nicht mehr auf die Umsetzung selbstgesteckter Ziele, die Ausübung hoheitlicher Befugnisse und die Anwendung bürokratischer Regelungssysteme beschränken.<sup>352</sup>

Sie muß vielmehr zu einem

- ..... kundenorientierten und effizienten Dienstleistungsunternehmen,
- ..... Moderator von Prozessen zukunftsorientierter Entwicklung und Profilierung,
- ..... Organisator und Garant einer modernen, nachfrageorientierten und leistungsfähigen Infrastruktur,
- ..... Partner einer offenen, flexiblen und konstruktiven Kooperation mit anderen regionalen Akteuren – insbesondere aus der Wirtschaft – und
- ..... zu einem Impulsgeber für ökonomische, ökologische, soziale und gesellschaftliche Innovationen werden.

Dieses neue Verwaltungsverständnis ist in eine neue »Zuständigkeitspyramide« einzubinden. Danach sollten sich zentrale Stellen auf ihre strategischen Aufgaben und die Grundsatzentscheidungen konzentrieren und die Detailregelungen den dezentralen Ebenen verantwortlich übertragen. Dieses Grundverständnis – Stichwort Subsidiarität –

gilt sowohl für die Zuständigkeitsverteilung zwischen den staatlichen und kommunalen Ebenen als auch – Stichwort Contract-Management – für die Binnenstruktur der Institutionen.

Gerade in den Ballungsräumen, die als dezentrale Handlungsebene eine zunehmende Bedeutung erhalten, sind verstärkt »weiche« Handlungsmodelle im Sinne eines »kooperativen Staates« (Ernst-Hasso Ritter) festzustellen. Da die Regionen über keine ausgeprägte institutionelle Struktur verfügen, sind sie nämlich gezwungen, neue (Ver-)Handlungssysteme zu schaffen, die flexibler, dialogfähiger sowie problem- und kundenorientierter als die etablierten Institutionen sind.<sup>353</sup>

#### **Fazit:**

Regionale Institutionen benötigen für die Erarbeitung und Umsetzung einer regionalen Entwicklungsstrategie eine grundlegende Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung. Sie bildet den achten Baustein eines Komplementären Regionalismus.

## **10. NEUE STEUERUNGSINSTRUMENTE**

Der Komplementäre Regionalismus muß nicht nur auf die zunehmende Globalisierung und die Regionalisierungstendenzen, sondern auch auf die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells reagieren. Während über die Defizite des hierarchischen Steuerungsmodells weitgehende Einigkeit besteht, wird die Frage nach den Prinzipien und Formen eines alternativen Steuerungsmodells weiterhin kontrovers diskutiert.<sup>354</sup> Mittlerweile kristallisieren sich jedoch einige Eckpunkte für neue Steuerungsinstrumente heraus.

- Die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells bedeutet nicht das Ende der politisch-administrativen Steuerung. Sie verweist allerdings darauf, daß eine zentrale »Top-down-Steuerung« zu suboptimalen Ergebnissen führt, weil die dezentralen Potentiale nicht hinreichend genutzt werden.<sup>355</sup>
- Die Modelle eines »dezentralen Laisser-faire« oder eines »regionalpolitischen muddling through« sind unzureichend, weil die Politik über eine (wenn auch begrenzte) Möglichkeit der Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft verfügt.
- Das politisch-administrative Handeln darf sich nicht allein auf die traditionellen Steuerungsmedien Recht, Geld und Kontrolle stützen, sondern muß für eine

effektive und effiziente Steuerung von Entwicklungsprozessen verstärkt auf andere Instrumente setzen; dazu zählen insbesondere eine verbesserte Information, Kommunikation und Kooperation.<sup>356</sup>

- ..... Die Bürgerinnen und Bürger sowie die wichtigen regionalen Akteure müssen am politisch-administrativen Entscheidungs- und Umsetzungsprozeß intensiver beteiligt werden. Die Partizipation der Beteiligten dient dabei gleichermaßen der Schaffung von Legitimation und Akzeptanz sowie der Erschließung zusätzlicher Ressourcen. Die regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen zeigt, daß die Inkorporierung organisierter Interessen auch auf regionaler Ebene erfolgreich eingesetzt werden kann.<sup>357</sup>
- ..... Die Etablierung und Stärkung von Netzwerken kann dabei einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Problemwahrnehmung und Problemlösung leisten. Nicht Macher und Kommandeure sind dafür notwendig. Gefordert sind vielmehr Moderatoren, Koordinatoren und Katalysatoren für die »Anregung zur Selbstregulation« (Bernhard Butzin) von sich selbst organisierenden Systemen.<sup>358</sup>
- ..... Aus systemtheoretischer Sicht muß »die Bedingung der Notwendigkeit politischer Steuerung – die Autonomie der Teile – (...) zugleich als Bedingung der Möglichkeit der Intervention begriffen werden.«<sup>359</sup> Dazu muß an die Stelle einer hierarchischen Steuerung eine regionale Kontextsteuerung treten.
- ..... Die Subsysteme sind im Rahmen der Kontextsteuerung über einen Reflexionsprozeß aus ihrer Selbstbezüglichkeit herauszuführen, damit die Teilsysteme ihre Ressourcen (stärker) in den Prozeß der regionalen Gesamtentwicklung einbringen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß jede Intervention von außen die Barriere der eigengesetzlichen Strukturen und Interessen des jeweiligen Subsystems überspringen muß.<sup>360</sup>
- ..... Diese Kontextpolitik kann und muß weitaus mehr leisten als die Einbettung und Bündelung unterschiedlicher sektoraler Politiken in das regionale Umfeld. Sie ist die notwendige Voraussetzung für die regionale Zukunftsgestaltung unter sich ständig verändernden Rahmenbedingungen, die insbesondere durch eine zunehmende Unsicherheit und eine wachsende Heterogenität gekennzeichnet sind.<sup>361</sup> An die Stelle des »one best way« und einer statischen Ziel-Mittel-Relation muß daher eine individuelle, flexible, dynamische und selbstreflexive Prozeßorientierung treten.<sup>362</sup>
- ..... Unter den Bedingungen einer wachsenden Konkurrenz der Regionen im Europäischen Binnenmarkt ist schließlich die strategische Entwicklung und die Bildung von regionalen Kooperationsnetzwerken wichtiger als eine quantitative Ausweitung der klassischen Wirtschaftsförderung.<sup>363</sup>

**Fazit:**

Der Komplementäre Regionalismus setzt als neunten Baustein auf ein komplexes und problemorientiertes Neben- und Miteinander von Elementen der hierarchischen Steuerung, der Partizipation, der kooperativen Intervention und Kommunikation sowie der »geleiteten Selbstregulierung« von gesellschaftlichen Subsystemen.



## IV. REGIONALE POLITIK IM RUHRGEBIET

---

### 1. DAS RUHRGEBIET ALS FOKUS DER REGIONALISIERUNGSDEBATTE

Die in Teil II vorgenommene Analyse der Globalisierungs- und Dezentralisierungstendenzen sowie der Krise des hierarchischen Steuerungsmodells und die in Teil III entwickelten theoretischen Überlegungen zu einem Komplementären Regionalismus sollen in diesem Teil auf das Ruhrgebiet übertragen werden. Es ist von ganz besonderem Interesse, die analytischen Überlegungen und die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus an das Ruhrgebiet anzulegen, da diese Region in den letzten Jahren zu einem Fokus der Regionalisierungsdebatte geworden ist.

Die Gründe dafür sind ebenso zahlreich wie unterschiedlich:

- ..... Das Ruhrgebiet ist eine junge Region, die erst durch die Entwicklung der Montanindustrie in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts entstanden ist. Daher handelt es sich um eine Region mit einer relativ kurzen Geschichte, deren Entwicklung nicht durch die Persistenz lang zurückliegender Ereignisse beeinflusst wird. Dies ist im Hinblick auf die Persistenztheorie, die im Rahmen der Regionalismusdebatte diskutiert wurde, von Interesse.<sup>364</sup>
- ..... Das Ruhrgebiet ist gleichzeitig eine alte Region, weil ihr konstitutives Produktionscluster, die Montanindustrie, durch die ökonomischen Veränderungen der letzten drei Jahrzehnte seine Bedeutung verloren hat; mittlerweile arbeiten nur noch 8 % der Beschäftigten im Bereich von Kohle und Stahl. Diese ökonomischen Veränderungen führen zu Zentrifugalkräften, die den regionalen Zusammenhalt gefährden könnten. Auch deshalb sind die Fragen einer regionalpolitischen Restrukturierung von besonderer Bedeutung und Brisanz.
- ..... Das Ruhrgebiet unterscheidet sich als altindustrielle Region von den klassischen Fördergebieten der traditionellen Regionalpolitik, die sich primär um periphere, ländliche Regionen mit Entwicklungsdefiziten gekümmert hat. Es wird deshalb von Interesse sein, inwieweit diese Randbedingung Einfluß auf die Fragen regionalpolitischer Entwicklung und Institutionalisierung nimmt.
- ..... Die Region hat eine lange Tradition des Wandels und der politisch-administrativen Einflußnahme auf die Regionalentwicklung. Daher lassen sich hier beson-

- ders gut die unterschiedlichen Konzeptionen von regionaler Politik analysieren, die – zum Teil in paradigmatischer Weise – nebeneinander existieren.
- ..... Das Ruhrgebiet ist in der Regionalwissenschaft seit langem von großem Interesse. Daher existieren umfangreiche Untersuchungen über zahlreiche Aspekte seiner regionalen Entwicklung, die für diese Arbeit genutzt werden können.<sup>365</sup>
  - ..... Das Ruhrgebiet ist zur Zeit in zahlreiche Verwaltungseinheiten untergliedert, die unterschiedlich geographisch geschnitten sind. Daher handelt es sich bei dem Ruhrgebiet in verwaltungswissenschaftlicher Hinsicht nicht um eine monolithische Region, sondern um unterschiedlich geschnittene Teilräume.
  - ..... Dennoch verfügt die Region über eine lange Tradition regionaler Problemlösung, die in zahlreichen genossenschaftlichen Modellen (u. a. die Emschergenossenschaft und der Ruhrverband) und dem Kommunalverband Ruhrgebiet, einem öffentlich-rechtlichen Zusammenschluß aller Kreise und kreisfreien Städte der Region, ihren Ausdruck finden.
  - ..... Die Entwicklung des Ruhrgebiets ist für regionalpolitische Untersuchungen von einem beispielhaften Interesse, da es als Ballungsraum vor spezifischen Problemen steht, die auch in anderen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik anzutreffen sind.
  - ..... Das Ruhrgebiet ist für die Fragen eines Komplementären Regionalismus aber auch deswegen interessant, weil in Nordrhein-Westfalen – und hier insbesondere im Ruhrgebiet – die regionalen Institutionen auf dem politischen Prüfstand stehen. Daher sind die Fragen nach den zukünftigen regionalpolitischen Strukturen der Region nicht nur theoretischer Natur, sondern von hoher politischer Aktualität und Brisanz.<sup>366</sup>

Diese breite und bunte Palette macht deutlich, warum gerade am Beispiel des Ruhrgebiets die Überlegungen zu einem Komplementären Regionalismus konkretisiert, die gegenwärtigen Modelle regionaler Politik analysiert und bewertet, die Reformvorschläge der unterschiedlichen Akteure systematisiert sowie Perspektiven für einen Komplementären Regionalismus skizziert werden können.

## **2. REGIONALPOLITIK ALS »MEHR-EBENEN-AUFGABE«**

Regionalpolitik, verstanden als eine Politik für subnationale Raumeinheiten, findet heute auf vielen verschiedenen Ebenen statt. Regionalpolitik wird auf der europäischen Ebene<sup>367</sup> und der nationalstaatlichen Ebene betrieben;<sup>368</sup> auch die Bundesländer verfü-

gen über ein breitgefächertes regionalpolitisches Instrumentarium.<sup>369</sup> Die Regionalpolitik ist daher als eine »Mehr-Ebenen-Aufgabe« zu charakterisieren.

Die Regionalpolitiken der verschiedenen Ebenen rekurrieren auf unterschiedliche Grundvorstellungen.<sup>370</sup> Im folgenden sollen allerdings nicht nur die Unterschiede herausgearbeitet, sondern auch die häufigen Überlagerungen von räumlichen Geltungsbereichen, Programmzielen und Förderinstrumenten dargestellt werden. Dazu werden die Regionalpolitik der Europäischen Union, des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen mit ihren wesentlichen Rahmendaten sowie die Diskussion um das »Europa der Regionen« vorgestellt.

Außerdem gilt es, die Bedeutung der jeweiligen regionalpolitischen Konzepte und Instrumente für das Ruhrgebiet darzustellen sowie anhand der Bausteine für einen Komplementären Regionalismus zu analysieren und zu bewerten. Die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus haben dabei die heuristische Aufgabe, regionalpolitische Strategien dahingehend untersuchen zu können, ob und inwieweit sie auf die parallelen Globalisierungs- und Regionalisierungstendenzen sowie die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells reagieren.

### **3. DIE EUROPÄISCHE REGIONALPOLITIK**

#### **3.1 Entstehung und konzeptioneller Rahmen**

Der Grundstein für die Regionalpolitik der Europäischen Union wurde erst 1975 durch einen Beschluß des Rates der Staats- und Regierungschefs gelegt. Auf der Basis des Artikels 235 EWGV wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gegründet, dessen primäres Ziel es war, einen Beitrag zur Korrektur der regionalen Ungleichgewichte in der Europäischen Union zu leisten. Die Regionalpolitik wurde damit von Beginn an als ein Mittel begriffen, die ökonomischen und sozialen Disparitäten in Europa abzubauen und den (wirtschaftlichen) Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu verbessern.

In den ersten zehn Jahren verstand sich die europäische Regionalpolitik primär als Unterstützung der Regionalpolitik in den jeweiligen Nationalstaaten. Erst seit 1985 – und insbesondere seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1987 – tritt die Europäische Union zunehmend aus der Rolle des Mitfinanzierers nationaler Maßnahmen heraus und entwickelt eine eigenständige Regionalpolitik; mit spezifischen inhaltlichen und prozessuralen Akzenten.<sup>371</sup>

Die europäische Regionalpolitik konzentriert sich seitdem auf fünf Ziele:<sup>372</sup>

- die Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückständen (Ziel Nr. 1),
- die Umstellung der im Niedergang befindlichen Industrieregionen (Ziel Nr. 2),
- die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel Nr. 3),
- die berufliche Eingliederung der Jugendlichen (Ziel Nr. 4)
- sowie die beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen (Ziel Nr. 5a) und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Ziel Nr. 5b).

In der europäischen Regionalpolitik stehen – anders als bei der deutschen Regionalpolitik – ländliche und altindustrielle Problemgebiete als förderungsbedürftige Regionen gleichberechtigt nebeneinander.<sup>373</sup>

Die Europäische Regionalcharta des Europäischen Parlaments und die Reform der Regionalpolitik durch die Einheitliche Europäische Akte markieren einen entscheidenden Wandel im Regionalverständnis der Gemeinschaft: Das Instrumentarium der europäischen Regionalpolitik zielt verstärkt auf eine Partnerschaft mit den Regionen. Für diese Partnerschaft sprechen zum einen funktionale Erwägungen wie eine erwartete Effizienzsteigerung des Ressourceneinsatzes, eine größere Zielschärfe und Problemadäquanz sowie eine Verringerung der Politikfragmentierung. Zum anderen scheinen aber auch Überlegungen eine Rolle zu spielen, durch den Einsatz von Fördermitteln die Bedeutung der Europäischen Union – unter Umgehung der Nationalstaaten („By-passing the National State«) – zu stärken.<sup>374</sup>

Insbesondere die funktionalen Erwägungen sind ein Reflex auf die vertiefte europäische Integration. »Der erforderlichen Stärkung der Gemeinschaftsbefugnisse sowie der dazu notwendigen schrittweisen Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinschaftsinstitutionen wird quasi im Gegenstromverfahren die Notwendigkeit der Regionalisierung und Dezentralisierung gegenübergestellt. Eine Stärkung der europäischen Institutionen müsse einhergehen mit der Dezentralisierung bestimmter, nicht nur verwaltungstechnischer Funktionen, sondern auch der Mitbestimmungs- und Mitentscheidungsfunktionen auf Regionalbehörden, die den Volkswillen repräsentieren.«<sup>375</sup>

### **3.2 Förderinstrumente und Fördervolumen**

Um die Konvergenzziele des EFRE zu erreichen, sollen zunächst die Gemeinschaftspolitiken, die sich auf die regionale Entwicklung auswirken, untereinander abgestimmt werden. Dazu zählen insbesondere die Agrar-, Stahl-, Verkehrs- und Umweltpolitik.

Daneben sollen auch die Regionalpolitiken der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union multilateral abgestimmt und koordiniert werden.

Neben diesen Koordinierungsaufgaben besteht die europäische Regionalpolitik aus zwei wesentlichen Elementen:<sup>376</sup> finanzielle Interventionen auf der Basis eigener Haushaltsmittel und Zielvorstellungen sowie einschränkende Eingriffe in nationalstaatliche Maßnahmen aufgrund der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des EWG-Vertrages.<sup>377</sup>

Die EFRE-Mittel werden auf die Mitgliedsstaaten konzentriert, die die größten wirtschaftlichen Schwierigkeiten haben. Dennoch wird das Prinzip gewahrt, alle Mitgliedsstaaten am EFRE zu beteiligen. Der geographische Anwendungsbereich der Fonds wird dabei von den Mitgliedsstaaten festgelegt.

„Europäische Regionalpolitik ist regionale Entwicklungspolitik für rückständige Regionen im weitesten Sinne. Sie ist im Gegensatz zur deutschen Regionalpolitik, die sich primär als regionale Wirtschaftspolitik oder regionale Strukturpolitik versteht, breiter angelegt und sieht vor allem auch den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur vor.“<sup>378</sup>

Die Ausgaben für die europäische Regionalpolitik sind in den letzten Jahren überproportional gewachsen. Sie bilden nach den Agrarausgaben den zweitgrößten Haushaltsposten. Im Jahr 1996 wurden insgesamt 29,5 Mrd. ECU für die Regionalpolitik der Gemeinschaft aufgewendet. Dies entspricht einem Anteil von ca. 34 % am Gesamtetat der Europäischen Union. Der Anteil soll nach den Plänen der Kommission im Jahr 1999 auf ca. 40 % steigen.<sup>379</sup>

<b>Jahr</b> .....	<b>Aufwendungen für die Regionalpolitik</b>
1987 .....	7,0 Mrd. ECU
1993 .....	14,0 Mrd. ECU
1996 .....	29,5 Mrd. ECU
1999 .....	ca. 36,6 Mrd. ECU

(Abbildung 5)

Große Teile des Ruhrgebiets fallen unter die Ziel-2-Regionen. Für den Zeitraum von 1989 bis 1993 standen Nordrhein-Westfalen für seine Ziel-2-Regionen insgesamt 266 Mio. ECU zur Verfügung, die überwiegend für Maßnahmen im Ruhrgebiet verwandt wurden.<sup>380</sup> Daneben fließen Gelder der EU aus dem RESIDER-Programm für die vom Strukturwandel betroffenen Stahlregionen – auf Nordrhein-Westfalen entfielen seit 1990 225 Mio. ECU – und aus dem RECHAR-Programm zur Revitalisierung der Kohlen-

reviere in Höhe von bisher rund 116 Mio. ECU. Diese Beträge wurden im Wege der Kofinanzierung durch die Landesregierung aufgestockt und um private Investitionen ergänzt.

Von den Mitteln der Strukturfonds stehen von 1994 bis 1999 insgesamt ca. 21 Mrd. ECU für die Bundesrepublik zur Verfügung. Der größte Anteil fließt jedoch in die neuen Bundesländer, so daß für Nordrhein-Westfalen nur 360 Mio. ECU verbleiben.<sup>381</sup>

### 3.3 Regionale Zuschnitte

Die Regionen werden im Rahmen der europäischen Regionalpolitik zu Institutionen, die europäische Politik vollziehen. Damit verstärkt sich ihre Rolle als Einrichtungen der gesellschaftlichen Integration und als Träger ökonomischer, sozialer und kultureller Innovation.<sup>382</sup>

Nichtsdestotrotz gibt es bisher keine einheitliche Definition des Begriffs »Region« und auch keine Festlegung einer idealen Größenordnung oder der institutionellen Mindeststandards.<sup>383</sup> Um dennoch eine aktive Regionalpolitik auf europäischer Ebene betreiben zu können, hat man sich auf eine administrative Abgrenzung entsprechend den Regelungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten verständigt.

Dafür sprechen insbesondere drei Argumente.

Zum einen wird die Regionalpolitik in den Mitgliedsstaaten schon jetzt von subnationalen Gebietskörperschaften wahrgenommen; auf diese kann man sich bei der Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Regionalpolitik stützen, ohne vorher institutionelle Restrukturierungen in den Mitgliedsstaaten vornehmen zu müssen.

Zum anderen werden die Daten für die Regionalstatistik, die für die Prüfung der Förderbedürftigkeit und die Programmevaluation notwendig sind, auf nationaler Ebene entsprechend den bestehenden Verwaltungseinheiten zusammengestellt. Eine neue Ebene für die Regionalpolitik der Europäischen Union würde daher nicht nur zu politisch-administrativen Problemen, sondern auch zu erheblichen diagnostischen Schwierigkeiten führen.

Und letztlich will die europäische Ebene nicht in die administrative Gliederung der Mitgliedsstaaten und damit in die innerstaatliche Organisationshoheit eingreifen. Denn dies wäre sehr langwierig und mit hohen politischen Kosten verbunden.

Die Europäische Union stützt sich vor diesem Hintergrund in ihrer »Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik« (NUTS: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) auf die politisch-administrativen Abgrenzungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten. In dieser Systematik werden in der Regel drei Ebenen unterschieden: Auf der Ebene NUTS I finden sich insgesamt 71 Regionen innerhalb der Europäischen Union, auf der Ebene NUTS II existieren 192 Hauptverwaltungseinheiten, und auf der Ebene NUTS III gibt es fast 900 politisch-administrative Untergliederungen der Mitgliedsstaaten.<sup>384</sup>

In der Bundesrepublik bilden die Bundesländer die Ebene NUTS I, die Regierungsbezirke (und die nicht in Regierungsbezirke unterteilten Bundesländer) die Ebene NUTS II sowie die Kreise und kreisfreien Städte die Ebene NUTS III.

Das Ruhrgebiet, verstanden als das durch das KVR-Gesetz definierte Gebiet, bildet im Sinne der europäischen Regionalpolitik keine einheitliche Region. Auf der Ebene NUTS I ist es Teil des Landes Nordrhein-Westfalen, auf der Ebene NUTS II ist es in die drei Regierungsbezirke Düsseldorf, Münster und Arnsberg aufgeteilt, und auf der Ebene NUTS III finden sich die 15 Kreise und kreisfreien Städte der Region.

### 3.4 Kritik an der europäischen Regionalpolitik

Die europäische Regionalpolitik steht in den letzten Jahren zunehmend in der politischen Diskussion. Die Ursachen sind primär darin zu suchen, daß die europäische Regionalpolitik einen immer größeren finanziellen Anteil am EU-Haushalt ausmacht, daß die Medien zunehmend die europäische Politik beobachten, daß die Verteilungskämpfe der Mitgliedsstaaten um Gelder aus Brüssel härter geworden sind und daß sich die Regionalpolitik von einem »bargaining-Instrument« bei Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten zu einem eigenständigen Politikfeld entwickelt hat.<sup>385</sup>

Als Kritikpunkte an der europäischen Regionalpolitik werden insbesondere genannt:

..... „Versteht man unter Regionalismus das »Streben nach Autonomie regionaler Institutionen«, so kennzeichnet die EG-Regionalpolitik eher ein Streben nach Autonomie der europäischen Instanzen, welches nur durch die grundsätzliche Bereitschaft zur Anhörung regionaler Interessen und Institutionen abgeschwächt wird.«<sup>386</sup> Das vielzitierte »Europa der Regionen« stellt sich im Hinblick auf die Regionalpolitik der Europäischen Union mehr als ein »Europa mit den Regionen« dar.

..... Die derzeitige Ausgestaltung der europäischen Regionalpolitik ist im Hinblick auf die zukünftige Erweiterung der EU nicht tragfähig.<sup>387</sup> Sollte es zu einer Ost-

- Erweiterung der Europäischen Union kommen, würde es nach Einschätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zu einer explosionsartigen Expansion der Ausgaben kommen. Bei gleichbleibenden Förderkriterien müßten die Ausgaben im Jahre 2000 von ca. 47 Mrd. ECU auf rund 81 Mrd. ECU steigen. Daher ist eine Reform der europäischen Regionalpolitik zwingend notwendig.<sup>388</sup>
- ..... Die Bildung von sachgerechten Regionen stellt ein großes Problem der europäischen Regionalpolitik dar. Nach den Ergebnissen zahlreicher Studien ist die Ebene NUTS I für eine qualifizierte Regionalpolitik zu groß und kommt als regionale Analyse- und regionalpolitische Strategiebene nicht in Frage. Die Ebene NUTS II bietet bessere Möglichkeiten, um zu einer spezifischen Stärken- und Schwächenanalyse zu gelangen sowie eine zielgenaue Programmentwicklung und Programmimplementierung vorzunehmen. Noch besser wäre es allerdings, die Kreise und kreisfreien Städte der Ebene NUTS III entsprechend ihren räumlichen Verflechtungen zu (neuen) Regionen zu aggregieren.<sup>389</sup>
- ..... Das Ruhrgebiet ist ein Beispiel dafür, wie ein in sich verflochtener Ballungsraum durch die historischen Grenzen von Regierungsbezirken auf der Ebene NUTS II zerschnitten wird.<sup>390</sup> Dies ist insofern problematisch, als eine Abgrenzung der Regionen nach ihren Verflechtungsbeziehungen wichtig für eine zuverlässige Stärken- und Schwächenanalyse sowie für die Planung und Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen ist.<sup>391</sup>
- ..... Die europäische Regionalpolitik leidet an einer unzureichenden Koordinierung der nationalen Politiken und einer zu schwachen Beihilfenaufsicht.<sup>392</sup> Die durch nationalstaatliche Politik begünstigten »regionalpolitischen Wettbewerbsverzerrungen« können durch eine zentralistische, quantitativ-interventionistische europäische Regionalpolitik nicht ausgeglichen werden.

### **3.5 Europäische Regionalpolitik und Komplementärer Regionalismus**

Ange-sichts der bestehenden (und zum Teil sogar noch zunehmenden) Disparitäten in Europa ist eine Verstärkung der Regionalpolitik erforderlich. Organisationsdefizite der Regionalpolitik können allerdings nicht durch einen gesteigerten Mitteleinsatz ausgeglichen werden.

Eine effektive und effiziente Regionalpolitik kann nicht primär auf zentralstaatlicher Ebene angesiedelt sein, da eine zentrale und damit tendenziell einheitliche Politik den regional unterschiedlichen Entwicklungspotentialen sowie den unterschiedlichen

Bedürfnissen und Präferenzen nicht gerecht wird.<sup>393</sup> Eine zentralistisch orientierte europäische Regionalpolitik muß bereits bei den unlösbaren Problemen der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung scheitern. Erforderlich ist deshalb – im Sinne der ökonomischen Theorie des Föderalismus – eine dezentrale Bündelung der Planungs-, Entscheidungs-, Finanzierungs-, Durchführungs- und Kontrollkompetenzen.<sup>394</sup>

Trotz einiger Partizipationsansätze mit den Regionen geht die Regionalpolitik der Europäischen Union primär von der EU-Kommission aus. »Das vermehrt eingesetzte Beteiligungselement bei Entwicklungsprogrammen und Strukturfördermaßnahmen weist den Charakter bloßer Arbeitsteilung auf und umfaßt keineswegs echte Mitbestimmungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Regionen und Gebietskörperschaften.«<sup>395</sup> Die europäische Regionalpolitik bleibt damit primär quantitativ-interventionistisch verhaftet und zentralistisch organisiert.<sup>396</sup> Sie entspricht in ihren Grundzügen – trotz einzelner innovativer Momente – der traditionellen Regionalpolitik »von oben«.

Die derzeitige europäische Regionalpolitik knüpft vor diesem Hintergrund nur unzureichend an die endogenen Potentiale der Regionen an. Durch die ausgeprägte Förderung von Infrastrukturmaßnahmen und Großprojekten treten die neuen Anforderungen an Regionen und die Partizipation der regionalen Akteure in den Hintergrund; die regionale Problemlösungskompetenz und die intraregionale Ressourcenakquirierung wird nur unzureichend gefördert. Die europäische Regionalpolitik reagiert damit nur unzureichend auf die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells und beschränkt sich auf die Steuerungsmechanismen Geld und Ordnungsrecht.

Außerdem darf nicht übersehen werden, daß die Bildung von Regionen – und damit räumliche die Abgrenzung von Diagnose- und Fördergebieten – von entscheidender Bedeutung für die Regionalpolitik ist. Regionen können nach analytischen oder nach normativen Kriterien bestimmt werden. Die Europäische Union bedient sich ausschließlich der normativen Abgrenzung, indem sie sich auf die vorhandenen politisch-administrativen Einheiten in den Mitgliedsstaaten stützt.<sup>397</sup>

Dies ist problematisch, weil die Verwendung der Regionen der Ebene NUTS II zu erheblichen diagnostischen und strategischen Problemen führt, wenn die Verflechtungsbeziehungen – wie im Ruhrgebiet – durch die regionalen Grenzen nicht widergespiegelt werden. Die europäische Regionalpolitik kann also nur zu suboptimalen Ergebnissen führen, wenn die Mitgliedsstaaten so strukturiert sind, daß die Regionen nicht den Verflechtungsbeziehungen entsprechen oder ihnen wichtige Charakteristika der politisch-administrativen Handlungsfähigkeit fehlen.<sup>398</sup>

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die europäische Regionalpolitik den Bausteinen für einen Komplementären Regionalismus nur unzureichend entspricht.

## 4. DAS RUHRGEBIET IM »EUROPA DER REGIONEN«

### 4.1 Entstehung und konzeptioneller Rahmen

„Europa wird um so demokratischer, stärker und politisch besser strukturiert sein, je mehr es sich auf die Regionen stützt.«<sup>399</sup> Diese Vorstellung von Edgar Faure, dem ersten Präsidenten der Versammlung der Regionen, ist heute populärer denn je. Die Kritiker, wie Ralf Dahrendorf, der vor einem neuen Stammesdenken und einem Rückfall in den Separatismus warnt, sind in der Minderheit.<sup>400</sup>

Es ist also nicht verwunderlich, daß in ganz Europa ein Trend zur politisch-administrativen Dezentralisierung festzustellen ist.<sup>401</sup> Bis in die Semantik hat sich vieles verändert: »Region ist in aller Munde: Das »Europa der Regionen« geht den Bürokraten der Brüsseler EG-Zentrale ebenso flüssig über die Lippen wie früher nur die Milchquotierung.«<sup>402</sup>

Die Anerkennung der Regionen und die Schaffung einer institutionalisierten Interessenvertretung auf europäischer Ebene – der sogenannte Ausschuß der Regionen<sup>403</sup> – hat sich in zahlreichen Etappen vollzogen: 1978 wurde von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sowie von der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen eine Erklärung zu Fragen der Regionalisierung verabschiedet, die die Debatte über dezentrale Strukturelemente eröffnete. 1985 wurde der Vorläufer der Versammlung der Regionen Europas (VRE) gegründet und 1988 ein »Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften« bei der EG-Kommission etabliert. Schließlich rückte das Prinzip eines regionalen Europas mit der von Max Streibel einberufenen ersten Konferenz »Europa der Regionen«, die am 19. 10. 1989 in München stattfand, in den Mittelpunkt des politischen Bewußtseins und der politischen Diskussionen. Eine offensive Strategie haben dabei vor allem die deutschen Bundesländer verfochten.<sup>404</sup>

Eine der Wurzeln für diese Renaissance der Regionen ist darin zu finden, daß der Europäische Binnenmarkt die Konkurrenz zwischen den Regionen verstärkt und damit neue Orientierungen und Rahmenbedingungen für das Handeln der (regionalen) Akteure setzt. Mit dem zunehmenden Bedeutungsverlust und der abnehmenden Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten müssen Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit verstärkt auf regionaler Ebene erarbeitet und implementiert werden.<sup>405</sup> Dabei kommt der Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen eine wachsende Bedeutung zu. Da »im »Europa der Regionen« nur Großregionen sprach-, handlungs- und damit konkurrenzfähig«<sup>406</sup> sein werden, wird auch die kommunale Politik verstärkt auf die Koordination und Kooperation in regionalen Netzwerken angewiesen sein.<sup>407</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland ist eine zweite Wurzel der Diskussion über das Europa der Regionen in ihrer föderalen Struktur zu sehen. Die Abtretung von Hoheitsrechten an die Europäische Union geht nämlich nicht nur zu Lasten der nationalstaatlichen Ebene, sondern auch zu Lasten der Bundesländer. Sie fürchten, daß damit ihre originären Kompetenzen beschnitten und ihre innerstaatlichen Mitwirkungsrechte über das Bundesratsverfahren ausgehöhlt werden. Die (egoistische) Sorge um das föderalistische Prinzip, das unter dem Stichwort »Subsidiarität« in die europapolitischen Debatten eingebracht wurde, ist daher eine wichtige Motivation für die Landespolitiker aller Parteien. Auch (und zum Teil gerade) in diesem Zusammenhang ist der Versuch der Landespolitiker zu sehen, den Ausbau der supranationalen Kompetenzen mit einer Stärkung der subnationalen Ebene in den Mitgliedsstaaten zu kombinieren.<sup>408</sup>

Die Diskussionen um das Europa der Regionen gehen viel weiter als die Überlegungen zu einer Neugestaltung der europäischen Regionalpolitik: Es geht um grundsätzliche Strukturfragen der zukünftigen Europäischen Union. Dabei bestehen ganz unterschiedliche Perspektiven über das Ziel des europäischen Einigungsprozesses, die zum Teil (parti)politisch, zum Teil aber auch durch die unterschiedlichen nationalen Traditionen geprägt sind. An den zwei Enden eines Kontinuums von verschiedenen Vorstellungen stehen ein europäischer Zentralismus auf der einen und ein »Europa der Vaterländer« auf der anderen Seite. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Stellung des Subsidiaritätsprinzips als zentralen Struktur-, Kompetenzverteilungs- und Handlungsprinzips von entscheidender Bedeutung.<sup>409</sup>

In einem föderalistisch geprägten Europa der Regionen würde es drei Ebenen für die Wahrnehmung der Interessen der subnationalen Einheiten geben: die Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung, die unmittelbare Beteiligung an Entscheidungsprozessen auf Gemeinschaftsebene und eine interregionale Zusammenarbeit.<sup>410</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Bedeutung das Europa der Regionen für das Ruhrgebiet hat und welche Rolle es darin spielen kann. Diese Frage ist auch insofern von großer Bedeutung und großer Brisanz, weil in der bundesdeutschen Debatte unterschiedliche Sichtweisen bestehen, welche subnationale Ebene geeignet und berufen ist, in diesem Europa der Regionen mitzuwirken.<sup>411</sup>

## **4.2 Regionale Zuschnitte**

Die vom Europäischen Parlament beschlossene »Gemeinschaftscharta der Regionalisierung« (Europäische Regionalcharta) skizzierte zwar die angestrebte regionale Gliederung des zukünftigen Europas der Regionen und enthält Kriterien für deren räumli-

che Abgrenzung. Region meint dabei territoriale Einheiten, die unterhalb der Mitgliedsstaaten und oberhalb der kommunalen Ebene liegen.

Es gibt aber mehrere nationale Konzepte der Regionalisierung, die die Vorstellungen der Europäischen Regionalcharta in Deutschland erfüllen würden.<sup>412</sup> In der Debatte tauchen daher ganz unterschiedliche Vorstellungen über die vorzunehmende Regionalisierung auf. Sie lassen sich in zwei verschiedenen Grundmodellen zusammenfassen: einem staatlich getragenen und einem kommunal getragenen Regionenmodell.

Auf der einen Seite verstehen und gerieren sich die Bundesländer als europäische Region, da sie die erste Ebene unterhalb des Nationalstaates bilden.<sup>413</sup> Dies ist im Hinblick auf die – im europäischen Vergleich – starke Stellung und die eigene Staatsqualität der deutschen Bundesländer eine naheliegende Option. Sie versuchen durch ihre Anerkennung als europäische Region, am europäischen Integrationsprozeß beteiligt zu werden und den befürchteten Kompetenzverlust zu kompensieren.<sup>414</sup>

Auf der anderen Seite geht eine Gegenbewegung von der Wissenschaft,<sup>415</sup> der Politik<sup>416</sup> und den Kommunen<sup>417</sup> aus. Danach soll das Europa der Regionen in Deutschland von größeren, kommunal getragenen Einheiten unterhalb der Bundesländer gebildet werden. Nach diesen Vorstellungen könnten entweder die höheren Kommunalverbände oder aber Regionalkreise als Regionen im Sinne der Europäischen Regionalcharta fungieren. Denkbar ist letztlich auch, die Bezirksregierungen – zusammen mit den bestehenden Kommunalverbänden – zu einer neuen kommunalen Mesoebene weiterzuentwickeln und als Region zu etablieren.<sup>418</sup>

Da durch die Europäische Regionalcharta kein Regionstyp zwingend vorgegeben ist, sondern nur eine Reihe von Grundvoraussetzungen definiert werden, bestehen auf der subnationalen Ebene unterschiedliche Regionalisierungsmöglichkeiten. »Ob die Länder die zutreffende oder gar einzige Einheit zur Bestimmung der deutschen Regionen im Kontext der europäischen Diskussion sind, darf bezweifelt werden.«<sup>419</sup> Die Frage, wer zukünftig die regionale Ebene in Europa vertreten wird, muß daher im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses entschieden werden.

Nach der Europäischen Regionalcharta ist auch die eigene Staatsqualität kein konstitutives oder erwünschtes Merkmal für eine Region.<sup>420</sup> Sie unterscheidet sogar in Art. 12, Abs. 2 und Art. 16, Abs. 1 zwischen Staat und Regionen und stellt beide quasi gegenüber. Die deutschen Bundesländer entsprechen damit nicht den Idealvorstellungen der Europäischen Regionalcharta von einer Region. Die Position der Bundesländer, daß nur sie die Merkmale einer europäischen Region erfüllen, ist mehr von politischen Erwägungen und Wunschkonzeptionen als von juristischen Zwängen geprägt. Dies wird auch darin deutlich, daß das Europäische Parlament in Ziff. 18 seiner Entschließung zur Regionalpolitik feststellt, daß »die Verwaltungsebene NUTS II (regionale

Ebene) die am besten geeignete Ebene für die auf Planung und Raumordnung beruhende Regionalpolitik«<sup>421</sup> ist.

Ob das Ruhrgebiet eine Region im Sinne des Europas der Regionen wird, hängt entscheidend von der politischen Diskussion und Definition ab. Falls die Bundesländer oder die Regierungsbezirke als Ebene NUTS II zur Region werden, geht das Ruhrgebiet entweder in Nordrhein-Westfalen auf oder wird durch die Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster zerschnitten. Falls es allerdings zu einem kommunal getragenen Regionalmodell kommt, könnte das Ruhrgebiet in den Grenzen und auf dem Fundament des Kommunalverbandes Ruhrgebiet eine europäische Region werden.

Die zukünftige Stellung des Ruhrgebiets in einem Europa der Regionen ist damit eine Frage, die politisch diskutiert und entschieden werden muß. Eine wichtige Rolle wird dabei allerdings spielen, ob sich das Ruhrgebiet im Denken, Fühlen und Handeln der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Akteure als zusammengehörender Ballungsraum darstellt und die Forderung nach einer Region Ruhrgebiet in die politischen Willensbildungsprozesse eingebracht wird.<sup>422</sup>

### **4.3 Europa der Regionen und Komplementärer Regionalismus**

Die Diskussion über ein Europa der Regionen ist von der Vorstellung geprägt, daß sich die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung verstärkt im dezentralen Raum abspielen muß. Daher steht sie für ein verändertes Politikverständnis, das Regionen nicht mehr als passiven Resonanzkörper für zentralstaatliche Entwicklungsimpulse betrachtet, sondern auf die endogenen Potentiale vor Ort setzt.

Dabei setzt das Europa der Regionen einen wichtigen Akzent auf eine Restrukturierung des politischen Handelns, die mit der Globalisierung der Wirtschaft in Einklang steht. Wie das Beispiel der »vier Motoren für Europa« zeigt, ist das Ziel des Europas der Regionen nämlich nicht ein »separatistischer Regionalismus«, sondern (auch) eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit der Regionen durch intraregionale und interregionale Formierungen. Es wird damit eine Entwicklungsstrategie verfolgt, die den Vorstellungen eines Komplementären Regionalismus entspricht.

Ein neues regional- und europapolitisches Verständnis wird auch darin deutlich, daß die Diskussionen über ein Europa der Regionen die neuen Anforderungen berücksichtigen, die heute an Regionen gestellt werden. So wird die Partizipation der regionalen Akteure und die institutionelle Formierung der Regionen ausdrücklich betont. Außerdem verstehen die Verfechter eines Europas der Regionen ihr Modell nicht als ein

Gegenkonzept zur europäischen Integration, sondern begreifen es als einen wichtigen Bestandteil und ein zentrales Strukturprinzip der neuen Union. »Europäisierung und Regionalisierung bedingen einander, da entfernte Zentralen dezentrale Entscheidungsebenen und komplexe Aufgabenstellungen die Einbeziehung der regionalen Akteure erfordern.«<sup>423</sup>

In der Diskussion über das Europa der Regionen besteht jedoch – wie allgemein in der Regionalforschung – keine einheitliche Definition, was eigentlich unter Region zu verstehen ist. Es hat sich jedoch das Verständnis durchgesetzt, daß mit Region die größte subnationale territoriale Einheit der Mitgliedsstaaten gemeint ist, also in der Bundesrepublik die Bundesländer.<sup>424</sup>

Wenn Regionen im Sinne eines Komplementären Regionalismus der Ort unmittelbarer Kommunikation, heimatlicher Verwurzelung und der Vernetzung von Unternehmen sowie eine Ebene der problem-, sach- und bürgernahen Entscheidungen sein sollen, erscheint allerdings fraglich, ob dies tatsächlich die Bundesländer sein können.<sup>425</sup> Denn die deutschen Flächenländer sind (meist) zu groß sind, um institutionelle Träger einer auf Kooperation und Bürgernähe angewiesenen regionalen Wirtschaftspolitik zu sein.<sup>426</sup> »Deshalb mag es sich gerade für die Bundesrepublik Deutschland als sinnvoll erweisen, zwischen einem Makroaspekt der Regionalisierung (hier also einer Differenzierung nach Bundesländern) und einem Mikroaspekt der Regionalisierung zu unterscheiden.«<sup>427</sup>

Andererseits muß auf die »Europafähigkeit der Regionen«<sup>428</sup> geachtet werden. Daher müssen territoriale Einheiten als Region definiert werden, die auch in einer internationalen Perspektive handlungsfähig, wahrnehmbar und merkfähig sind. Dies erfordert unter anderem ausreichende Ressourcen, eine bestimmte Mindestgröße und eine regionale Strahlkraft. Ein »binnenstaatlicher Tribalismus« darf nicht die Folge der Regionalisierung sein.

Eine funktional orientierte Reform der regionalen Institutionen und Kompetenzen ist auch deswegen von Bedeutung, weil schon heute fünf politisch-administrative Ebenen bestehen: die Europäische Union, die Bundesebene, die Bundesländer, die Mittelbehörden und die Kommunen. Das Ziel des Komplementären Regionalismus kann nicht darin bestehen, eine weitere Ebene des politischen Handelns einzuführen. Es geht letztlich um eine funktionale Restrukturierung und eine veränderte Kooperation der bestehenden politischen Ebenen. Regionalisierung heißt in diesem Verständnis, daß die Europäische Union, der Bund und die Länder politisch-administrative Strukturen schaffen, politische Grundsatzentscheidungen treffen und den Regionen Ressourcen zur Verfügung stellen, damit »die Regionen eigenständige, ihren spezifischen Problemen und Potentialen angepaßte Entwicklungsstrategien formulieren und implementieren können.«<sup>429</sup>

## 5. DIE DEUTSCHE REGIONALPOLITIK

### 5.1 Entstehung und konzeptioneller Rahmen

Die deutsche Regionalpolitik basiert auf dem 1969 verabschiedeten Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, im folgenden Gemeinschaftsaufgabe genannt.

Die Gemeinschaftsaufgabe beschränkt die regionalpolitischen Fördermaßnahmen auf die Gebiete, »deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel (...) bedroht sind«.<sup>430</sup>

Die Gemeinschaftsaufgabe verfolgt mit ihrem Instrumentarium drei regionalpolitische Ziele: Sie soll wachstumspolitische, stabilitätspolitische und ausgleichspolitische Impulse geben. Diese drei Ziele stehen nach dem Wortlaut des Gesetzes gleichberechtigt nebeneinander; dennoch hat das ausgleichspolitische Ziel von Beginn an die größte Bedeutung bei der Ausgestaltung der regionalpolitischen Aktivitäten gehabt.<sup>431</sup>

Die deutsche Regionalpolitik ist nach Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern konstruiert. Das Entscheidungsgremium der Gemeinschaftsaufgabe ist der Bund-Länder-Planungsausschuß, der in jährlich fortgeschriebenen Plänen den Rahmen der deutschen Regionalpolitik festlegt.<sup>432</sup>

Das Grundprinzip der Gemeinschaftsaufgabe besteht darin, zunächst nach bundeseinheitlichen Verfahren Teilräume festzulegen; dann wird nach einheitlichen Indikatoren ermittelt, welche dieser Gebiete unter den gesamtwirtschaftlichen Durchschnittswerten liegen und deshalb förderbedürftig sind.

In diesen Fördergebieten werden befristete Finanzhilfen vergeben, deren Höchstgrenze ebenfalls festgelegt wird. In den Fördergebieten, so die politische Festlegung, sollen nicht mehr als ein Drittel der bundesdeutschen Bevölkerung wohnen. Davon ausgenommen sind allerdings Sonderprogramme für den Bereich des Steinkohlenbergbaus sowie der Schiffbau- und Montanindustrie.<sup>433</sup>

1995 wurde der 24. Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe erstellt; er gilt für den Zeitraum von 1995 bis 1998. In ihm wurden die aktuellen Fördergebiete abgegrenzt, die Ziele der Förderung festgelegt sowie Maßnahmen und Haushaltsmittel getrennt nach Haushaltsjahren und Bundesländern aufgeführt. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe standen im Jahr 1996 700 Mio. DM für die alten Bundesländer und 4,4 Mrd. DM für die neuen Bundesländer (einschließlich Ostberlin) zur Verfügung.<sup>434</sup> Diese Förderung unterliegt der Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission gemäß Artikel 92f. des EU-Vertrages.<sup>435</sup>

Die Förderbedürftigkeit der Regionen ist vom Bund-Länder-Planungsausschuß quantitativ operationalisiert worden. Mit Hilfe eines Einkommensindikators, eines Arbeitskräftereservequotienten und eines Infrastrukturindikators wird ein Gesamtindikator berechnet, der über die regionale Förderbedürftigkeit entscheidet. Der so ermittelte Gesamtindikator ist um so höher, je größer die wirtschaftlichen Probleme der Region sind. Im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe gelten die Regionen als förderungswürdig, die aufgrund des Gesamtindikators (und eines politisch festgelegten Schwellenwertes) in die Fördergebietskulisse fallen.<sup>436</sup>

Das Konzept der Gemeinschaftsaufgabe überläßt die räumliche Verteilung der Produktionsfaktoren also zunächst dem freien Spiel der Marktkräfte. Regionalpolitische Interventionen erfolgen erst, wenn der interregionale Standortwettbewerb dazu geführt hat, daß die regionalen Disparitäten so groß geworden sind, daß einzelne Gebiete deutlich unter das gesamtwirtschaftliche Niveau gesunken sind.

## **5.2 Förderinstrumente der Gemeinschaftsaufgabe**

Das Förderinstrumentarium der deutschen Regionalpolitik besteht primär in der finanziellen Förderung der Wirtschaft.

Mit den Finanzmitteln der Gemeinschaftsaufgabe werden dabei ausschließlich Investitionen der gewerblichen Wirtschaft gefördert. Die Gemeinschaftsaufgabe setzt also auf die Förderung der Marktkräfte, um die regionale Wirtschaft positiv zu beeinflussen und einen sich selbst tragenden Wachstumsprozeß zu induzieren. Ansässige Unternehmen sollen unterstützt und externe Unternehmen sollen zur Ansiedlung bewegt werden. Es können Errichtungsinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen, Investitionen zur grundlegenden Rationalisierung und Umstellung von Betrieben, Betriebsverlagerungen mit ihrem Erweiterungseffekt sowie der Erwerb von stillgelegten oder von der Stilllegung bedrohten Betrieben gefördert werden.<sup>437</sup>

Die Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe können allerdings nicht von allen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in Anspruch genommen werden. »Denn in räumlicher Hinsicht werden nach dem theoretischen Gerüst des Schwerpunktorte-Konzeptes nur Investitionen in Unternehmen gefördert, die in festgelegten Schwerpunkorten getätigt werden, und in sachlicher Hinsicht – auf Grundlage der Exportbasis-Theorie – nur solche Unternehmen, die ihre Güter und Leistungen über die Grenzen der Region absetzen.«<sup>438</sup>

Neben der Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft werden – allerdings in geringerem Umfang – auch kommunale Investitionen bezuschußt, die die wirt-

schaftsnahe Infrastruktur verbessern. Diese Zuschüsse bilden das zweite Förderinstrument der Gemeinschaftsaufgabe.

### 5.3 Regionale Zuschnitte

Die Bundesrepublik ist für die Gemeinschaftsaufgabe in 166 »kreisscharfe« Arbeitsmarktregionen aufgeteilt worden. Dabei erfolgt die – von dem Bund-Länder-Planungsausschuß vorgenommene – Abgrenzung der Regionen aufgrund einer Verflechtungsanalyse, die sich primär auf die Pendlerbewegungen und die Erreichbarkeitsuntersuchungen stützt.<sup>439</sup>

Die Städte und Kreise des Ruhrgebiets sind für die Zwecke der Gemeinschaftsaufgabe in sechs Arbeitsmarktregionen aufgeteilt:<sup>440</sup>

- Duisburg, Oberhausen und der Kreis Wesel,
- Essen, Mülheim und Bottrop,
- Gelsenkirchen und der Kreis Recklinghausen,
- Bochum, Herne, Castrop-Rauxel und der Kreis Ennepe-Ruhr,
- Dortmund, Hamm und der Kreis Unna sowie
- Hagen (zusammen mit dem Märkischen Kreis).

Die meisten Städte und Kreise des Ruhrgebiets fallen in den Geltungsbereich der Gemeinschaftsaufgabe; lediglich die Städte Essen, Mülheim und Hagen sowie die ländlichen Teile der Kreise Wesel und Ennepe-Ruhr sind hiervon ausgenommen. Außerdem fallen Teile des Ruhrgebiets in die Sonderprogramme für den Steinkohlenbergbau und die Montanindustrie.<sup>441</sup>

### 5.4 Kritik an der Gemeinschaftsaufgabe

Die Kritik an der Gemeinschaftsaufgabe läßt sich in fünf zentralen Punkten zusammenfassen:

Erstens wird die Wirksamkeit der Gemeinschaftsaufgabe in Frage gestellt. Dabei wird primär auf die Mitnahmeeffekte der Unternehmen, die Beschränkung der Förderung auf die gewerbliche Wirtschaft, die Probleme einer standardisierten Regionalpolitik sowie die Gefahr von Fehlallokationen durch staatliche Subventionen verwiesen. Die überwiegende Anzahl der empirischen Untersuchungen belegt jedoch die positiven Auswirkungen auf die geförderten Unternehmen.<sup>442</sup>

Zweitens wird das Festhalten an der starren Konzeption der Gemeinschaftsaufgabe, und damit die inhaltlichen und zeitlichen Anpassungsprobleme an die veränderten Rahmenbedingungen, kritisiert. Dazu zählen insbesondere die fehlende Reaktion auf die gesellschaftlichen Entwicklungen, die weiterhin bestehende Konzentration auf den ländlichen Raum sowie die unzureichende Berücksichtigung der Auswirkungen neuer Produktionstechniken und Organisationsformen.<sup>443</sup>

Daneben wird drittens kritisiert, daß die Gemeinschaftsaufgabe in ihrer Grundphilosophie auf eine quantitative Wachstumsorientierung angelegt sei und sich primär auf Rationalisierungsinvestitionen, auf Neuansiedlungen (statt einer regionalen Bestandspflege), unternehmensnahe Infrastrukturprojekte sowie auf exportorientierte (Groß-) Betriebe (statt auf eine intraregionale Produktionsverflechtung) konzentriert.<sup>444</sup>

Ein vierter Kritikpunkt richtet sich auf die abnehmende Bedeutung der Gemeinschaftsaufgabe. Dabei spielen sowohl die veränderten Förderschwerpunkte seit der deutschen Wiedervereinigung als auch die gestiegenen Aktivitäten der EU und der Bundesländer eine Rolle. Die Gemeinschaftsaufgabe hat vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren erheblich an (regional)politischem Gewicht verloren.

Fünftens wird darauf verwiesen, daß die Arbeitsmarktregionen zum Teil nur unzureichend die räumlichen Verflechtungen widerspiegeln. So wurden die Abgrenzungen der Arbeitsmarktregionen im Ruhrgebiet »politisch korrigiert«.<sup>445</sup> Damit ist ein Ballungsraum, der über sehr intensive Verflechtungsbeziehungen verfügt, in sechs Teilregionen zerschnitten worden.<sup>446</sup>

## **5.5 Gemeinschaftsaufgabe und Komplementärer Regionalismus**

Die Gemeinschaftsaufgabe wird den Anforderungen eines Komplementären Regionalismus nicht gerecht:

- Die Gemeinschaftsaufgabe entspricht in ihrer Grundkonzeption, ihren Förderinstrumenten und ihren regionalen Zuschnitten der traditionellen Regionalpolitik »von oben«. Die Regionen sind nur Objekte einer zentralstaatlichen Ausgleichs- und Angleichungspolitik, die mit dem Steuerungsmedium Geld den Strukturwandel in Problemregionen fördern will.
- Die endogenen Potentiale der Region und die stärkere Beteiligung der regionalen Akteure wird von der Gemeinschaftsaufgabe vernachlässigt. Der

Versuch, durch exogene Impulse einen intraregionalen Wandel zu induzieren, führt jedoch – wie die Erkenntnisse der neueren Regionalforschung zeigen – zu suboptimalen Ergebnissen.

- Durch die Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe sollen die Regionen im Sinne der Exportbasis-Theorie in die Weltwirtschaft eingebunden werden; eine regionale Vernetzung als Komplement zur Weltmarktintegration ist nicht vorgesehen.
- Die Gemeinschaftsaufgabe beschränkt sich auf die Weiterentwicklung der harten Standortfaktoren. Im internationalen Wettbewerb der Regionen spielen allerdings die weichen Standortqualitäten eine immer wichtigere Rolle.<sup>447</sup>
- Regionen werden nicht als lebendige Kulturräume angesehen, sondern lediglich als funktionale Wirtschaftsräume betrachtet. Daher werden bei der Bildung von Regionen funktionale und politische Entscheidungskriterien verwendet, die – zumindest im Ruhrgebiet – einen gewachsenen und im Bewußtsein der Menschen bestehenden Ballungsraum zerschneiden.<sup>448</sup>
- Auf die institutionelle Ausgestaltung der Regionen wird verzichtet, da sie – entsprechend der Vorstellung der traditionellen Regionalpolitik – lediglich passive Resonanzräume für die exogenen Impulse sind.
- Die Gemeinschaftsaufgabe beschränkt sich auf die Förderung privater und kommunaler Investitionen, um so den Abstand zwischen strukturschwachen und prosperierenden Regionen zu verringern. Eine Zusammenführung der unterschiedlichen Politiken, der vorhandenen Ressourcen und der regionalen Akteure ist nicht vorgesehen. Das hierarchische Verwaltungsverständnis bleibt bestehen, neue Steuerungsmechanismen werden nicht genutzt.

## **6. DIE REGIONALISIERTE STRUKTURPOLITIK IN NORDRHEIN-WESTFALEN**

### **6.1 Entstehung und konzeptioneller Rahmen**

Nordrhein-Westfalen ist seit vielen Jahrzehnten durch erhebliche wirtschaftliche Strukturprobleme gekennzeichnet. Daher gibt es eine lange Tradition strukturpolitischer Programme, z. B. das Entwicklungsprogramm Ruhr aus dem Jahre 1968 oder der Aktionsplan Ruhr aus dem Jahre 1980.<sup>449</sup>

Als die Montanindustrie im Jahre 1987 die bevorstehende Entlassung von 60.000 Beschäftigten ankündigte, wurde die »Zukunftsinitiative Montanregionen« (ZIM) aus der Taufe gehoben. Mit ZIM sollte an den Standorten der Montanindustrie Innovations-, Technologie- und Qualifikationsförderung betrieben, arbeitsplatzschaffende und -sichernde Maßnahmen unterstützt, die Infrastruktur modernisiert sowie die Umweltsituation verbessert werden.<sup>450</sup> Insofern unterschied sich ZIM nur unwesentlich von den früheren Landesprogrammen zur Förderung des Strukturwandels.

Durch ein dezentrales Programmverfahren stellte ZIM allerdings einen neuen Ansatz regionaler Strukturpolitik dar. Auf diesem Wege sollten die Förderinstrumente vor Ort besser gebündelt und aufeinander abgestimmt werden. Da die früheren regionalpolitischen Strategien primär durch Zentralisierung und exogene Impulse »von oben« gekennzeichnet waren, sollten außerdem die regionalen Akteure einbezogen werden. Denn sie verfügen über die besten Kenntnisse der Stärken, Schwächen und Potentiale der jeweiligen Regionen. Ihre Einbindung in den Förderprozeß und die Steigerung der Effizienz der Förderpolitik wird durch eine regionale Konsensbildung angestrebt. Mit ZIM wurde in NRW erstmals der Weg einer »Regionalisierung der Regionalpolitik« beschritten.<sup>451</sup>

ZIM beschränkte sich auf die Montanregionen. Daher wurden nur die Arbeitsmarktregionen Aachen/Jülich, Bochum, Dortmund/Unna, Duisburg/Oberhausen, Essen/Mülheim, Gelsenkirchen, Hamm-Beckum, Recklinghausen, Siegen und Wesel/Moers sowie die Region Heinsberg in das ZIM-Programm aufgenommen.

Sehr bald wurden jedoch Stimmen laut, auch die übrigen Landesteile in diese neue Form der regionalisierten Regionalpolitik einzubeziehen. Einen entsprechenden Vorschlag hatte auch die Mikat-Kommission in ihrem Abschlußbericht unterbreitet.<sup>452</sup>

Mit der »Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens« (ZIN) ist die Landesregierung diesen Wünschen nachgekommen und hat in Nordrhein-Westfalen eine regionalisierte Strukturpolitik flächendeckend institutionalisiert.<sup>453</sup>

ZIM und ZIN basieren auf der Überlegung, daß die komplexe und differenzierte Vernetzung von Unternehmen – insbesondere in den Bereichen Produktion, Kommunikation und Logistik – zum Kennzeichen moderner Industriegesellschaften geworden ist. Die Unternehmen sind wegen der abnehmenden Planbarkeit der Märkte gezwungen, sich flexibel auf neue Marktconstellationen einzustellen sowie über ein regionales Netzwerk partielle Produkte und Prozesse zu integrieren und auf dem Weltmarkt abzusetzen. Die (wirtschaftliche) Leistungsfähigkeit einer Region wird damit zu einer wichtigen Einflußgröße für die Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Unternehmen; es entsteht ein wirtschaftlicher Trend zur Regionalisierung, der die Stärkung der endogenen Potentiale erfordert.<sup>454</sup>

## 6.2 Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens

Der programmatische Kern von ZIN besteht darin, auf die Eigenverantwortung und das Engagement der regionalen Akteure zu setzen.<sup>455</sup> Auf der Basis einer Stärken- und Schwächenanalyse sollen vor Ort regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet werden; außerdem soll die verstärkte Zusammenarbeit der regionalen Akteure stimuliert werden. Darüber hinaus wird die Einbeziehung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen in endogene Entwicklungsprozesse sowie die regionale Bündelung fragmentierter Programme angestrebt.<sup>456</sup> Die regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen korrespondiert mit der von der EU geforderten Beteiligung regionaler Akteure. Im Zuge der Entwicklung und Implementierung von Programmen werden relevante Handlungsträger inkorporiert.<sup>457</sup> ZIN ist damit kein neues Programm der Landesregierung und folglich nicht mit einem eigenen Budget ausgestattet. Sie kann vielmehr als »Regionalpolitik ohne Geld« bezeichnet werden; es handelt sich primär um eine regionalpolitische Prozeßinnovation.<sup>458</sup>

Die Kernelemente von ZIN lassen sich als »Ansatz der vierfachen Kooperation« (Hans Heinrich Blotevogel) kennzeichnen.<sup>459</sup>

- ..... Horizontale Kooperation: Die Kreise und kreisfreien Städte arbeiten auf einer »nichtadministrativen« Mesoebene zwischen dem Land und den Kommunen zusammen.<sup>460</sup>
- ..... Vertikale Kooperation: Die Arbeit der staatlichen und kommunalen Politik und Verwaltung werden miteinander verzahnt.
- ..... Funktionale Kooperation der Akteure: Die regionalen Kräfte analysieren gemeinsam die Probleme der Region und versuchen, zu konsensfähigen Lösungsstrategien zu kommen und diese umzusetzen.
- ..... Funktionale Kooperation der Politiken: In den Regionen soll eine intersektorale Politikvernetzung erfolgen, um die vorhandenen Ressourcen optimal zu nutzen.

Die Landesregierung hat in ihrem Beschluß vom 20. Mai 1989 zur Bildung von ZIN folgende Aktionsfelder des ZIN-Programms benannt:

- ..... Innovations- und Technologieförderung,
- ..... Förderung der Qualifikation der Beschäftigten,
- ..... Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen,
- ..... Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur und
- ..... Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation.<sup>461</sup>

Die Landesregierung hat bei der Festlegung der Aktionsfelder bewußt auf eine Prioritätensetzung verzichtet. Denn die Regionen sind aufgerufen, eigene Entwicklungskonzepte im Rahmen der Aktionsfelder und auf der Basis der örtlichen Gegebenheiten zu entwickeln.

### **6.3 Regionale Zuschnitte**

Die Landesregierung hat den Regionen nicht nur die inhaltlichen, sondern auch die organisatorischen Findungsprozesse überlassen. Daher ist keine Regionalisierung vorgegeben worden.<sup>462</sup>

Im Ruhrgebiet haben sich – entsprechend den Grenzen der IHK-Bezirke – insgesamt sechs »ZIN-Regionen« gebildet.<sup>463</sup>

Dies sind:

.....	Niederrhein	Duisburg und Kreis Wesel
.....	Westliches Ruhrgebiet	Essen, Mülheim und Oberhausen,
.....	Emscher-Lippe	Bottrop, Gelsenkirchen und Kreis Recklinghausen,
.....	Bochum	Bochum, Hattingen, Herne und Witten,
.....	Hagen	Ennepe-Ruhr-Kreis (ohne Hattingen und Witten) und Hagen,
.....	Dortmund	Dortmund, Hamm und Kreis Unna.

Mit ZIN wurde der traditionelle Begriff einer Region als planerisch-statistisch abzugrenzende Raumeinheit aufgegeben. Der regionale Formierungsprozeß war bewußt offen angelegt; die Regionen sollten sich selbst definieren.<sup>464</sup>

### **6.4 Das ZIN-Verfahren**

ZIN ist kein eigenständiges Förderprogramm, sondern »nur« ein neues Verfahren. Das ZIN-Verfahren besteht aus vier Beratungs- und Entscheidungsebenen.

Die Projektvorschläge der regionalen Akteure werden zunächst in der jeweiligen Regionalkonferenz beraten und – soweit konsensfähig – in eine Prioritätenliste eingearbeitet. In den Regionalkonferenzen sind die wichtigsten regionalen Interessengruppen vertreten.<sup>465</sup> Sie fungieren daher als ein regionales Gremium der funktionalen Repräsentanz.<sup>466</sup>

Durch die Inkorporierung gesellschaftlicher Gruppen erhofft man sich folgende Vorteile:

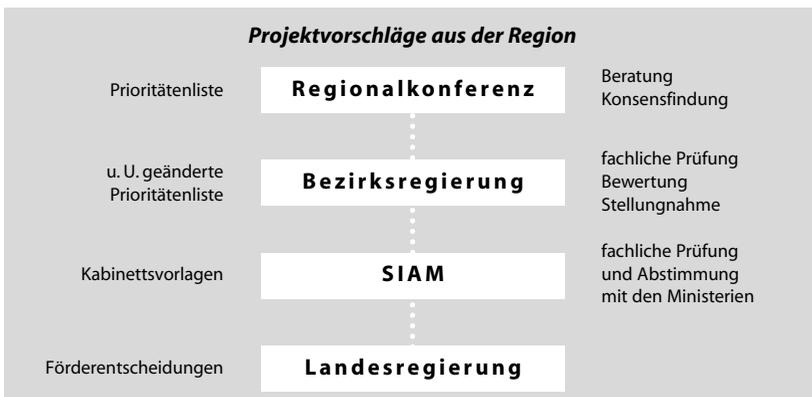
- ..... »Zugewinn an Partizipation der relevanten Kräfte und Interessen;
- ..... Zusammenführung von Ressourcen und Detailinformationen;
- ..... bessere Konzertierung und Abstimmung der einzelnen Maßnahmen;
- ..... dadurch höhere Effektivität und Effizienz (Bündelungseffekte);
- ..... verbesserte Transparenz;
- ..... erhöhte Legitimation der einzelnen Maßnahmen;
- ..... Einbindung der beteiligten Akteure in konsensfähige gemeinsame Perspektiven.«<sup>467</sup>

Die von den Regionalkonferenzen im Konsens erarbeitete Prioritätenliste wird in der zweiten Stufe des ZIN-Verfahrens an die Bezirksregierung weitergeleitet, die eine fachliche Prüfung vornimmt, die vorgelegten Projekte bewertet, die Prioritätenfolge unter Umständen abändert und eine zusammenfassende Stellungnahme gegenüber der Landesregierung abgibt.

Danach erfolgt im dritten Schritt eine fachliche Prüfung und Beurteilung der Kompatibilität mit den allgemeinen landespolitischen Zielvorstellungen durch den »Ständigen interministeriellen Ausschuß für die Montanregionen« (SIAM)<sup>468</sup>, dem Vertreter sämtlicher Landesministerien angehören.

Auf der Basis der Stellungnahme des SIAM werden schließlich die Kabinettsvorlagen erstellt, mit denen sich anschließend die Landesregierung befaßt und ihre Förderentscheidungen trifft.

Das ZIN-Verfahren im Überblick:



(Abbildung 6)

## 6.5 Kritik an der regionalisierten Strukturpolitik

Die regionalisierte Strukturpolitik stand und steht im Mittelpunkt zahlreicher kritischer Untersuchungen.<sup>469</sup>

So ist insbesondere die demokratische Legitimation der Regionalkonferenzen immer wieder thematisiert worden.<sup>470</sup> Kritiker sehen die Gefahr, daß sich einzelne Interessengruppen mit ihren Vorstellungen und ihren Partialinteressen jenseits demokratisch legitimierter Verfahrenswege durchsetzen. Damit sieht sich »die Regionalisierungsdiskussion des Landes einer Kritik ausgesetzt, die in ihren wesentlichen Aussagen an Argumente erinnert, die in der generellen demokratiethoretischen Diskussion gegenüber 'korporatistischen Arrangements' und 'privaten Regulierungen' formuliert werden. Die Teilhabe organisierter Interessen an der Formulierung und Umsetzung öffentlicher Politik erzeugt in dieser Sicht gewissermaßen 'undichte Stellen', an denen 'illegitime' Macht in den rechtsstaatlich regulierten Machtkreislauf eindringt.«<sup>471</sup>

Dieses Argument ist ernst zu nehmen. Denn jenseits der Überlegungen über die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit einer Partizipation der regionalen Akteure gibt es bisher noch keine solide und allgemein akzeptierte demokratiethoretische Basis für die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen in politische Entscheidungsprozesse.<sup>472</sup>

Dieses demokratiethoretische Problem wird dadurch entschärft, daß die Regionalkonferenzen keine bindenden Entscheidungen treffen, sondern lediglich eine beratende und empfehlende Funktion besitzen. Außerdem sind die kommunalen Gebietskörperschaften vertreten. Im übrigen bringen sich die gesellschaftlichen Gruppen auch bisher in den politischen Willensbildungsprozeß ein. Durch eine öffentliche Diskussion der Positionen der gesellschaftlichen Gruppen in den Regionalkonferenzen ist deshalb sogar ein Gewinn an Transparenz bei der politischen Willensbildung zu erwarten.<sup>473</sup>

Diese Argumentationsfigur ist allerdings defensiv ausgelegt, weil sie lediglich versucht, den Einfluß der Regionalkonferenz, die bewußt als Gremium funktionaler Repräsentation etabliert wurde, »herunterzuspielen«. Daher sollte daneben eine Argumentation treten, die den Regionalkonferenzen zu einer demokratiethoretischen Fundierung verhilft. Dazu wird darauf verwiesen, daß sich die Kritik an der Regionalisierung am Modell der Wettbewerbsdemokratie orientiert, die Konflikte durch Mehrheitsentscheidungen der gewählten Repräsentanten löst und die Entscheidungen mit hierarchischen Instrumenten durchsetzt. Dieses Verfahren ist jedoch nur ein Teil des demokratischen Willensbildungsprozesses. »Daneben operieren praktisch alle demokratischen Systeme (in jeweils spezifischer Ausprägung) mit verhandlungsdemokratischen Strukturen.«<sup>474</sup>

In demokratiethoretischer Perspektive kann daher neben das Modell der Wettbewerbsdemokratie das Modell der Konkordanzdemokratie gestellt werden. Beide Modelle schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können miteinander kombiniert werden. So finden die Regionalkonferenzen eine demokratiethoretische Legitimation.

Ein weiteres Problem der Regionalkonferenzen liegt in ihrem Zwang zum Konsens. Er kann zwar den Kooperationsprozeß fördern; er bedeutet aber auch eine Vetomacht für einzelne Gruppen und fördert den Trend zum kleinsten gemeinsamen Nenner, der nicht immer der richtige Weg der regionalen Entwicklung sein muß. Notwendige Innovationen, die in der Regel kontrovers diskutiert werden, setzen sich deswegen nicht in der notwendigen Geschwindigkeit durch.

Die ZIN-Regionen stellen, so ein weiterer Kritikpunkt, zwar keine neue politisch-administrative Ebene dar. Sie haben aber dennoch ein Eigenleben entwickelt (und für eine erfolgreiche Arbeit auch entwickeln müssen). Ihre Abgrenzung entspricht jedoch nicht den wirtschaftlichen, infrastrukturellen, politischen und gesellschaftlichen Verflechtungen, sondern orientiert sich an den institutionellen Grenzen der IHK-Bezirke. Allerdings dürfte weder die alternativ vorgeschlagene Regionalisierung anhand der Arbeitsmarktreionen der Gemeinschaftsaufgabe noch die Aufteilung der Region in das westliche, mittlere und östliche Ruhrgebiet<sup>475</sup> geeignet sein, die Europafähigkeit der so neu zugeschnittenen ZIN-Regionen besser zu erreichen. Daher bleibt es bei dem Eindruck, daß eine sinnvolle Prozeßinnovation in den falschen Programmräumen vollzogen wird.<sup>476</sup>

Das »Regionen-Chaos« im Ruhrgebiet wird außerdem dadurch gefördert, daß in der europäischen Regionalstatistik (NUTS) die Bundesländer die Ebene NUTS I, die Regierungsbezirke die Ebene NUTS II sowie die Kreise und kreisfreien Städte die Ebene NUTS III bilden.

Schließlich wird der unzureichende Dezentralisierungsgrad der regionalisierten Strukturpolitik bemängelt. Denn einerseits wird von der Landesregierung auf die endogenen Potentiale der Regionen gebaut und die höhere Sachkompetenz der regionalen Akteure unterstellt; andererseits bleibt die Entscheidungs- und Budgethoheit der Landesregierung unangetastet.<sup>477</sup> Die Kongruenz von Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungs Kompetenzen ist daher nicht gegeben. Die Behauptung der Landesregierung, daß es ihr »Prinzip (sei), daß Kompetenzen, Aufgaben und Finanzierung Hand in Hand gehen«<sup>478</sup>, muß vor diesem Hintergrund bezweifelt werden. ZIN ist folglich nur eine »weiche Dezentralisierung«. Eine Alternative wird in der Verlagerung der Ressourcen in die Regionen gesehen. Dies bedeutet allerdings einen Verlust an Gestaltungsfähigkeit durch die Landespolitik und könnte zu einem verschärften interregionalen Verteilungswettbewerb führen.<sup>479</sup>

## **6.6 Regionalisierte Strukturpolitik und Komplementärer Regionalismus**

Die regionalisierte Strukturpolitik ist ein Ausdruck für ein neues Verständnis von Regionalpolitik und regionaler Entwicklung. Im Gegensatz zur Gemeinschaftsaufgabe liegt der Schwerpunkt nicht mehr bei exogenen Impulsen »von oben«, sondern – ganz im Sinne eines Komplementären Regionalismus – bei der Aktivierung der endogenen Potentiale in den Regionen.

Außerdem wird bei der regionalen Stärken- und Schwächenanalyse sowie bei der Entwicklung von regionalen Entwicklungskonzepten auf die Sachkunde und die Mitwirkung der regionalen Akteure gebaut. Dies ist ein wichtiger Meilenstein in Richtung einer regionalen Kontextsteuerung. Es fehlt allerdings der entscheidende Schritt, die regionalen Akteure auch bei der Programmimplementation und Programmevaluation zu beteiligen. Hier beläßt man es bei der klassischen »Top-down-Strategie«. Daher berücksichtigt die regionalisierte Strukturpolitik die Notwendigkeit neuer Steuerungsformen politisch-administrativen Handelns nur unzureichend.

Aus der Sicht eines Komplementären Regionalismus liegen erhebliche Defizite in der Sichtweise der Regionen. Sie werden nicht als Kulturraum begriffen, sondern als – letztlich willkürliche – Verflechtungsräume, die unterschiedlich zugeschnitten werden können. Daher spielt das gerade im Ruhrgebiet ausgeprägte Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen bei der regionalen Strukturpolitik keine Rolle.<sup>460</sup>

Die Zuschnitte der ZIN-Regionen sind nicht nur aus normativer Sicht unzureichend. Auch in internationaler Perspektive sind sie zu kleinräumig: Es fehlt den ZIN-Regionen die Europafähigkeit. Dies ist in einem Europa der Regionen jedoch notwendig, um im internationalen Wettbewerb der Regionen bestehen zu können.

Daneben wird die Notwendigkeit eines regionalen Institutionalierungsprozesses von der Landesregierung bewußt ausgeblendet. Die ZIN-Regionen sollen nach der gegenwärtigen Ausgestaltung der regionalisierten Strukturpolitik keine politisch-administrative Verankerung haben. Aus Sicht eines Komplementären Regionalismus ist dies nicht sinnvoll. Wenn die Regionen als Reservoir für Ressourcen genutzt werden sollen, muß auch ein regionaler Formierungsprozeß organisiert werden und muß ein »regionaler Spielmacher« vorhanden sein.<sup>461</sup> Ansonsten werden nur suboptimale Ergebnisse erreicht oder die regionalen Akteure frustriert. Auch die ZIN-Regionen sollten deshalb in einen Restrukturierungsprozeß eingebunden werden, der zu einer möglichst weitgehenden Kongruenz von Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungs Kompetenzen führt.

## 7. FAZIT FÜR DAS RUHRGEBIET

Im Ruhrgebiet bündeln sich mit der europäischen Regionalpolitik, der Gemeinschaftsaufgabe und der Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens drei unterschiedliche regionalpolitische Policy- und Politics-Konzepte. Außerdem wird die zukünftige Rolle des Ruhrgebiets in einem Europa der Regionen diskutiert. Sowohl im Bereich der materiellen als auch im Bereich der prozessuralen Regionalpolitik kann das Ruhrgebiet daher mit Fug und Recht als Fokus der aktuellen Regionalisierungsdiskussion bezeichnet werden.<sup>482</sup>

In diesem Kapitel ist – unter Bezug auf die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus – dargestellt und begründet worden, weshalb die europäische Regionalpolitik und die Gemeinschaftsaufgabe den Anforderungen eines Komplementären Regionalismus nicht genügen. Beide Konzepte werden daher den neuen Herausforderungen, die durch die zunehmende Globalisierung, die abnehmende innergesellschaftliche Steuerungsfähigkeit des Staates und die wachsenden Regionalisierungstendenzen entstehen, nur unzureichend gerecht.

Im Gegensatz dazu weisen die Konzepte eines Europas der Regionen und die regionalisierte Strukturpolitik in die Richtung eines Komplementären Regionalismus. Denn sie betonen die wachsende Bedeutung der dezentralen politisch-administrativen Ebenen. Außerdem setzen sie primär auf die endogenen Potentiale der Regionen und die Partizipation der regionalen Akteure. Dabei unterstreicht gerade das Konzept des Europas der Regionen das neue Verständnis eines komplementär orientierten Regionalismus, der sich nicht als Gegenbewegung zur europäischen Integration versteht, sondern diese fördern will.

Es ist allerdings fraglich, ob die durch das Europa der Regionen und die regionalisierte Strukturpolitik intendierten Programmphilosophien und Programminhalte in adäquaten Programmräumen angesiedelt sind. Denn Nordrhein-Westfalen ist als Flächenland für eine dezentrale Politik regionaler Netzwerke zu groß, während den ZIN-Regionen die internationale Handlungs-, Merk- und Durchsetzungsfähigkeit fehlt. Daher stellt sich die Frage, ob und wie die Region auf einer anders geschnittenen Mesoebene angesiedelt werden kann.



## V. REGIONALE INSTITUTIONEN IM RUHRGEBIET

---

### 1. VERWALTUNG IM UMBRUCH

Für eine gestaltende Politik werden handlungsfähige öffentliche Institutionen benötigt. Daher ist die gegenwärtige Umbruchsituation der öffentlichen Verwaltung Chance und Notwendigkeit zugleich.<sup>483</sup> Die Finanzkrise des Staates und der Kommunen, die häufig der Auslöser für umfassende Restrukturierungsprozesse ist, sollte allerdings nur der Anlaß sein, um nach Wegen für eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung zu suchen und Reformen einzuleiten. Denn die tieferen Gründe für die abnehmende Handlungsfähigkeit der öffentlichen Institutionen liegen – wie in Teil II gezeigt wurde – in der zunehmenden Globalisierung aller Lebensbereiche, der Krise des hierarchischen Steuerungsmodells und den wachsenden Regionalisierungstendenzen. »Durch Verwaltungsreformen muß die Politik neue finanzielle und inhaltliche Handlungsspielräume schaffen, um die erforderlichen Ressourcen für die Lösung von gesellschaftlichen Problemen zurückzugewinnen, und die Transparenz und Bürgernähe des öffentlichen Sektors erhöhen, um der Akzeptanzkrise zu begegnen.«<sup>484</sup>

Die Reform der Kommunalverwaltung steht seit einigen Jahren im Mittelpunkt zahlreicher wissenschaftlicher und politischer Debatten.<sup>485</sup> Bei den Diskussionen ist es nicht geblieben: in vielen Kommunen ist es bereits zu radikalen – nämlich im Wortsinn an die Wurzeln gehenden – Veränderungen gekommen.<sup>486</sup> Relativ neu sind hingegen die Reformdiskussionen und Restrukturierungsprozesse auf der Ebene der Landesverwaltungen. Im Gegensatz zur kommunalen Ebene wird diese Diskussion in der Öffentlichkeit allerdings kaum wahrgenommen, nur von wenigen (Landes-)Politikern betrieben und in der Wissenschaft kaum begleitet.<sup>487</sup>

Nachdem im vorangegangenen Teil die Inhalte und Formen regionaler Politik diskutiert wurden, sollen nun die regionalen Institutionen des Ruhrgebiets im Hinblick auf einen Komplementären Regionalismus analysiert und beschrieben werden. Dies ist in politiktheoretischer Sichtweise notwendig, um neben den materiellen Inhalten (Policy) und den prozeduralen Formen (Politics) einer regionalen Politik auch ihre institutionelle Ausgestaltung (Polity) zu untersuchen.<sup>488</sup>

Unter den in diesem Teil untersuchten Regionalverbänden werden Institutionen verstanden, denen Kollektivgut-Aufgaben einer Region übertragen sind. »Solche Verbände

werden – nach dem Subsidiaritätsprinzip der Föderalismustheorie – komplementär und nicht in Konkurrenz zu anderen Einrichtungen tätig.«<sup>489</sup>

## **2. MITTELBEHÖRDEN ALS INSTRUMENTE REGIONALER POLITIK**

Im Zusammenhang mit den Reformbestrebungen der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen wird der Begriff »Landesverwaltung« häufig als Synonym für die politisch-administrativen Ebenen oberhalb der Kommunen verwendet. Deshalb geht es bei Reformüberlegungen nicht nur um eine Binnenmodernisierung der eigentlichen Landesverwaltung, sondern auch um die Mesoebene zwischen dem Land und den Kommunen.<sup>490</sup> Auf dieser politisch-administrativen Mesoebene befinden sich die sogenannten Mittelbehörden, zu denen in Nordrhein-Westfalen im engeren Sinne die Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände und der Kommunalverband Ruhrgebiet gehören.<sup>491</sup>

### **Diese Mittelbehörden sind im Kontext dieser Arbeit von besonderem Interesse:**

- da sie qua definitionem nur einen Teil des Landes Nordrhein-Westfalen abdecken und damit regionale Institutionen sind,
- da sie in ihrem Geltungsbereich spezifische Aufgaben für die Region und in der Region erfüllen sollen,
- da Nordrhein-Westfalen flächendeckend in Bezirksregierungen und Landschaftsverbände aufgeteilt ist und alle Kommunen des Ruhrgebiets kraft Gesetzes Mitglieder des KVR sind,
- da ihnen zur Erledigung dieser Aufgaben ein eigenes Budget zur Verfügung steht, das eigenverantwortlich eingesetzt werden kann,
- da sie einen eigenen – und zum Teil sehr großen – Mitarbeiterstab für die Erledigung der ihnen übertragenen regionalen Aufgaben beschäftigen,
- da an ihrer Spitze eine – ganz unterschiedlich legitimierte – »Regionalregierung« mit ganz unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen steht und
- da sie über eine regionale parlamentarische Vertretung verfügen, die ihre Arbeit kontrollieren und begleiten soll.

Die wesentlichen Aufgaben der drei nordrhein-westfälischen Mittelbehörden lassen sich folgendermaßen charakterisieren:

- ..... Die fünf Bezirksregierungen (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster) übernehmen hoheitliche Staatsaufgaben und vertreten in ihren Bezirken die Landesregierung.<sup>492</sup>
- ..... Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sind hingegen kommunal getragene Regionalverbände, die als öffentlich-rechtliche Körperschaften die Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, die die Leistungsfähigkeit der einzelnen Städte und Kreise übersteigen.<sup>493</sup>
- ..... Der Kommunalverband Ruhrgebiet ist ein kommunal getragener öffentlich-rechtlicher Regionalverband, der die spezifischen Ballungsraumprobleme des Ruhrgebiets bearbeiten und seine Interessen wahrnehmen soll.<sup>494</sup>

Aus dieser Kurzcharakteristik wird bereits deutlich, daß die Mittelbehörden im Rahmen der regionalen Politik ein breites Aufgabenspektrum wahrnehmen:

- ..... Die Mittelbehörden sind auf der Mesoebene zwischen dem Land und den Kommunen angesiedelt und sollen bestimmte regionale Aufgaben in ihrem Geltungsgebiet lösen.
- ..... Den Mittelbehörden können sowohl staatliche als auch kommunale Aufgaben zugewiesen werden.
- ..... Existenz und Funktion der Mittelbehörden sind ein Indiz dafür, daß für die Wahrnehmung zahlreicher Aufgaben das Flächenland Nordrhein-Westfalen zu groß und die Kommunen zu klein sind.
- ..... Dabei spielt der Gedanke einer regionalen Vernetzung und regionaler Synergien – insbesondere bei den Landschaftsverbänden – eine große Rolle.

### **3. MITTELBEHÖRDEN IM RUHRGEBIET**

Das Ruhrgebiet ist zum einen durch seine polyzentrische Struktur gekennzeichnet. Es zeichnet sich zum anderen dadurch aus, daß es keine politisch-administrative Einheit bildet, sondern mit unterschiedlichen Geltungsbereichen auf die drei nordrhein-westfälischen Mittelbehörden aufgeteilt ist.<sup>495</sup> Die Struktur des Ruhrgebiets ist daher – insbesondere von außen – nur schwer zu durchschauen und sehr verwirrend.<sup>496</sup>

Auf der Ebene der staatlichen Mittelbehörden ist das Ruhrgebiet in drei Regierungsbezirke aufgeteilt:

—— Zum Regierungsbezirk Düsseldorf gehören die Städte Essen, Duisburg, Mülheim und Oberhausen sowie der Kreis Wesel.

—— Zum Regierungsbezirk Münster gehören die Städte Bottrop und Gelsenkirchen sowie der Kreis Recklinghausen.

—— Zum Regierungsbezirk Arnsberg gehören die Städte Bochum, Dortmund, Hagen, Hamm und Herne sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis und der Kreis Unna.

Auch die Grenze zwischen den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe verläuft quer durch das Ruhrgebiet:

—— Zum Landschaftsverband Rheinland gehören die Städte Essen, Duisburg, Mülheim und Oberhausen sowie der Kreis Wesel.

—— Zum Landschaftsverband Westfalen-Lippe gehören die Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm und Herne sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis, der Kreis Recklinghausen und der Kreis Unna.

Lediglich der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) bildet heute die institutionelle Klammer des Ruhrgebiets. Zu ihm gehören nach dem Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet als Pflichtmitglieder die Städte Bochum, Bottrop, Duisburg, Dortmund, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim und Oberhausen sowie die Kreise Ennepe-Ruhr, Recklinghausen, Unna und Wesel.<sup>497</sup>

Die kommunalen Grenzen der KVR-Mitglieder bilden gleichzeitig die Grenzen des Ruhrgebiets.

#### **4. DIE BEZIRKSREGIERUNGEN**

Das Verwaltungslexikon charakterisiert die Bezirksregierungen folgendermaßen: »Bezirksregierung (Regierungspräsidium) ist die Bezeichnung für regionale Landesmittelbehörden der allgemeinen Verwaltung. (...) Nahezu alle Angelegenheiten der allgemeinen Verwaltung werden auf der Mittelstufe zusammengefaßt. (...) Ihre Funktion besteht darin, als Mittler zwischen Landtag bzw. Landesregierung auf der einen und den unteren Staats-Behörden bzw. Selbstverwaltungskörperschaften auf der anderen Seite in einem ungleichmäßig strukturierten Bezirk zu wirken.«<sup>498</sup>

## 4.1 Entstehung und Aufgaben

Die Ursprünge der Bezirksregierungen liegen am Beginn des 19. Jahrhunderts. In Preußen waren auf der Mittelebene zahlreiche Verwaltungen entstanden, deren Zuständigkeiten und Abgrenzungen nicht klar definiert waren. Daher wurden im Zuge der Stein-Hardenbergschen Staats- und Verwaltungsreformen Behörden geschaffen, die auf der mittleren Ebene alle staatlichen Aufgaben bündeln sollten, die nicht ausdrücklich in den Kompetenzbereich einer Sonderbehörde fielen. Diese Behörde, die mit der Bezeichnung »Regierung« versehen wurde, ist die Keimzelle der heutigen Bezirksregierung.<sup>499</sup>

Die Kernaufgaben der Bezirksregierung sind bis heute die Vertretung der Landesregierung in ihren Bezirken und die Bündelung der Vorgaben der Einzelressorts in der Region. Daher wird die Bezirksregierung als Bündelungsbehörde bezeichnet.<sup>500</sup> Diese Bündelungsaufgabe ist in den letzten Jahren wichtiger geworden, da nicht nur die Arbeitsteilung in der Wirtschaft und die Fragmentierung der Gesellschaft zunimmt, sondern auch die Verwaltungsressorts immer ausdifferenzierter arbeiten.

Zu den Aufgabengebieten der Bezirksregierung gehören im einzelnen:<sup>501</sup>

- ..... Die Bezirksregierung nimmt die Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über die nachgeordneten Behörden wahr. Dazu gehören auch die Kommunal- und die Schulaufsicht. Aus der Aufsichtsfunktion leiten sich insbesondere Informations- und Beanstandungsrechte der Bezirksregierung, Genehmigungsvorbehalte und Anordnungsbefugnisse ab.
- ..... Daneben sind die Bezirksregierungen zuständig für den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Dazu gehören insbesondere die Angelegenheiten der Polizei, des Brand- und Katastrophenschutzes, der Bauaufsicht, des Abfallrechts sowie des Arbeits- und Immissionsschutzes.
- ..... Die Bezirksregierung ist für ihre nachgeordneten Behörden für die Aufgaben der Personalführung und -steuerung verantwortlich. Dazu gehören insbesondere Stellenplanangelegenheiten.
- ..... In vielen Bereichen übernehmen die Bezirksregierungen Funktionen bei der Bewilligung von Fördermitteln aus Bundes- oder Länderprogrammen. Dazu zählen insbesondere so wichtige Bereiche wie die Gesundheits-, Krankenhaus- und Wirtschaftsförderung sowie der Sport und die Kulturpflege.
- ..... Die Bezirksregierung ist in vielen Bereichen die zuständige Genehmigungsbehörde. Dazu zählen insbesondere die Genehmigungen für die Errichtung und

den Betrieb technischer Anlagen; ein (umwelt)politisch bedeutender wie konfliktträchtiger Bereich.

..... Außerdem übernehmen die Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen die Planungsfunktionen. Im Bereich der Raumordnung werden für den Bezirk die landesplanerischen Vorgaben konkretisiert und die kommunalen Planungen koordiniert.<sup>502</sup> Für diesen Bereich ist der Bezirksplanungsrat eingerichtet worden.

## **4.2 Struktur der Bezirksregierungen**

### ***4.2.1 Parlamentarische Kontrolle und Leitung***

Die Bezirksregierung ist eine Behörde mit hoheitlichen Staatsaufgaben und damit ein integraler Bestandteil der Landesverwaltung. Sie unterliegt damit – wie die Landesverwaltung – der parlamentarischen Kontrolle durch den Landtag.<sup>503</sup>

Da die Bezirksregierung die Landesregierung in ihrem Bezirk vertritt, wird sie von dieser ernannt und nicht vom Landtag gewählt. Eine Verschränkung zwischen Legislative und Exekutive findet auf der Ebene der Bezirksregierungen nicht statt.

Bei der Besetzung der Bezirksregierungen wird jedoch darauf geachtet, daß alle im Landtag vertretenen Parteien (mindestens) einen Regierungspräsidenten stellen. Dabei werden die politischen Mehrheitsverhältnisse in den Bezirken berücksichtigt. So stellt die CDU den Regierungspräsidenten in Münster, die SPD die Regierungspräsidenten in Arnsberg, Düsseldorf und Köln sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Regierungspräsidentin in Detmold.

### ***4.2.2 Der Bezirksplanungsrat***

Da die Bezirksregierung eine »abgeleitete Institution der Exekutive« ist, verfügt sie nicht über eine eigenständige parlamentarische Vertretung. Eine Ausnahme bildet allerdings der Bezirksplanungsrat, der bei den Bezirksregierungen angesiedelt ist und von den kommunalen Parlamenten entsprechend den örtlichen Wahlergebnissen indirekt gewählt wird. Die Bezirksplanungsräte sind Ausdruck einer »systemwidrigen Verzahnung«.<sup>504</sup> Denn einer staatlichen Behörde mit hoheitlichen Aufgaben wird ein parlamentarisches Gremium an die Seite gestellt, dessen Mitglieder von kommunalen Selbstverwaltungsinstitutionen entsendet werden und diesen verantwortlich sind.<sup>505</sup>

Die Bezirksplanungsräte sind im Zuge der Neuordnung der Landesplanung in den 70er Jahren entstanden. Das neue Raumordnungsgesetz sah nämlich in der Landespla-

nung eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Kommunen, die im »Gegenstromverfahren« organisiert werden sollte. Das Ziel bestand darin, die Landesplanung als raumbezogene Planung mit den Fachplanungen und der Vergabe staatlicher Fördermittel, die häufig bei den Bezirksregierungen angesiedelt ist, zu verbinden und so eine einheitliche Landesentwicklungsplanung zu erreichen. Mit der Etablierung der Bezirksplanungsräte bei den Bezirksregierungen wurden die bis dahin bestehenden drei Landesplanungsgemeinschaften für das Rheinland, für Westfalen und für das Ruhrgebiet aufgelöst.<sup>506</sup>

Der Bezirksplanungsrat ist vor diesem Hintergrund nicht das parlamentarische Gremium der Bezirksregierung; er ist nur für die Fragen zuständig, die in den Bereich der Regionalplanung fallen.

### 4.2.3 Größe der Bezirksregierungen

Die Bezirke der fünf Bezirksregierungen sind sehr unterschiedlich strukturiert<sup>507</sup>

Sitz	Bevölkerung	Fläche	Städte	Kreise
Arnsberg	3,7 Mio.	8.000 qkm	5	7
Detmold	1,9 Mio.	6.500 qkm	1	6
Düsseldorf	5,2 Mio.	5.300 qkm	10	5
Köln	4,0 Mio.	7.400 qkm	4	8
Münster	2,5 Mio.	6.900 qkm	3	5
NRW	17,3 Mio.	34.100 qkm	23	31

(Abbildung 7)

Die fünf Bezirksregierungen beschäftigen insgesamt ca. 6.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

### 4.3 Bezirksregierungen und Komplementärer Regionalismus

Aus der Sicht eines Komplementären Regionalismus sind die Bezirksregierungen ambivalent zu bewerten. Auf der einen Seite sind zahlreiche Kritikpunkte angebracht:

..... Die Bezirksregierung repräsentiert auch heute noch – und zwar beinahe idealtypisch – das Bürokratiemodell von Max Weber.<sup>508</sup> Über 6.000 verschiedene Aufga-

ben werden weitestgehend in einer funktional ausdifferenzierten Arbeitsteilung wahrgenommen; es gibt feste Zuständigkeiten und Regularien; die Informations-, Kommunikations- und Mitwirkungswege sind formal festgelegt; die Entscheidungswege sind standardisiert.<sup>509</sup>

- ..... Die Bezirksregierung ist eine klassische Institution der preußischen Verwaltungstradition. Daher gehören die Partizipation der Betroffenen, eine regionale Kontextsteuerung und der Rückgriff auf die endogenen Potentiale vor Ort nicht zu ihren primären Instrumenten und Denkweisen.
- ..... Die Mittlerfunktion zwischen Landesverwaltung und Kommunen wäre in vielen Bereichen überflüssig, wenn es zu einer dezentralen Bündelung der Aufgaben sowie einer Kongruenz der Entscheidungs-, Finanzierungs-, Durchführungs- und Kontrollkompetenzen käme.
- ..... Eine Kommunalisierung zahlreicher Aufgaben ist möglich, weil die Leistungsfähigkeit der Kommunen durch eine Personalausweitung und eine Professionalisierung in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen ist; dies war ein wesentliches Ziel der Funktionalreform. Bündelungsfunktionen könnten deshalb reduziert und durch einen Kommunalverband erbracht werden.
- ..... Die regionalen Zuschnitte der Regierungsbezirke entsprechen noch immer der preußischen Staatsorganisation. Da sich jedoch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen gerade im Ruhrgebiet drastisch verändert haben, müßte die territoriale Aufgliederung dringend reformiert werden.<sup>510</sup>
- ..... Die Bezirksregierung braucht – insbesondere für ihre politisch sensiblen Aufgaben – eine parlamentarische Kontrolle und Begleitung. Die mittelbare Aufsicht durch den Landtag und die partielle Beiordnung des Bezirksplanungsrates genügen nicht.

Auf der anderen Seite ist festzuhalten:

- ..... Die Bezirksregierungen unterstreichen die Notwendigkeit und die Möglichkeit, in der Region zu einer Bündelung unterschiedlicher Fachressorts zu gelangen. Dies entspricht dem integralen Politikansatz des Komplementären Regionalismus.
- ..... Die Existenz und die Aufgabe der Bezirksregierung zeigt auf, daß es in einem Flächenland wie Nordrhein-Westfalen zahlreiche Aufgaben gibt, die zu groß sind, um sie auf kommunaler Ebene zu lösen, die aber auch zu klein sind, um sie auf der Landesebene zu lösen.

- ..... Die Wahrnehmung der Aufgaben der Landesplanung durch die Bezirksregierungen zeigt, daß eine Verzahnung von staatlichen und kommunalen Aufgaben unter dem Dach einer einheitlichen Behörde möglich ist.
- ..... Darüber hinaus macht die Ansiedlung des kommunal getragenen Bezirksplanungsrates bei einer staatlichen Verwaltung deutlich, daß es – insbesondere auf der regionalen Ebene – einen fließenden Übergang zwischen staatlichen Hoheits- und kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gibt.

## **5. DIE LANDSCHAFTSVERBÄNDE**

### **5.1 Grundidee und Entstehung**

Die Landschaftsverbände wollen – so der selbstdefinierte Anspruch – ein Ausdruck dafür sein, daß es »in Nordrhein-Westfalen (...) mehr Demokratie als in anderen Bundesländern (gibt). Regionale Aufgaben werden hier nicht von staatlichen Stellen, sondern in erster Linie von der kommunalen Selbstverwaltung – also unter Mitwirkung der Bürger – erledigt.«<sup>511</sup>

Die Landschaftsverbände verfügen über eine lange Tradition, die 1815 mit der Einteilung Preußens in Provinzen begann. Zu diesen Provinzen, Anfänge einer zunächst noch ständisch geprägten Mitverwaltung, gehörten auch das Rheinland und Westfalen.<sup>512</sup> Die beiden Landschaftsverbände, der Landschaftsverband Rheinland (LVR) und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), wurden 1953 durch den nordrhein-westfälischen Landtag gegründet.<sup>513</sup>

### **5.2 Aufgaben und Mitglieder**

Die Aufgabenstellungen der Landschaftsverbände sind primär im sozialen und kulturellen Bereich angesiedelt.<sup>514</sup> Ihre Tätigkeitsfelder sind durch ein Landesgesetz, die Landschaftsverbandsordnung, geregelt. Danach sind die Landschaftsverbände zuständig für:<sup>515</sup>

- ..... die überörtlichen Fragen der Sozialhilfe (insbesondere Leistungen für Behinderte und pflegebedürftige ältere Menschen),
- ..... die Kriegsopfer- und Schwerbehindertenfürsorge,

- ..... die Gesundheitspflege (insbesondere Kliniken, Heime und Schulen),
- ..... die Jugendhilfe,
- ..... das Straßenwesen,
- ..... die Kulturpflege und
- ..... die Kommunalwirtschaft.

Mitglieder der Landschaftsverbände sind nach der Landschaftsverbandsordnung alle Kreise und kreisfreien Städte des Verbandsgebietes.<sup>516</sup> Der Landschaftsverband Rheinland wird durch alle Kreise und kreisfreien Städte des Landes Nordrhein-Westfalen gebildet, die zur früheren Rheinprovinz gehörten. Dies sind vierzehn Städte und dreizehn Kreise mit rund 9,4 Millionen Einwohnern. Den Landschaftsverband Westfalen-Lippe bilden alle Kreise und kreisfreien Städte der früheren Provinz Westfalen und des früheren Landes Lippe. Dies sind neun Städte und achtzehn Kreise mit rund 8,3 Millionen Einwohnern.

### **5.3 Struktur der Landschaftsverbände**

Die Landschaftsverbände sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe.<sup>517</sup> Die Selbstverwaltung der Landschaftsverbände erfolgt durch drei Organe: Die Landschaftsversammlung, den Landschaftsausschuß und den Landesdirektor.<sup>518</sup>

Die Landschaftsversammlung beschließt über die Grundsatzangelegenheiten, verabschiedet den Haushalt, bildet Fachausschüsse für die einzelnen Aufgabengebiete und wählt den Direktor sowie die Dezernenten.

Die Mitglieder der Landschaftsversammlung werden von den Kreistagen und Räten entsandt. Durch den Wahlmodus ist sichergestellt, daß die Zusammensetzung der Landschaftsversammlung dem aggregierten Kommunalwahlergebnis entspricht.

Der Landschaftsausschuß entscheidet auf Vorschlag der Fachausschüsse über alle Fragen, soweit sie nicht der Verbandsversammlung vorbehalten sind oder das Geschäft der laufenden Verwaltung betreffen.<sup>519</sup> Er hat die Beschlüsse der Landschaftsversammlung vorzubereiten und durchzuführen, die Tätigkeit der Fachausschüsse zu überwachen und aufeinander abzustimmen und die Arbeit des Landschaftsdirektors zu kontrollieren.

Die Fachausschüsse bilden zusammen mit dem Landschaftsausschuß die parlamentarischen Arbeitsgremien der Landschaftsverbände. Sie haben, soweit ihnen keine konkreten Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs zur Entscheidung übertragen wur-

den, eine beratende Funktion. Die Fachausschüsse werden entsprechend den Aufgaben der Landschaftsverbände gebildet.<sup>520</sup>

Der Landschaftsdirektor ist das dritte Organ des Landschaftsverbandes. Ihm obliegen primär die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse, die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie die Vertretung des Landschaftsverbandes in allen Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten nach innen und außen.

## **5.4 Größe und Haushalt der Landschaftsverbände**

Die Landschaftsverbände beschäftigen zur Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben jeweils rund 16.500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; zusammen also ca. 33.000 Personen.

Der Haushalt des Landschaftsverbandes Rheinland beträgt ca. 7,2 Mrd. DM, der des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe ca. 5,4 Mrd. DM. Die Etats der Landschaftsverbände werden zu ca. 50 % von den Mitgliedskommunen über die Landschaftsumlage finanziert.

Die übrigen Einnahmen setzen sich folgendermaßen zusammen:

- ..... 25 % werden durch Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb erwirtschaftet,
- ..... 10 % bestehen aus Einnahmen des Vermögenshaushaltes,
- ..... 10 % aus Schlüsselzuweisungen des Bundes und des Landes
- ..... und 5 % aus sonstigen Finanzeinnahmen.

Die Ausgaben verteilen sich wie folgt:<sup>521</sup>

- ..... Sozialhilfe: ca. 60 %,
- ..... Kriegsopferfürsorge: ca. 10 %
- ..... Bau und die Unterhaltung von Straßen: ca. 10 %,
- ..... allgemeine Finanzwirtschaft: ca. 8 % sowie
- ..... Jugendhilfe, Gesundheitspflege, Schulen, Umweltschutz, Kultur und allgemeine Verwaltung: jeweils rund 2 % der Gesamtausgaben.

## **5.5 Landschaftsverbände und Komplementärer Regionalismus**

Die Landschaftsverbände agieren primär als überörtlicher Träger der kommunalen Sozialpolitik. Sie leisten im Sinne eines Komplementären Regionalismus nur einen

geringen Beitrag zur Modernisierung des politisch-administrativen Systems, weil sie sich in ihrem Leistungsspektrum und bei ihrer Leistungserbringung auf die traditionelle sozialpolitische Ausgleichsfunktion »von oben« beschränken.<sup>522</sup> Im übrigen verzichten sie auf die Entwicklung eines neuen Verwaltungsverständnisses und die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente.<sup>523</sup>

Von den Landschaftsverbänden gehen außerdem nur begrenzte Impulse für die (kulturelle) Formierung der Regionen aus. Dies liegt zum einen an ihrem Selbstverständnis als überörtlicher *Kommunalverband*. Es liegt zum anderen daran, daß zumindest das Ruhrgebiet, das für die meisten Menschen der Region ein zusammengehörender Ballungsraum ist, auf zwei Landschaftsverbände aufgeteilt ist. Wie stark das Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen ist, hat nicht zuletzt »das Band der Solidarität« gezeigt; eine Menschenkette von über 90 Kilometer Länge, die am 14. 2. 1997 von ca. 220.000 Menschen quer durch das Ruhrgebiet gebildet wurde und der Solidarität mit dem Bergbau galt.<sup>524</sup>

Dieses starke Regionalbewußtsein ist auch durch eine im Mai 1997 veröffentlichte Studie bestätigt worden. Auf die Frage nach der landsmannschaftlichen Zugehörigkeit nennen 48,3 % das Ruhrgebiet, aber nur 1,0 % Westfalen, 2,4 % den Niederrhein und 0,4 % das Sauerland.<sup>525</sup>

Eine politische Diskussion über die territorialen Zuschnitte der Landschaftsverbände wird seit Anfang 1997 in der Ruhrgebiets-SPD geführt. In diesem Zusammenhang ist die Forderung nach einem Landschaftsverband Ruhr erhoben worden. Der Grund für diese (überraschend aufgekommene) Diskussion dürfte primär darin zu finden sein, daß weitergehende Restrukturierungen – wie etwa die Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs für das Ruhrgebiet – nicht durchsetzbar erscheinen.<sup>526</sup>

Im Hinblick auf einen Komplementären Regionalismus können folgende wichtige Punkte festgehalten werden:

- ..... Auch kommunale Selbstverwaltungsaufgaben erfordern eine regionale Zusammenarbeit. Manche Aufgaben können durch einen regionalen Verbund effizienter als durch eine Delegation der Aufgaben an staatliche oder privatrechtliche Institutionen gelöst werden.
- ..... Die Aufgaben eines regionalen Kommunalverbandes sollten durch ein Regionalparlament begleitet werden.
- ..... Durch regionale Ausgleichsmechanismen kann sichergestellt werden, daß die Zusammensetzung des Regionalparlaments den aggregierten Kommunalwahlergebnissen entspricht. Kleine Parteien können daher auch ohne Direktwahl entsprechend ihrer kommunalpolitischen Bedeutung berücksichtigt werden.

..... Soziale und kulturelle Fragen haben einen großen Einfluß auf die regionale Entwicklung. Regionen müssen auch als Kulturraum begriffen und strukturiert werden, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden, vor denen die Regionen heute stehen.<sup>527</sup> Daher sind das soziale Miteinander und die kulturelle Selbstvergewisserung der Menschen Aufgaben, die im Hinblick auf einen Komplementären Regionalismus nicht vernachlässigt werden dürfen.<sup>528</sup>

## **6. DER KOMMUNALVERBAND RUHRGEBIET**

Der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) ist heute die einzige politisch-administrative Klammer für das Ruhrgebiet. Die Mitglieder des KVR – vier Kreise und 11 kreisfreie Städte mit zusammen rund 5,4 Millionen Einwohnern – bilden heute das Ruhrgebiet. Er ist ein Regionalverband, der als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisiert ist und über das Recht der Selbstverwaltung verfügt. Da sich diese Arbeit mit den Regionalisierungstendenzen am Beispiel des Ruhrgebiets befaßt, gilt es den KVR ausführlicher als die übrigen Mittelbehörden darzustellen.<sup>529</sup>

### **6.1 Der Vorläufer:**

#### **Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk**

Am 5. Mai 1920 wurde von der verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung der Vorläufer des heutigen KVR, der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR), gegründet. Die Gründung erfolgte als – längst überfällige – Reaktion auf die erheblichen Defizite der staatlichen und kommunalen Planung in einer Region, die in wenigen Jahrzehnten von einer landwirtschaftlich geprägten »Region der 1.000 Dörfer« zum größten industriellen Ballungsraum Europas herangewachsen war.<sup>530</sup>

Die Entwicklung des Ruhrgebiets erforderte auf der einen Seite für die expandierende Kohle- und Stahlindustrie eine qualitativ und quantitativ ausreichende Versorgung mit Energie und Wasser, eine geregelte Abwasser- und Abfallentsorgung sowie neue Straßen- und Eisenbahnverbindungen, die den ökonomischen Verflechtungen gerecht wurden. Auf der anderen Seite mußten für die zuziehenden Menschen neuer Wohnraum, eine urbane Infrastruktur und Erholungsflächen geschaffen werden. Das vordringliche Ziel des SVR bestand daher darin, die drei Funktionen Arbeit, Wohnen und Erholung so zu ordnen und zu vernetzen, daß die montanindustrielle Nutzung der Region gestärkt und die Lebensbedingungen der Menschen verbessert wurden.

Die Kommunen sowie die für das Ruhrgebiet zuständigen Provinzen (Rheinland und Westfalen) und Regierungsbezirke (Arnsberg, Düsseldorf und Münster) waren aufgrund ihres regionalen und funktionalen Zuschnitts nur bedingt in der Lage, entsprechende Ordnungs- und Entwicklungskonzepte aufzustellen und umzusetzen.<sup>531</sup>

Die im Verbandsgesetz festgelegten Aufgaben des SVR waren:

- ..... die Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien- und Bebauungspläne für das gesamte Verbandsgebiet, insbesondere für die Durchgangs- und Ausfallstraßen, Grünflächen sowie Verkehrsbänder,
- ..... die Förderung des – für die Industrie sehr wichtigen – Kleinbahnwesens,
- ..... die Schaffung und Sicherung von Frei- und Erholungsflächen,
- ..... die Erteilung von Ansiedlungsgenehmigungen,
- ..... die Mitwirkung am Erlaß von Bau- und Wohnungsordnungen,
- ..... die Durchführung von wirtschaftlichen Maßnahmen zur Erfüllung des Siedlungszwecks
- ..... sowie ortspolizeibehördliche Kompetenzen.

Diese umfangreichen Aufgaben verdeutlichen die starke Stellung des SVR im Ruhrgebiet, die ihn national wie international zu einem Markstein und Vorbild der integrierten Landesplanung machten.<sup>532</sup>

Allerdings löste die Kompetenz- und Machtfülle des SVR auch die Angst vieler kommunaler und regionaler Körperschaften aus, daß es zu der Bildung eines »Ruhr-Bezirks« kommen könnte. Diese Sorge rührte auch aus Überlegungen, die schon vor dem ersten Weltkrieg angestellt worden waren. Bereits damals wurde diskutiert, die Provinzen des Deutschen Reichs nicht mehr nach ihren historischen Grenzen zuzuschneiden, sondern nach ihren aktuellen wirtschaftlichen Verflechtungen neu zu gliedern.<sup>533</sup> Vor diesem Hintergrund entbrannte die erste Diskussion um die Abschaffung des SVR bereits Ende der 20er Jahre.

## **6.2 Vom SVR zum KVR**

Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel der Region veränderten sich in der Nachkriegszeit die Aufgaben des SVR. War sein Hauptanliegen zunächst gewesen, die Rahmenbedingungen für das Wirtschaftswachstum der Montanindustrie und die Lebensbedingungen der Menschen in der Montanregion zu verbessern, so wandelte er sich ab

Ende der 50er Jahre im Zeichen der ersten Kohlenkrise zu einer »Notgemeinschaft zur Erhaltung der Montanindustrie«.

Mit dem Bedeutungsverlust von Kohle und Stahl, die das Ruhrgebiet über viele Jahrzehnte zusammengehalten hatten, stiegen die Zentrifugalkräfte in der Region. Die »Kirchturm-Tendenzen« in den Kommunen wurzeln allerdings auch darin, daß sich das Ruhrgebiet nicht aus einem Ballungskern entwickelt hat. Es verfügt vielmehr über eine dezentrale, polyzentrische Struktur und läßt sich als eine »föderalistische Stadtlandschaft« beschreiben.

Mit der Bindungswirkung des montanindustriellen Produktionsclusters sank auch die Bedeutung des SVR als politisch-administrative Klammer der Region. Die in den 60er Jahren auflebende Diskussion um die Schaffung einer Ruhrstadt führte in diesem Kontext zu einer deutlichen Abwehrhaltung bei den kommunalen und regionalen Institutionen. Als der Landtag im Jahr 1975 – nach langen Diskussionen über die Kommunal- und Funktionalreform – das Landesplanungsgesetz verabschiedete, wurde die Regionalplanung vom SVR auf die neu gebildeten Bezirksplanungsräte bei den Regierungspräsidenten in Arnsberg, Düsseldorf und Münster übertragen.<sup>534</sup> Dadurch verlor das Ruhrgebiet, das ohnehin durch zahlreiche Zuständigkeitsgrenzen zerschnitten war, seine gemeinsame Planungsbehörde. Die Reform des SVR spiegelte auch die Sorge der landespolitischen Akteure vor der Dominanz des Ballungsraums Ruhrgebiet wider und ist ein Indiz dafür, daß die Kommunen die regionale Zentralisierungsgefahr überwinden wollten.<sup>535</sup>

1979 wurden durch das Zweite Gesetz zur Funktionalreform weitere Aufgaben an die Kommunen und die Regierungspräsidien übertragen. Der SVR wurde in diesem Zusammenhang in einen – vergleichsweise schwachen – Kommunalverband mit überwiegenden Dienstleistungsaufgaben umgewandelt und in KVR umbenannt.<sup>536</sup>

### **6.3 Die Kompetenzen des KVR**

Der KVR hat heute folgende Kompetenzen:<sup>537</sup>

- ..... Sicherung von Grün-, Wasser-, Wald- und Freiflächen für die Erholung und den Schutz des Naturhaushalts,
- ..... Bau und Betrieb von Freizeitanlagen mit überörtlicher Bedeutung,
- ..... Öffentlichkeitsarbeit für das Ruhrgebiet sowie
- ..... vermessungstechnische und kartographische Arbeiten.
- ..... Maßnahmen der Abfallbeseitigung,

- ..... Ausarbeitung von Landschaftsplänen,
- ..... Entwicklung, Pflege und Erschließung der Landschaft sowie
- ..... Betreuung der besonders geschützten Teile der Natur und Landschaft.

Der Verband kann seine Aufgaben mit Zustimmung aller Mitglieder per Satzung erweitern. Darüber hinaus kann er für eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften weitere Tätigkeiten übernehmen. So wurden ihm Kompetenzen in der Forstwirtschaft, bei planerischen Dienstleistungen und Beratungsfunktionen übertragen.

Daneben haben sich weitere Tätigkeitsfelder des KVR herausgebildet:

- ..... Statistische Untersuchungen,
- ..... wirtschaftsorientierte Dienstleistungen,
- ..... die Beobachtung des Stadtklimas,
- ..... Servicefunktionen im Bereich der Landeskunde,
- ..... die Förderung von Sport und Kultur sowie
- ..... ein regionales Europabüro.

#### **6.4 Die Struktur des KVR**

Die Selbstverwaltung des KVR erfolgt durch drei Organe: Die Verbandsversammlung, den Verbandsausschuß und den Verbandsdirektor.<sup>538</sup>

Die Verbandsversammlung beschließt insbesondere über die Grundsatzangelegenheiten des Verbandes, regionale Satzungen, den Haushalt und das Investitionsprogramm, die Verbandsumlage, die Übernahme neuer Aufgaben sowie die Errichtung, Übernahme und Auflösung von Einrichtungen und Beteiligungen des Verbandes.<sup>539</sup> Außerdem wählt die Verbandsversammlung die Mitglieder des Verbandsausschusses und der Fachausschüsse, die beratenden Mitglieder der Verbandsversammlung sowie den Verbandsdirektor und die Dezernenten.

Die Verbandsversammlung, das sogenannte Ruhr-Parlament, setzt sich aus 45 stimmberechtigten Mitgliedern zusammen. Auf jeweils 125.000 Einwohner entfällt ein Mandat. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Räten der Mitgliedskörperschaften nach dem kommunalen Parteienproporz gewählt.<sup>540</sup> Da es – anders als bei den Landschaftsverbänden – kein regionales Ausgleichsverfahren gibt, sind in der Verbandsversammlung nur die SPD (z. Zt. mit 27 Sitzen) und die CDU (z. Zt. mit 18 Sitzen) stimmberechtigt vertreten.

Der Verbandsversammlung gehören daneben mit beratender Stimme die Hauptverwaltungsbeamten der Mitgliedskörperschaften, je fünf Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie jeweils ein Mitglied der am Ruhrgebiet beteiligten Bezirksplanungsräte an ...<sup>541</sup>

Der Verbandsausschuß besteht aus dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung und 15 weiteren Mitgliedern. Der Verbandsausschuß beschließt auf Empfehlung der Fachausschüsse über alle Angelegenheiten, die nicht der Verbandsversammlung vorbehalten sind. Er bildet zusammen mit den Fachausschüssen die parlamentarische Arbeitsebene des KVR.

Zur Vorbereitung der Beschlüsse der Versammlung und des Verbandsausschusses sowie zur besseren Überwachung und Steuerung des Verwaltungshandelns werden Fachausschüsse für die Aufgabenbereiche des Verbandes gebildet.<sup>542</sup> Sie sind jedoch keine Organe des KVR. In den Fachausschüssen müssen auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger mitwirken; sie brauchen nicht Mitglied der Verbandsversammlung sein.<sup>543</sup>

Der Verbandsdirektor ist der gesetzliche Vertreter des KVR und vertritt den Verband in allen Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten. Er leitet die Verbandsverwaltung und ist gegenüber der Verbandsversammlung rechenschaftspflichtig. Außerdem ist er für die Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie für die Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse der Verbandsorgane verantwortlich.<sup>544</sup>

Da der KVR nur eine schwache formale Stellung im politisch-administrativen Gefüge des Landes Nordrhein-Westfalen hat, wachsen die Anforderungen an den Verbandsdirektor. Denn er muß versuchen, durch seine Arbeit und seine Person einen Teil dieser »komparativen Wettbewerbsnachteile« auszugleichen. Dies ist insbesondere Prof. Dr. Jürgen Gramke gelungen, der von 1979 bis 1994 Verbandsdirektor des KVR war und den Beinamen »Mister Ruhrgebiet« trug.

Prof. Dr. Gramke verfügte zum einen über sehr gute Kontakte zu den Fraktionen des nordrhein-westfälischen Landtags, den wichtigen politischen Entscheidungsträgern der Ruhrgebietskommunen, den Medien und den wichtigen gesellschaftlichen Gruppen der Region.<sup>545</sup> Damit sicherte er dem KVR über viele Jahre einen Einfluß in Nordrhein-Westfalen, der über seiner formalen Stellung im politisch-administrativen Gesamtgefüge des Landes lag. Daneben hatte Prof. Dr. Gramke ein bundesweites (und zum Teil auch internationales) Netzwerk zu Regionalverbänden, Politikern, Wirtschaftsunternehmen und bedeutenden gesellschaftlichen Gruppen aufgebaut.

Außerdem verfügte er mit dem Verein »pro Ruhrgebiet«, den er 1981 mitbegründet hatte, und dem Initiativkreis Ruhrgebiet, dessen Aktivitäten er als Koordinator maßgeblich bestimmte, über zwei starke und innovative Instrumente der Regionalentwicklung und der Imagewerbung, die er für die Region einsetzte.<sup>546</sup>

Der KVR finanziert sich im wesentlichen über die Verbandsumlage, die von der Verbandsversammlung beschlossen und den Mitgliedskörperschaften getragen wird.<sup>547</sup> Mit einem Jahresetat von rund 150 Mio. DM und 370 Beschäftigten ist der KVR die mit Abstand kleinste Mittelbehörde in Nordrhein-Westfalen.

## **6.5 Die Stellung des KVR im Ruhrgebiet**

Ein Vergleich der Kompetenzprofile von SVR und KVR macht deutlich, daß der Kommunalverband Ruhrgebiet die starke Stellung seines Vorgängers verloren hat.

- Der KVR nimmt überwiegend Dienstleistungsfunktionen wahr, die auch auf anderen Ebenen oder bei anderen Akteuren angesiedelt werden könnten.
- Mit dem Verlust von »harten Verwaltungskompetenzen« sowie von personellen und finanziellen Ressourcen sanken außerdem die Netzwerkfunktion und die Netzwerkkompetenz des Verbandes. Denn Netzwerke benötigen als Anknüpfungspunkte für ihre Entstehung und ihre langfristige Absicherung, so das Fazit der Entwicklung des KVR, zum Teil auch formale Interaktionsbeziehungen.
- Die gesunkene Bedeutung des KVR läßt sich auch daran ablesen, daß der Verbandsversammlung oft nicht die kommunalen Zentralpolitiker angehören und die Präsenz der Hauptverwaltungsbeamten bei den Sitzungen der Verbandsversammlung gering ist.
- Vor diesem Hintergrund ist ein umfassender Bedeutungsverlust des einzigen Regionalverbandes für das Ruhrgebiet festzustellen. Der KVR spielt heute weder in der Region noch auf der Landesebene eine herausragende Rolle im politisch-administrativen Geflecht.

## **6.6 KVR und Komplementärer Regionalismus**

Aus der Sicht eines Komplementären Regionalismus sind starke Regionalverbände und eine regionale Politik wichtige Faktoren für die Modernisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Die regionale Ebene sollte dabei auf einer Mesoebene zwischen dem Land und den Kommunen angesiedelt werden. Denn auf der einen Seite sind die Flächenländer zu groß, um eine Innovationsstrategie umzusetzen, die partizipations- und netzwerkorientiert ist. Auf der anderen Seite sind die Kommunen und die ZIN-Regionen zu klein,

um im internationalen Maßstab wahrgenommen zu werden sowie die eigenen Interessen artikulieren und durchsetzen zu können.

»Für die Informationsgewinnung, Außendarstellung, Interessenartikulation und Mittelakquisition im europäischen Rahmen (...)«<sup>548</sup> benötigt das Ruhrgebiet daher eine Klammer und eine starke regionale Institution. Sie könnte auf der Basis des KVR entwickelt werden, wenn die vorhandenen regionalen Kompetenzen und Ressourcen gebündelt und ausgebaut werden. Durch seine lange Verankerung in der Region, seine Orientierung an den endogenen Potentialen des Ruhrgebiets und seine institutionelle Grundstruktur bietet der KVR gute Voraussetzungen, um die Keimzelle einer solchen Institution zu werden.<sup>549</sup>

Der KVR verfügt außerdem über eine lange Tradition der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen. Sie ist allerdings bisher auf die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen beschränkt gewesen. Diese Partizipationsmechanismen müssen auf weitere Verbände ausgedehnt und mit weitergehenden Beteiligungsrechten ausgestattet werden, um neue intraregionale Steuerungsressourcen zu erschließen.

Durch den Fortfall seiner wichtigsten »harten Verwaltungskompetenzen« hat der KVR zwar sehr früh ein neues Verwaltungsverständnis entwickelt. Es muß aber in Richtung einer regionalen Dienstleistungsagentur, die auch – und gerade – die Entwicklung der weichen Standortfaktoren fördert, weiterentwickelt werden.<sup>550</sup>

Die Herausbildung eines stärkeren regionalpolitischen Gewichts für das Ruhrgebiet wird dadurch gefördert, daß viele Bewohnerinnen und Bewohner über ein stark ausgeprägtes Regionalbewußtsein verfügen.<sup>551</sup> Das Ruhrgebiet wird als eine zusammengehörende Region gefühlt und gelebt; es bildet einen einheitlichen Kulturraum.<sup>552</sup> Der emotionale Zusammenhalt der Menschen im Ruhrgebiet wird durch eine erstmals durchgeführte Umfrage zum Regionalbewußtsein gestützt. Danach empfinden fast 80 % der Menschen das Ruhrgebiet als ihre Heimat, und 65 % wünschen sich eine stärkere Kooperation der Städte der Region.<sup>553</sup>

Für das Regionalbewußtsein spielt nicht nur die montanindustrielle Vergangenheit, sondern auch die aktuelle Verflechtung in den Bereichen Arbeit, Freizeit, Bildung und Verkehr eine entscheidende Rolle: Das Ruhrgebiet wird als ein einheitlicher Ballungsraum genutzt.<sup>554</sup>

Außerdem sollte man nicht übersehen, daß die Region »Ruhrgebiet« – allen negativen Konnotationen und ökonomischen Umbrüchen zum Trotz – national wie international wahrgenommen und als potente wirtschaftliche Großregion geschätzt wird.

Zur Zeit kann der KVR nicht die Aufgaben wahrnehmen, die aus der Sicht eines komplementären Regionalismus auf der regionalen Ebene anzusiedeln sind. Dafür reichen seine Kompetenzen und seine Ressourcen nicht aus. Seine Geschichte, sein territorialer

Zuschnitt und die Verankerung in der Region bilden jedoch eine gute Grundlage, um im Sinne eines Komplementären Regionalismus eine wichtige Basis für die Restrukturierung des politisch-administrativen Handelns in Nordrhein-Westfalen zu bilden.

## **7. TEILREGIONALE INSTITUTIONEN UND PRIVATWIRTSCHAFTLICHE INITIATIVEN**

Die Anforderungen an die Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsleistungen von politisch-administrativen Institutionen haben sich im Zuge der postfordistischen Entwicklung verändert. Da intermediäre Organisationen erheblich an Bedeutung gewonnen haben, sind in den letzten Jahren zahlreiche neue Organisationen zur Förderung der Ruhrgebietsentwicklung entstanden, die als eigenständige Akteure das »Institutionen-Angebot« der Region ergänzen und nationale wie internationale Aufmerksamkeit auf sich ziehen.<sup>555</sup> Dazu gehören primär teilregionale und privatwirtschaftliche Institutionen. Daher sind sie neben den Mittelbehörden im Rahmen dieses Teils der Arbeit zu beschreiben und zu analysieren.

### **7.1 Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park**

Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park (IBA) wurde 1989 von der Landesregierung ins Leben gerufen. Sie versteht sich als eine – auf 10 Jahre befristete – »Werkstatt für die Zukunft alter Industrieregionen« und verfolgt das Ziel, neue Problemlösungen, Projektideen und Planungsverfahren für den Strukturwandel des Ruhrgebiets zu entwickeln und zu implementieren.<sup>556</sup> Ein wichtiger Leitgedanke ist dabei die Vernetzung von ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung.<sup>557</sup>

#### **7.1.1 Ziele und regionaler Zuschnitt der IBA**

Die IBA ist als »Forum für den Austausch von Ideen und Erfahrungen, für den Dialog zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen, für die Erörterung der Ideen und Planungen mit der Bevölkerung und der Wirtschaft und für die Organisation der internationalen fachlichen und wissenschaftlichen Diskussion«<sup>558</sup> angelegt worden.

Die IBA soll

..... eine langfristig tragfähige Strategie für die ökologische, ökonomische und soziale Erneuerung alter Industrieregionen entwickeln,

- ..... durch Leitprojekte diese Strategie verdeutlichen und mit der Erneuerung der Region beginnen,
- ..... räumliche Leitkonzepte für die Einordnung der einzelnen Projekte in eine Gesamtstrategie entwickeln sowie
- ..... »Werkstätten« für den innovativen Umbau der Region gründen und betreuen.

Die Leitprojekte machen die Spannbreite der IBA deutlich. Zu ihnen gehören:

- Wiederaufbau einer Landschaft: der Emscher-Landschaftspark,
- ökologische Verbesserung des Emscher-Systems,
- Rhein-Herne-Kanal als Erlebnisraum,
- Industriedenkmäler als Kulturorte,
- Arbeiten im Park,
- neue Wohnformen und Wohnungen sowie
- neue Angebote für soziale, kulturelle und sportliche Tätigkeiten.<sup>559</sup>

Der Projektraum der IBA umfaßt die Emscher Region, d. h. im wesentlichen das nördliche Ruhrgebiet. Diese Fokussierung ist gewählt worden, weil diese Teilregion des Ruhrgebiets im intraregionalen Vergleich die größten Defizite und Probleme im Strukturwandel aufweist. Im Geltungsbereich der IBA liegen die Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen und Herne sowie der Kreis Recklinghausen und der Kreis Unna.<sup>560</sup> Da allerdings keine Mitgliedskörperschaft – mit Ausnahme der Stadt Herne – vollständig im Bereich der IBA liegt, tauchen immer wieder administrative Probleme auf.

### **7.1.2 Arbeitsweise der IBA**

Die Ideenfindung, die Erarbeitung von Plänen, die Förderung der Umsetzung und die Präsentation der realisierten Vorhaben erfolgt durch die »Planungsgesellschaft Emscher-Park GmbH«. Die Umsetzung dieser Projekte erfolgt durch die Träger, also nicht durch die IBA. Träger sind in erster Linie Städte, Kreise und Regionalverbände, öffentliche und privatrechtliche Bau- und Entwicklungsgesellschaften, Vereine und Initiativen sowie im Emscherraum tätige Unternehmen. Die Träger sind dabei verantwortlich für die Beschaffung der öffentlichen Planungsrechte, die Realisierung der Projekte, die Finanzierung und den anschließenden Betrieb. Sie sind außerdem Antragsteller für Genehmigungen, öffentliche Förderungen und private Finanzierungen.<sup>561</sup>

Für die IBA ist daher – wie für die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens – kein eigenes staatliches Förderprogramm geschaffen worden. Die Pro-

jekte werden vielmehr über die bestehenden öffentlichen und privaten Haushalte finanziert. Sie sollen bewußt zur Prioritätendiskussion herausfordern und in dieser bestehen. Lediglich die IBA-Planungsgesellschaft erhält für die nicht projektbezogene Arbeit in den Bereichen Ideenfindung, Planerarbeitung, Partnerakquise und Projektkontrolle einen Zuschuß des Landes. Bisher sind jedes Jahr ca. 1 Mrd. DM öffentlicher und privater Gelder in die Projekte der IBA geflossen.<sup>562</sup>

### **7.1.3 Kritik an der IBA**

Die Kritik an der Konzeption der IBA wird im wesentlichen an drei Punkten festgemacht:

- ..... Am regionalen Zuschnitt der IBA wird zum einen bemängelt, daß die Mitglieds-körperschaften nur mit Teilgebieten in den Geltungsbereich der IBA fallen. Dies schafft in den Kommunen politisch-administrative Probleme. Zum anderen wird kritisiert, daß durch die IBA ein neuer regionaler Zuschnitt geschaffen wurde, der das »Regionen-Chaos« im Ruhrgebiet weiter erhöht.
- ..... Außerdem wird der IBA vorgehalten, daß sie die Betroffenen nur unzureichend zu Beteiligten macht und statt dessen zu stark auf einen Expertenkonsens baut.<sup>563</sup> Dieses Argument – insbesondere durch die »IBA von unten« in die Diskussion gebracht – verweist auf den schwierigen Zielkonflikt zwischen internationaler Ausstrahlung und Partizipation der regionalen Akteure. Dieser Kritikpunkt ist von besonderem Gewicht, weil eines der Hauptanliegen der IBA die Vernetzung von ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung und die Partizipation der gesellschaftlichen Akteure ist.<sup>564</sup>
- ..... Als drittes Defizit wird die unzureichende Vernetzung der einzelnen IBA-Projekte genannt. Dadurch gehe von den einzelnen Projekten nur eine punktuelle Wirkung aus; die beabsichtigte regionale Aufbruchstimmung werde verfehlt.<sup>565</sup>

## **7.2 Teilregionale Entwicklungsagenturen**

Neben der IBA – eine Gründung »von oben« – sind in den letzten Jahren zahlreiche teilregionale Entwicklungsagenturen »von unten« entstanden. Dazu gehören u. a. die Emscher-Lippe-Agentur (ELA) und die Entwicklungsagentur östliches Ruhrgebiet (EWA).

Diese teilregionalen Entwicklungsgesellschaften sind privatrechtlich organisiert und begreifen sich als überkommunale Agenturen, die wichtige Aufgaben der Wirtschafts-

und Beschäftigungsförderung wahrnehmen. In enger Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Wissenschaft sollen die endogenen Potentiale der Kommunen effektiver genutzt und durch eine verbesserte Kooperation Synergieeffekte erzielt werden.

Die Entstehung dieser Agenturen spiegelt nicht nur die wachsende Skepsis gegenüber zentralstaatlichen Entwicklungsstrategien wider. Sie zeigt auch das gestiegene Bemühen der kommunalen Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, den Strukturwandel aktiv zu gestalten. Sie verdeutlicht außerdem die wirtschaftliche Diversifizierung des Ruhrgebiets sowie eine Spezialisierung und Profilierung einzelner Teilregionen.

Die regionalen Zuschnitte dieser Entwicklungsagenturen stellen allerdings ein Problem dar. Denn zum Teil orientieren sie sich an den IHK-Bezirken (und sind daher deckungsgleich mit den ZIN-Regionen); zum anderen Teil orientieren sie sich am unmittelbaren kommunalen Umfeld; und manchmal spielen die persönlichen Vernetzungen der wichtigen kommunalen Akteure die entscheidende Rolle. Daher ist ein bunter Institutionenteppich entstanden, der die »neue (regionalpolitische) Unübersichtlichkeit« im Ruhrgebiet erhöht hat.

## **7.3 Privatwirtschaftliche Initiativen**

### ***7.3.1 Der Verein »pro Ruhrgebiet« und der Initiativkreis Ruhrgebiet***

Auch die Wirtschaft unterstützt den Strukturwandel des Ruhrgebiets. Seit 1981 engagieren sich dazu über 200 mittelständische Unternehmen im Verein »pro Ruhrgebiet«. Daneben geben seit 1989 über 60 deutsche und europäische Großunternehmen durch den Initiativkreis Ruhrgebiet Impulse für die Entwicklung des Ruhrgebiets.<sup>566</sup>

Beide Verbände sind angetreten, um eine Mitverantwortung für die Menschen einer Region zu übernehmen, die durch die Industrialisierung entstanden ist. Der Auslöser für die Gründung des Initiativkreises Ruhrgebiet war dabei die Auseinandersetzung um die Schließung des Krupp-Werkes in Duisburg-Rheinhausen und die daraus resultierenden sozialen Auseinandersetzungen.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß die deutsche Wirtschaft bei der Gründung des Initiativkreises Ruhrgebiet nicht nur regionalpolitische Impulse geben wollte. Es ging den Gründern auch um die Sicherung des größten deutschen Ballungsraums als attraktiver Wirtschaftsstandort und Absatzmarkt sowie um den Erhalt des »sozialen

Friedens«, der einen wichtigen Wettbewerbsvorteil des Standortes Deutschland darstellt.

### **7.3.2 Die Ziele und die Förderetats**

Die – nahezu deckungsgleichen – Ziele des Vereins »pro Ruhrgebiet« und des Initiativkreises Ruhrgebiet lauten:<sup>567</sup>

- ..... Unterstützung des Strukturwandels im Ruhrgebiet,
- ..... Verbesserung des Image der Region,
- ..... internationale Etablierung der »Hochschullandschaft Ruhr« durch die Förderung wissenschaftlicher Kongresse,
- ..... Attraktivitätssteigerung der Region durch bedeutende Großveranstaltungen in den Bereichen Kultur und Sport,
- ..... Etablierung des Ruhrgebiets als eine moderne, innovative und dynamische europäische Zentralregion,
- ..... Unterstützung der Mitgliedsunternehmen bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen,
- ..... Vernetzung der regionalen Akteure aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Kultur,
- ..... und Förderung einer Aufbruchstimmung in der Region.

Der Verein »pro Ruhrgebiet« und der Initiativkreis Ruhrgebiet konzentrieren ihre Arbeit auf die Förderung der weichen Standortfaktoren des Ruhrgebiets. Daher werden insbesondere Projekte in den Bereichen Sport, Kultur und Wissenschaft gefördert. Damit reagieren sie auf die neuen Herausforderungen, denen die Regionen heute gegenüberstehen.<sup>568</sup>

Der Initiativkreis Ruhrgebiet hat in den ersten Jahren seiner Arbeit über ein Jahresbudget von ca. 10 Mio. DM verfügt; bisher hat er den Strukturwandel des Ruhrgebiets mit ca. 60 Mio. DM unterstützt. Er hat allerdings sein Budget zum 1. 1. 1997 auf die Hälfte reduziert. Der Verein »pro Ruhrgebiet« verfügt über ein deutlich geringeres Jahresbudget, das bei ca. 1 Mio. DM liegen dürfte.

### **7.3.3 Perspektiven**

Durch die deutsche Wiedervereinigung und die Öffnung Osteuropas hat sich die Blickrichtung der Wirtschaft deutlich verändert. Zum einen ist das Ruhrgebiet nicht mehr »das Schmuttelkind der Nation«; zum anderen werden die wirtschaftlichen Perspektiven verstärkt in Osteuropa und Asien gesehen. Außerdem ist die Bereitschaft der

Unternehmen, eine regionalpolitische Verantwortung zu übernehmen, in den Zeiten des »Shareholder-value« deutlich gesunken.<sup>569</sup> Daher verwundert es nicht, daß der Schwung, die Mitgliederzahl und die Jahresbudgets des Initiativkreises Ruhrgebiet in den letzten Jahren deutlich nachgelassen haben.

Auch die Aktivitäten des Vereins »pro Ruhrgebiet« haben in den letzten Jahren deutlich nachgelassen. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß er lange im Schatten des Initiativkreises Ruhrgebiet stand und durch personelle Querelen an Schwung verloren hat.

## 7.4 Resümee

Die in diesem Kapitel untersuchten teilregionalen Institutionen und privatwirtschaftlichen Initiativen dokumentieren eine allmähliche Abkehr von der traditionellen Regionalpolitik »von oben«. Denn diese regionalpolitischen Aktivitäten setzen bei den endogenen Potentialen des Ruhrgebiets an und fördern im Hinblick auf die neuen Anforderungen, denen die Regionen heute gerecht werden müssen, insbesondere die »weichen Standortfaktoren« des Ruhrgebiets.<sup>570</sup>

Sie verwenden durch die Inkorporierung der gesellschaftlichen Akteure neue Steuerungsmechanismen und nutzen die regionalen Verbände als ein Reservoir für Ressourcen. Gerade die IBA ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Beispiel für ein neues Verwaltungsverständnis. Die Erarbeitung, die Implementation und die Kontrolle von regionalpolitischen Entwicklungsprozessen wird auf eine Mesoebene zwischen dem Land und den Kommunen verlagert. Es handelt sich allerdings nur um eine projektbezogene »weiche« Dezentralisierung, weil für jede Maßnahme die Fördergelder von anderen Institutionen bereitgestellt werden müssen.

Im Sinne eines Komplementären Regionalismus ist vor allem der schwache Institutionalisierungsgrad, die häufig fehlende demokratische Legitimation und die unzureichende Ausstattung mit Ressourcen zu bemängeln. Außerdem fehlt den teilregionalen Institutionen die »Europafähigkeit«, da sie zu kleinräumig strukturiert sind. Wie bei den ZIN-Regionen ist daher zu konstatieren, daß die Programminhalte und -prozesse in anderen Programmräumen vollzogen werden sollten.



# VI. RESTRUKTURIERUNG REGIONALER POLITIK IM RUHRGEBIET

---

## 1. AUSGANGSSITUATION

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die materiellen und prozessuralen Regionalpolitiken im Ruhrgebiet sowie die regionalpolitischen Institutionen vorgestellt und im Hinblick auf einen Komplementären Regionalismus analysiert. In einem abschließenden Schritt gilt es nun, die Diskussionen über eine Restrukturierung der politisch-administrativen Struktur des Ruhrgebiets zu analysieren und daraus Szenarien für die zukünftige Gestaltung regionaler Politik zu entwickeln.

Das Ruhrgebiet stellt für eine Untersuchung der Regionalisierung des politisch-administrativen Systems ein besonders interessantes Untersuchungsbeispiel dar:

Zum einen fällt das Ruhrgebiet in den Geltungsbereich der europäischen, der deutschen und der nordrhein-westfälischen Regionalpolitik. Damit bündeln sich in dieser Region drei unterschiedliche regionalpolitische Grundvorstellungen, die auch im Hinblick auf ihre institutionellen Implikationen und Konsequenzen unterschieden werden können.<sup>571</sup>

Zum anderen ist mit der Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens (ZIN) die Regionalisierung der Strukturpolitik institutionalisiert worden und hat sich mittlerweile zu einem Markenzeichen der nordrhein-westfälischen und sozialdemokratischen Regionalpolitik entwickelt.<sup>572</sup>

Außerdem beschäftigt sich der Landtag von Nordrhein-Westfalen mit der Reform der Mittelbehörden. Er hat dazu einen Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform eingesetzt.<sup>573</sup> Die politisch-administrative Restrukturierung des Ruhrgebiets ist daher der Gegenstand von aktuellen politischen Debatten in der Region und auf der Landesebene.

Im übrigen hat eine Reform für das Ruhrgebiet Auswirkungen auf das gesamte Land Nordrhein-Westfalen. Deshalb muß eine Lösung entwickelt werden, die für die anderen Landesteile akzeptabel ist und gegebenenfalls auf sie übertragen werden kann. Für das Ruhrgebiet ist deshalb eine Verwaltungsstrukturreform zu entwickeln, die ein Modell für ganz Nordrhein-Westfalen sein kann.

## **2. METHODIK**

### **2.1 Informationsquellen**

Dieses Kapitel fußt in seinem deskriptiven und in seinem analytischen Teil auf vier Informationsquellen:

- ..... Die wichtigsten Zeitungen des Ruhrgebiets wurden in den Jahren 1995 bis Juni 1997 systematisch auf ihre Berichterstattung über die Verwaltungsstrukturreform ausgewertet. Darüber hinaus wurde die – allerdings nur sporadisch vorhandene – überregionale Berichterstattung eingearbeitet.
- ..... Die in der Literatur vorhandenen Ausführungen zum Thema Verwaltungsstrukturreform wurden zusammengetragen, systematisiert und zur Analyse der Ziele und Interessenlagen der beteiligten Akteure herangezogen.
- ..... Die Beschlüsse des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform, des Landtages von Nordrhein-Westfalen sowie die parteiinternen Papiere von SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurden genutzt.
- ..... Über die zukünftige Gestaltung der regionalen Politik im Ruhrgebiet wurden 23 Experteninterviews mit maßgeblichen Akteuren aus der Politik und der Verwaltung geführt.<sup>574</sup>

### **2.2 Die Fragen der Experteninterviews**

Die Experteninterviews haben sich an folgenden Eckpunkten orientiert:

- ..... Da die Ansichten und Zielvorstellungen der beteiligten Akteure zu Szenarien gebündelt und die unterschiedlichen Interessenlagen herausgearbeitet werden sollten, wurde die Form einer gelenkten Befragung gewählt.
- ..... Dafür wurde ein Leitfaden mit offenen Fragen entwickelt, an dem sich die Interviews orientiert haben.<sup>575</sup>
- ..... Es wurde eine qualitative Auswertung vorgenommen. Eine standardisierte Befragung und quantitative Analyse waren aufgrund des Untersuchungsgegenstandes, der Akteursstruktur sowie des erkenntnisleitenden Interesses nicht möglich.

Im Hinblick auf die erbetene und zugesagte Vertraulichkeit kann aus den Interviews nicht zitiert werden. Sie sind allerdings vom Autor dokumentiert worden.

## **2.3 Die Auswahl der Experten**

Bei der Auswahl der befragten Experten<sup>576</sup> wurde insbesondere darauf geachtet, daß die unterschiedlichen Interessenlagen berücksichtigt wurden. Daher sind die Interviewpartner nach folgenden Kriterien ausgewählt worden:

### **Parteilpolitische Zugehörigkeit**

Befragt wurden Politiker von SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Auf die Befragung von F.D.P.-Politikern wurde verzichtet, weil die F.D.P. zum Zeitpunkt der Befragung weder im Landtag, noch in den Landschaftsversammlungen, den Bezirksplanungsräten oder der KVR-Verbandsversammlung vertreten war. Außerdem gehören sie nicht den Räten der Ruhrgebietskommunen an.

### **Politische Ebenen**

Es wurden Politiker der vier nationalstaatlichen Ebenen – Bund, Land, Mittelbehörden und Kommunen – in die Befragung einbezogen.

### **Beteiligte Institutionen**

Die Gespräche wurden mit Repräsentanten des Landtages, des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform, der Landesregierung, der Landschaftsverbände, der Bezirksregierungen, des KVR und der Kommunen geführt.

### **Politische Funktion**

Befragt wurden Politiker von Regierung und Opposition.<sup>577</sup> Dies entspricht im Ruhrgebiet und auf Landesebene fast immer einer SPD-CDU-Verteilung. Aus den Ruhrgebietskommunen konnte lediglich ein CDU-Bürgermeister in die Befragung aufgenommen werden. Dieser stützt sich auf eine (fragile) Mehrheit aus CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

### **Politisch-administratives Zusammenspiel**

Neben den Politikern von Kommunal-, Landes- und Bundesebene wurden auch zwei Verwaltungschefs großer Ruhrgebietskommunen befragt, damit die Sichtweise der Administration in die Untersuchung einfließen kann.

### **Doppelspitze und Einheitsspitze**

Eines dieser Interviews wurde mit einem Oberbürgermeister geführt, der entsprechend der neuen Gemeindeordnung als Einheitsspitze gleichzeitig Rats- und Verwal-

tungschef ist. Er wurde aber auch deshalb befragt, weil er vor seiner Wahl zum Oberbürgermeister als Landtagsabgeordneter tätig war und daher die Debatten auf der Landesebene kennt.

### **Regionenkonkurrenz**

In die Befragung wurden Akteure innerhalb und außerhalb des Ruhrgebiets aufgenommen, um die Binnensicht mit der Außenwahrnehmung vergleichen zu können. Diese Auswahl wurde insbesondere für den parteipolitischen Bereich gewählt, da sich die regionalen Zuschnitte dort unmittelbar auf die Karrierewege und den innerparteilichen Einfluß auswirken.

### **Kommunalkonkurrenz**

Innerhalb der Region wurden Akteure aus großen Städten des westlichen, des mittleren und des östlichen Ruhrgebiets in die Befragung einbezogen, um die behaupteten zentrifugalen Kräfte, insbesondere der »Flügelstädte«, nachprüfen zu können.

### **Stellung der Interviewpartner**

Es wurde bei der Auswahl der Interviewpartner darauf Wert gelegt, mit den jeweiligen Zentralpolitikern der Institutionen ein Gespräch zu führen. Dies ist – bis auf ganz wenige Ausnahmen – gelungen.

### **Etablierungsgrad**

Neben »altgedienten« Funktionären wurden einflußreiche Nachwuchspolitiker befragt. Dazu zählten insbesondere die »jüngeren« Vorsitzenden der SPD-Ratsfraktionen in drei großen Ruhrgebietskommunen.<sup>578</sup>

Mit Hilfe dieser umfangreichen und differenzierten Kriterien sollte eine Auswahl von Interviewpartnern erreicht werden, die das Interessenfeld einer Verwaltungsstrukturreform sowohl innerhalb als auch außerhalb der Region angemessen abbildet.

## **3. DER AUSSCHUSS FÜR VERWALTUNGSSTRUKTURREFORM**

Leere Kassen des Staates auf der einen Seite sowie wachsende Anforderungen an den Staat auf der anderen Seite stellen die öffentliche Verwaltung vor große Probleme, die nur durch einen grundlegenden Wandel bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben gelöst werden können. Eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung ist aber auch deshalb erforderlich, weil die Leistungsfähigkeit des politisch-administrati-

ven Systems vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen Konkurrenz der Wirtschaftsräume zu einem wichtigen Standortfaktor geworden ist.<sup>579</sup>

Der nordrhein-westfälische Landtag hat vor diesem Hintergrund 1993 einstimmig den »Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform« eingesetzt. Er hat die Aufgabe, den Gesamtaufbau der staatlichen Verwaltung zu überprüfen. Dazu zählen insbesondere der Abbau entbehrlicher Verwaltungsaufgaben, die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Dritte, die Vereinfachung von Verfahrensregelungen und -abläufen, die Zusammenfassung von Zuständigkeiten, die Straffung der Verwaltungsorganisation und die Flexibilisierung des öffentlichen Dienstrechtes.<sup>580</sup> Ein wesentlicher Punkt ist in diesem Zusammenhang die Frage nach der zukünftigen Struktur der Mittelbehörden. Dabei steht auch die Existenz der Regierungspräsidien, der Landschaftsverbände und des KVR auf dem Prüfstand.<sup>581</sup>

### 3.1 Die Zusammensetzung des Ausschusses

Der Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform setzt sich seit der Landtagswahl 1995 aus 15 ordentlichen Mitgliedern und 15 stellvertretenden Mitgliedern zusammen.<sup>582</sup> Entsprechend der Fraktionsstärke im Landtag stellt die SPD-Fraktion sieben, die CDU-Fraktion sechs und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zwei Mitglieder (und eine gleiche Anzahl stellvertretender Mitglieder) im Ausschuß.<sup>583</sup>

Von den sieben ordentlichen SPD-Abgeordneten kommen drei aus dem Ruhrgebiet. Bei der CDU ist es einer von sechs. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind nicht durch Abgeordnete aus dem Ruhrgebiet vertreten.

Diese regionale Zusammensetzung des Ausschusses ist ein Spiegelbild der Zusammensetzung des nordrhein-westfälischen Landtags:

Wegen der vielen Direktmandate der SPD im Ruhrgebiet kommt ein überproportionaler Anteil der sozialdemokratischen Abgeordneten aus dem Ruhrgebiet.<sup>584</sup> Dieses regionale Ungleichgewicht wird durch das nordrhein-westfälische Wahlsystem begünstigt, weil im Gegensatz zur Bundestagswahl mehr Direktmandate als Listenplätze vergeben werden.<sup>585</sup>

Die CDU verfügt hingegen über sehr viele Listenmandate. Sie werden jedoch häufig an Kandidaten aus den mitgliederstarken Regionen und ländlichen CDU-Hochburgen vergeben. Daher sind Abgeordnete aus dem Ruhrgebiet unterrepräsentiert.<sup>586</sup>

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben ihre Hochburgen, trotz beachtlicher Angleichungsprozesse im Ruhrgebiet, noch immer im Rheinland, den Hochschulstädten des Münsterlandes und in Ostwestfalen.<sup>587</sup> Auch bei ihnen sind daher die Abgeordneten aus dem Ruhrgebiet unterrepräsentiert.<sup>588</sup>

Bei den stellvertretenden Mitgliedern des Ausschusses ergibt sich ein vergleichbares Bild. Drei von den sieben SPD-Abgeordneten im Ausschuß kommen aus dem Ruhrgebiet. Alle sechs CDU-Abgeordneten und beide Abgeordneten vom BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kommen aus anderen Landesteilen.

Insgesamt sind die Abgeordneten aus dem Ruhrgebiet bei den ordentlichen Ausschußmitgliedern mit vier von fünfzehn (leicht) unterrepräsentiert. Dies kann jedoch nicht als eine bewußte Ausgrenzung der Ruhrgebietsinteressen verstanden werden, da der Auftrag des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform viel breiter als die Reform der Mittelbehörden angelegt ist.

Neben der regionalen Herkunft der Abgeordneten ist auch die fraktionsinterne Auswahl von Interesse: Die Mitglieder des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform rekrutieren sich nicht aus den wichtigsten Mitgliedern der Fraktionen, z. B. den Mitgliedern des Fraktionsvorstandes. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil sich die fraktionsinterne Zusammensetzung des Ausschusses mit der Neukonstituierung nach der Landtagswahl 1995 signifikant verändert hat. Vorher wurde der Ausschuß von Ulrich Schmidt (SPD), dem stellvertretenden Präsidenten des Landtags, geleitet. Die F.D.P. wurde durch den Fraktionsvorsitzenden im Ausschuß vertreten sowie die CDU und das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durch die innenpolitischen Sprecher der Fraktion. Aus dieser veränderten Zusammensetzung ist ein erheblicher Ernüchterungsprozeß und Bedeutungsverlust abzulesen.

### **3.2 Die Arbeit des Ausschusses**

Der Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform greift bei seiner Tätigkeit auf eine Reihe von Vorarbeiten aus früheren Verwaltungsstrukturreformen in Nordrhein-Westfalen zurück:<sup>589</sup>

- ..... Durch die Territorialreformen der 60er und 70er Jahre wurden große und leistungsfähige Kommunen geschaffen;<sup>590</sup>
- ..... die Funktionalreform Mitte der 70er bis Anfang der 80er Jahre führte, auch wenn sie nicht in dem ursprünglich vorgesehenen Umfang abgeschlossen werden konnte, zu einem dreistufigen Verwaltungsaufbau in Nordrhein-Westfalen;

- ..... durch die »Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung« (Ellwein-Kommission) wurden ab Anfang der 80er Jahre erste Schritte zur Deregulierung und Entbürokratisierung getan;
- ..... mit der Bürger-Kommission und der Etablierung des Arbeitsstabes Aufgabenkritik (AStA) wurde die kritische Durchleuchtung der Landesverwaltung zu einer Daueraufgabe der Landesregierung.

Der Ausschuß begann seine Arbeit mit einer intensiven Bestandsaufnahme der früheren Verwaltungsstrukturreformen und der bisher durchgeführten Untersuchungen des Arbeitsstabes Aufgabenkritik der Landesregierung.<sup>591</sup> Im Rahmen dieser Bestandsaufnahme wurde insbesondere die Umsetzung der Beschlüsse in die Praxis untersucht.

Nach der Bestandsaufnahme wurden zahlreiche Anhörungen vorgenommen. Dabei kamen die Landesregierung, die Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände, der KVR, die kommunalen Spitzenverbände und private Unternehmensberatungsgesellschaften zu Wort. Es wurden auch Stellungnahmen von der Verwaltungswissenschaft, den Gewerkschaften und den Kunden der öffentlichen Verwaltung eingeholt.<sup>592</sup>

Außerdem wurden von dem Ausschuß zwei Informationsreisen durchgeführt.<sup>593</sup>

- ..... Zum einen wurden bei einem Besuch in den Niederlanden das Tillburger Modell einer betriebswirtschaftlichorientierten Verwaltungsmodernisierung<sup>594</sup> sowie die bisher bereits durchgeführte und die weiterführend geplante Regionalisierung des Landes untersucht.
- ..... Zum anderen wurden in Baden-Württemberg Gespräche über den neugegründeten Regionalverband Stuttgart<sup>595</sup> und in Bayern Diskussionen über die Deregulierungsvorhaben geführt.

#### **4. VIER SZENARIEN FÜR EINE REGIONALE POLITIK IM RUHRGEBIET**

Die Arbeit des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform hat trotz seiner breiten Aufgabenstellung primär eine Debatte über die zukünftige politisch-administrative Struktur der Mittelbehörden entfacht. Dies ist nicht verwunderlich, weil institutionelle Strukturentscheidungen auch mit Veränderungen von Machtpositionen, politischen Einflußmöglichkeiten, Karriereplänen, Arbeitsplätzen und individuellen Lebensentwürfen der Beteiligten verbunden sind.

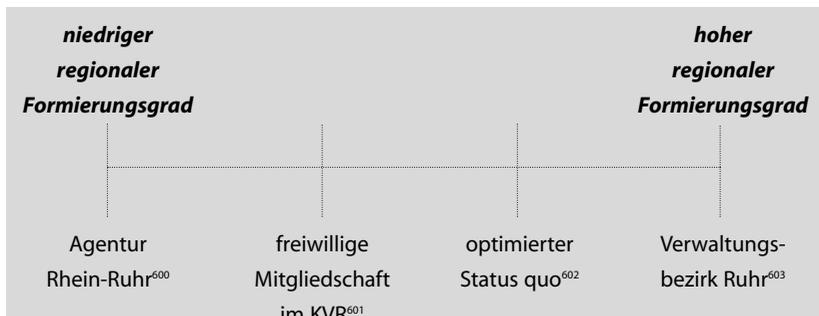
Wenig verwunderlich ist auch, daß diese Restrukturierungsdebatte zwar von den betroffenen Verwaltungsmitarbeitern engagiert – und zum Teil erbittert – begleitet wird, daß sie aber in der Öffentlichkeit über weite Strecken kaum wahrgenommen wurde. So hat die Diskussion über die Restrukturierung der Mittelbehörden erst im Jahr 1996 einen verstärkten Eingang in die Berichterstattung der Regionalpresse gefunden. Und trotz einer sehr intensiven Medienbegleitung Ende 1996 und Anfang 1997<sup>596</sup> haben nach einer Umfrage aus dem März 1997 erst ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger das Thema wahrgenommen.<sup>597</sup>

Selbst in den Parteien ist die Diskussion bis Herbst 1995 nur von einigen Innenpolitikern und den parteipolitisch aktiven Mitarbeitern der betroffenen Institutionen geführt worden.<sup>598</sup> Dabei wurde, verglichen mit den anderen Parteien, die intensivste und kontroverseste Diskussion über die Reform der Mittelbehörden in der SPD geführt. Die Ursache dürfte wohl unter anderem darin zu finden sein, daß sie als Mehrheitsfraktion im Land und im Ruhrgebiet unter einem besonderen Entscheidungs-, Handlungs- und Legitimationsdruck steht und von den Auswirkungen einer Reform am meisten betroffen ist.<sup>599</sup>

Die buntscheckige Diskussion in der nordrhein-westfälischen SPD, die durch den Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform initiiert wurde, läßt sich zu vier Szenarien bündeln:

- ..... Optimierung des Status quo,
- ..... freiwillige Mitgliedschaft im KVR,
- ..... Gründung einer Agentur Rhein-Ruhr und
- ..... Schaffung eines Verwaltungsbezirks Ruhr.

Diese vier Szenarien lassen sich im Hinblick auf den regionalen Formierungsgrad des Ruhrgebiets wie folgt anordnen:



(Abbildung 8)

Da diese vier Szenarien die gesamte Bandbreite der politischen Diskussion abdecken, werden zunächst die unterschiedlichen Positionen und der Diskussionsverlauf innerhalb der SPD herausgearbeitet. Danach werden die Vorstellungen der CDU und des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN über die zukünftige Struktur der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen diskutiert. Abschließend werden die Konfliktlinien dieser Debatte analysiert.

## **5. DER OPTIMIERTE STATUS QUO: DIE DISKUSSION IN DER SPD-LANDTAGSFRAKTION**

Der Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform hat bisher kein Konzept für die Neugliederung des politisch-administrativen Aufbaus in Nordrhein-Westfalen vorgelegt. Auf Antrag und mit den Stimmen der SPD-Fraktion wurde allerdings 1993 ein erster Grundsatzbeschuß über den Aufbau der Landesverwaltung gefaßt.<sup>604</sup> Danach soll neben den Gemeinden als unterer Verwaltungsebene und den Ministerien als oberer Verwaltungsebene eine staatliche Mittelinstanz mit Bündelungsfunktion bestehenbleiben. Damit ist der Erhalt der Bezirksregierungen durch Beschluß des Landtages festgeschrieben.<sup>605</sup> Eine entsprechende Vereinbarung findet sich auch in der Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus dem Jahre 1995.<sup>606</sup>

Eine Entscheidung über die Anzahl und die Abgrenzung der Bezirksregierungen ist nicht getroffen worden. Dennoch dürfte mit diesem Grundsatzbeschuß auch der territoriale Status quo festgeschrieben sein.<sup>607</sup> Denn die Verwaltung verfügt über sehr große Beharrungskräfte. Otto Mayer, einer der Väter der deutschen Verwaltungsrechtslehre, hat dies auf die Formel gebracht: »Verfassung vergeht – Verwaltung besteht«. <sup>608</sup> Die Unbeweglichkeit der Verwaltungsstrukturen hat sich auch im Zusammenhang mit der Funktionalreform gezeigt. Die Pläne für eine umfangreiche Zusammenlegung von Bezirksregierungen schmolzen immer weiter dahin, so daß am Ende nur die Bezirksregierungen in Aachen und Köln vereinigt wurden.<sup>609</sup>

Gefordert wird in dem Beschluß aus dem Jahre 1993 die Übertragung der Aufgaben auf die Kommunen, die eine regionale Zentralisierung und Bündelung nicht (mehr) erfordern. Dies ist vor dem Hintergrund, daß über 6.000 Einzelaufgaben in die Zuständigkeit der Bezirksregierungen fallen, mehr als verständlich.<sup>610</sup> Welche Aufgaben übertragen werden sollen, ist in dem beschlossenen Antrag allerdings nicht näher ausgeführt worden. Bis heute, fast vier Jahre nach dem Grundsatzbeschuß, hat sich dazu weder der Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform noch der Landtag abschließend

geäußert. Auch dies ist ein Zeichen für das langsame Tempo von Verwaltungsreformen und die Beständigkeit des verwaltungspolitischen Ist-Zustandes.

Durch den Beschluß des Landtages wird ausdrücklich das Modell der Regionalkreise verworfen. Die Idee der Regionalkreise geht auf die Debatten um die Funktionalreform Mitte der 70er Jahre zurück. Damals wurde diskutiert, auf die Mittelbehörden und die Landkreise zu verzichten und statt dessen Nordrhein-Westfalen in 15 kommunal getragene Regionalkreise aufzuteilen.<sup>611</sup> Sämtliche staatlichen und kommunalen Aufgaben sollten dann auf die obersten Landesbehörden, die Regionalkreise und die Gemeinden aufgeteilt werden.<sup>612</sup>

Die Idee wurde in den 70er Jahren verworfen, weil die Regionalkreise bis zu drei Millionen Einwohner haben sollten und damit als zu groß erachtet wurden. Außerdem hätten sie rund 80 % staatliche Aufgaben zu erledigen gehabt. Dies wäre, so die Kritiker der Regionalkreis-Konzeption, nicht mit dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar gewesen. Letztlich wurde auch die Gefahr gesehen, daß die kleineren Gemeinden in den Regionalkreisen von den größeren Gemeinden majorisiert werden könnten.<sup>613</sup>

Die SPD-Mehrheit im Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform und im Landtag stützte sich bei ihrer Entscheidung im Jahre 1993 erneut auf diese Argumente, da sie noch immer als beachtlich angesehen wurden. Hinzu kam die Überlegung, daß die Kommunen durch die Territorial- und Funktionalreform heute weitaus leistungsfähiger sind als in den 70er Jahren. Auf die Bildung von Regionalkreisen könne daher heute erst recht verzichtet werden.<sup>614</sup>

Der Beschluß des Landtags gegen die Bildung von Regionalkreisen war vordergründig eine Bestätigung der Grundsatzentscheidung, die mit der Funktionalreform bereits getroffen war. Implizit bedeutete er jedoch auch (und gerade) eine Absage an den aktuellen Versuch, eine kommunal getragene Mittelebene in die Diskussion um die Regionalisierung des politisch-administrativen Systems einzubringen; ein Versuch, der zur Zeit von einzelnen Kommunen, Kommunalverbänden und kommunalen Spitzenverbänden sowie Teilen der Verwaltungswissenschaft unternommen wird.<sup>615</sup> So forderte der Deutsche Landkreistag auf seiner Jahrestagung im November 1996, daß die regionale Ebene verstärkt durch lebensgeographische und nicht wie bisher primär durch verwaltungsgeographische Kriterien definiert wird. Die Kreise seien die optimale Ebene, um eine regionale Identifikation der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Außerdem seien die Kreise bei der Umsetzung der europäischen Regionalpolitik die berufenen Partner der Europäischen Union.<sup>616</sup>

Offen bleibt nach dem Wortlaut der Landtagsentschließung, die 1993 mit der absoluten Mehrheit der SPD gefaßt wurde, »ob die Landschaftsverbände und der Kommu-

nalverband Ruhrgebiet auch (in Zukunft) [Klammer im Original, S. K.] als Verwaltungsebene mit eigenen Aufgaben weiterexistieren sollen. (Dies) kann nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen nach eingehender aufgabenkritischer Untersuchung aller Bereiche der Landesverwaltung beantwortet werden.«<sup>617</sup>

Ein solches Gesamtkonzept liegt bisher nicht vor und ist auch nicht in Sicht. Seit dem ersten Beschluß zum Aufbau der Landesverwaltung im Jahr 1993 ist kein weiterer Beschluß des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform oder der SPD-Landtagsfraktion über die zukünftige Gestaltung der nordrhein-westfälischen Mittelbehörden gefaßt worden.<sup>618</sup>

Die Ursachen für diesen Stillstand der Verwaltungsstrukturreform dürften sehr unterschiedlich sein:

..... Vor den Landtagswahlen 1995 war »Ruhe die erste Politikerpflicht«: Die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Mittelbehörden – zusammen fast 40.000 – sollten nicht verunsichert oder gar verärgert werden. Außerdem sollte eine kontroverse öffentliche Diskussion vermieden werden.

..... Nach den Landtagswahlen mußte sich der Ausschuß zunächst in neuer Besetzung etablieren. Dabei fällt die »zweitrangige« Besetzung des Ausschusses in der neuen Legislaturperiode auf. Dies verringert seine Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Landesregierung, der Verwaltung und den betroffenen Institutionen.<sup>619</sup>

..... Die betroffenen Institutionen haben in der Zwischenzeit ein hohes Vetopotential aufbauen können. Die politischen Kosten einer Reform sind deshalb sowohl gegenüber den Betroffenen und der Öffentlichkeit als auch innerhalb der Parteien sehr hoch geworden. Der Restrukturierungsschwung hat deshalb merklich nachgelassen.

..... Durch die Etablierung der rot-grünen Koalition hat sich das öffentliche und parteipolitische Interesse deutlich verschoben. Das Thema Verwaltungsstrukturreform, das in der Bevölkerung ohnehin kaum diskutiert wurde, hat auch in den Parteien, der Fachöffentlichkeit und den Medien an Bedeutung und Aufmerksamkeit verloren.

..... Die Restrukturierung der Mittelbehörden ist vermutlich auch deshalb nicht weiter vorangekommen, weil im Herbst 1995 eine intensive interne Diskussion in den Parteien über die politisch-administrative Gestaltung des Ruhrgebiets einsetzte. Diese Debatte führt insbesondere in der SPD zu so kontroversen Diskussionen und Positionen, daß sie bis heute – Mitte 1997 – »beschlußunfähig« ist.

Als Fazit der bisherigen Arbeit des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform und der SPD-Landtagsfraktion kann festgehalten werden:

- Die Existenz der Bezirksregierungen als staatliche Bündelungsbehörde auf mittlerer Verwaltungsebene ist im Jahre 1993 durch einen Beschluß des Ausschusses und des Landtages festgeschrieben worden.<sup>620</sup>
- Der Bestand der Landschaftsverbände wird vom Ausschuß zwar an ein Gesamtkonzept zum Aufbau der Landesverwaltung geknüpft. Im bisherigen Diskussionsverlauf wurden die Landschaftsverbände von der SPD-Landtagsfraktion allerdings nicht ernsthaft in Frage gestellt.<sup>621</sup> Daher dürften sie nach ihren Vorstellungen den zweiten Grundpfeiler der Verwaltungsstruktur in Nordrhein-Westfalen bilden.<sup>622</sup>
- Für die Beibehaltung der Landschaftsverbände sprechen vermutlich nicht nur funktionale Überlegungen. Entscheidend dürfte (auch) sein, daß sie mehr als 33.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen und damit – mit weitem Abstand – die größten Mittelbehörden sind. Eine Auflösung wäre nicht nur mit großen verwaltungsrechtlichen und verwaltungstechnischen Problemen, sondern auch mit hohen politischen Kosten verbunden.
- Auch die Existenz des KVR ist von der SPD-Landtagsfraktion an ein Gesamtkonzept zum Aufbau der Landesverwaltung geknüpft worden. Als Sonderkonstruktion für eine Teilregion des Landes steht er aber im Mittelpunkt der Kritik. Bisher ist allerdings offen, ob die SPD-Landtagsfraktion die Auflösung des KVR vorschlagen wird, um mit der Abschaffung der kleinsten Mittelbehörde wenigstens einen Akt »symbolischer Politik« vorzunehmen.<sup>623</sup>
- Gegen entsprechende Überlegungen in der SPD-Landtagsfraktion und Gliederungen der Partei haben die meisten Ruhrgebietskommunen einen vehementen Protest eingelegt.<sup>624</sup> Sie wollen zwar nicht unbedingt einen starken KVR, aber dennoch eine Klammer für die Region. Bei den Protesten schwingt vermutlich die Sorge mit, daß die Auflösung des KVR ein Signal für den Bedeutungs- und Einflußverlust der Region und ihrer Kommunen sein könnte. Dies hätte möglicherweise mittelfristige Auswirkungen auf die finanziellen Transferleistungen des Landes in das Ruhrgebiet.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles für einen optimierten Status quo, bei dem die Kompetenzen des KVR und der anderen Mittelbehörden nur marginal verändert werden.

Für dieses Szenario spricht auch, daß der Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform keinen ganzheitlichen Vorschlag für eine grundlegende funktionale und territoriale

Restrukturierung der Mittelbehörden entwickeln will, sondern sich auf Einzelempfehlungen konzentriert, die die traditionellen Verwaltungsstrukturen unangetastet lassen.

Bezeichnend ist auch, daß die Diskussion über die zukünftigen Strukturen der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen nicht (mehr) im Landtagsausschuß für Verwaltungsstrukturreform geführt wird. Es sind ausschließlich die parteipolitischen Akteure des Ruhrgebiets und die betroffenen Institutionen, die die Auseinandersetzung bestimmen.

## **6. DER KVR ALS FREIWILLIGE KLAMMER DER REGION: EIN VORSCHLAG DES SPD-INNENMINISTERS**

Im Rahmen der Diskussion über die zukünftige Struktur der Mittelbehörden hat Innenminister Franz-Josef Kniola vorgeschlagen, den Aufgabenbestand des KVR und der anderen Mittelbehörden im wesentlichen beizubehalten, den KVR allerdings von einem Pflichtverband in einen freiwilligen Zweckverband umzuwandeln.<sup>625</sup> Dazu wäre lediglich das KVR-Gesetz zu ändern, das derzeit keine Kündigungsmöglichkeit für die Kreise und kreisfreien Städte des Ruhrgebiets vorsieht.

Für diesen Vorschlag spricht auf der einen Seite folgendes Argument: Wenn die regionale Kooperation dem Willen der Kreise und kreisfreien Städte des Ruhrgebiets entspricht und wenn sie für die Beteiligten zu positiven Ergebnissen führt, ist eine Zwangsmitgliedschaft nach dem KVR-Gesetz nicht notwendig. Die positiven Wirkungen einer Mitgliedschaft im KVR würden dann einen Sogeffekt auslösen, dem sich die Ruhrgebietskommunen nicht entziehen könnten.

Auf der anderen Seite beinhaltet der Vorschlag eine ganze Reihe von Risiken:

- ..... Die Mitgliedschaft in einem Regionalverband bringt nicht nur meßbare Vorteile. Deshalb führt eine rein quantitative Kosten-Nutzen-Rechnung zu unvollständigen Ergebnissen. Dies kann zu falschen Schlüssen führen, weil die Kommunen nur noch über geringe Haushaltsspielräume verfügen und sich verstärkt an betriebswirtschaftlichen und rein quantitativen Kennziffern orientieren müssen.
- ..... Die Vorteile der regionalen Zusammenarbeit können nicht immer den einzelnen Kommunen zugerechnet werden. Bei den Vorzügen eines Regionalverbandes handelt es sich aus der Sicht der Mitgliedskommunen zum Teil um externe Effekte zugunsten Dritter, die von den Kreisen und kreisfreien Städten der Region finanziert werden müssen.<sup>626</sup> Dazu besteht – gerade im Hinblick auf die großen Haushaltsprobleme der Kommunen – nicht unbedingt die Bereitschaft.<sup>627</sup>

- ..... Die Sichtweisen und Interessen der einzelnen Mitgliedskommunen sind unterschiedlich. Außerdem fallen die regionale und die kommunale Perspektive nicht immer zusammen. Es besteht die Gefahr, daß die Summe der »kommunalen Einzellogiken« keine »regionale Gesamtlogik« ergibt.<sup>628</sup> Daher ist es nicht unproblematisch, auf den Sogeffekt einer freiwilligen Mitgliedschaft zu bauen.<sup>629</sup>
- ..... Umgekehrt stellen bestimmte Leistungen eines Regionalverbandes ein Kollektivgut dar, von dem die Kommunen auch dann profitieren, wenn sie nicht Mitglied des Verbandes sind.<sup>630</sup> Entsprechend der »Logik kollektiven Handelns« (Mancur Olson) besteht deshalb die Neigung zu Trittbrettfahrer-Verhalten.
- ..... Zahlreiche Leistungen eines Regionalverbandes können nur dann optimal erbracht werden, wenn flächendeckende Lösungen möglich sind.<sup>631</sup> Der Austritt einzelner Kommunen, der mit einem individuellen Vorteil verbunden sein kann, verursacht daher unter Umständen einen überproportionalen Schaden bei den anderen. Da teilregionale Lösungen oft zu suboptimalen Ergebnissen führen, erhöht sich dann die Neigung bei anderen Mitgliedskommunen, dem KVR ebenfalls den Rücken zu kehren. Durch einen einzelnen Austritt kann deshalb eine Kettenreaktion ausgelöst werden.<sup>632</sup>
- ..... Im Sinne der Systemtheorie können die Kommunen als Subsysteme einer Region interpretiert werden. Um ihren selbstreferentiellen Charakter aufzuheben oder zumindest zu mildern, selbstreflexive Prozesse zu initiieren und die Eigenlogik der Subsysteme zu überwinden, könnte die Zwangsmitgliedschaft in gemeinsamen Aushandlungssystemen notwendig sein.<sup>633</sup> Die fehlende »Exit-Option« wäre insoweit eine wichtige Voraussetzung für regionale Formierungsprozesse und regionale Synergieeffekte.
- ..... Probleme könnten sich bei einer freiwilligen Mitgliedschaft im KVR auch aus den Haushaltsproblemen der Kommunen ergeben. Aufgrund der dramatischen Finanzsituation sind nämlich viele Kommunen gezwungen, fast alle freiwilligen Leistungen zu streichen, um zumindest die kommunalen Pflichtleistungen finanzieren zu können. Daher könnten einige Kommunen gezwungen sein, die KVR-Mitgliedschaft aus rein finanziellen Gründen zu kündigen. Denn die Mitgliedschaft im KVR ist mit der Zahlung der Verbandsumlage verbunden.<sup>634</sup>
- ..... Die Haushaltsprobleme erfordern nach der Gemeindeordnung von den meisten Kommunen Haushaltssicherungskonzepte, die von der Bezirksregierung als zuständiger Aufsichtsbehörde genehmigt werden müssen. Eine Kündigung der KVR-Mitgliedschaft könnte unter Umständen von den Bezirksregierungen nahegelegt werden.

Diese Überlegungen machen deutlich, daß eine freiwillige Mitgliedschaft der Ruhrgebietskommunen im KVR eine sehr fragile Konstruktion wäre.<sup>635</sup> Da die genannten Gegenargumente im Innenministerium gesehen werden, dürften mit diesem Vorschlag zwei Ziele verfolgt werden: Zum einen könnte versucht werden, durch diesen Vorschlag die mittelfristige Auflösung des KVR zu erreichen. Eine Auflösung, die dann nicht durch die Landesregierung »von oben« dekretiert wird, sondern durch den Austritt der Mitglieder »von unten« erfolgt.

Dieser Weg wäre zwar länger als eine Auflösung durch einen Beschluß des Landtages. Dafür wäre er aber mit einem geringeren Kraftaufwand sowie niedrigeren politischen Kosten und Risiken verbunden. Zum anderen könnte der Vorschlag dazu dienen, die Verankerung des KVR im politisch-administrativen Gefüge zu testen. Denn aus den Reaktionen auf diesen Vorschlag kann man (recht zuverlässig) auf die Widerstände gegen eine Auflösung des KVR schließen.

Die intendierte Stoßrichtung des Vorschlages ist insoweit verwunderlich, als die Ballungsräume zunehmend zu einer wichtigen dezentralen Handlungsebene aufsteigen.<sup>636</sup> In Politik, Verwaltung und Wissenschaft wächst die Überzeugung, daß die regionale Ebene und gerade die Ballungsräume ein bedeutendes Innovationspotential für weiche Steuerungsmodelle darstellen. Sie sind außerdem ein wichtiges Reservoir für Ressourcen und können als Ebene für die Politikintegration genutzt werden. Sie sind damit ein wichtiger Ort für eine »Erneuerung der Politik 'von unten'« (Joachim Jens Hesse).

Die in diesem Vorschlag enthaltenen Pläne für eine – letztlich ersatzlose – Abschaffung eines Regionalverbandes für das Ruhrgebiet sind auch deswegen überraschend, weil die Kompetenzen der Regionalverbände in anderen Ballungsräumen zur Zeit ausgebaut werden, so z. B. beim Umlandverband Frankfurt.<sup>637</sup>

In anderen Ballungsräumen werden sogar neue Regionalverbände geschaffen, so z. B. in Stuttgart. Der Verband Region Stuttgart ist im übrigen mit Kompetenzen ausgestattet worden, die stark an die Funktion und Stellung des SVR erinnern. Er verfügt sogar über ein direkt gewähltes Regionalparlament, das eine Regionalregierung wählt.<sup>638</sup>

Im übrigen kann die Forderung nach einer Auflösung des KVR nur bedingt an der Unzufriedenheit mit seinen Leistungen liegen. Denn bei einer vergleichenden Untersuchung der deutschen Regionalverbände wurde von Dietrich Fürst, einem der profiliertesten Regionalwissenschaftler in Deutschland, festgestellt, daß der KVR »zur Zeit wohl einer der (wenn nicht der) innovativsten und technisch-professionell am höchsten entwickelten Planungsverbände« ist.<sup>639</sup> Ihn abzuschaffen hieße, »das Rad zurückzudrehen«.<sup>640</sup>

## **7. DIE AGENTUR RHEIN-RUHR: DER VORSCHLAG EINES SPD-OBERBÜRGERMEISTERS**

Im Zuge der Diskussionen über die Restrukturierung der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen ist von Josef Krings, dem langjährigen SPD-Oberbürgermeister von Duisburg, die Gründung einer kommunal getragenen Agentur Rhein-Ruhr vorgeschlagen worden. Sie soll an die Stelle des KVR treten.<sup>641</sup>

Die Überlegungen zu einer Agentur Rhein-Ruhr gehen davon aus, daß das Ruhrgebiet keine funktionale Einheit mit scharfen territorialen Grenzen mehr bildet. Die Region sei durch Kohle und Stahl entstanden und zusammengehalten worden; sie verliere mit ihrem Strukturwandel quasi die Bedingungen ihrer eigenen Existenz. Außerdem sei die ökonomische Binnendifferenzierung des Ruhrgebiets und seine Verflechtung mit der Rheinschiene so groß geworden, daß es keine eigenständige Region mehr darstelle.

Die Befürworter einer Agentur Rhein-Ruhr weisen außerdem darauf hin, daß das Ruhrgebiet mit seinen 5,4 Millionen Einwohnern weder im innerdeutschen noch im internationalen Wettbewerb der Regionen alleine bestehen könne. Es müsse in einer Region Rhein-Ruhr aufgehen, um mit der Stadtregion Rhein-Main, dem Großraum Berlin oder den Metropolen London und Paris konkurrieren zu können.<sup>642</sup> So betont Ministerpräsident Johannes Rau, allerdings ohne Bezugnahme auf den Gedanken einer Agentur Rhein-Ruhr: »Im europäischen Standortwettbewerb darf man ohnehin nicht mehr kleinräumig denken, da müssen wir den Wirtschaftsraum Rhein/Ruhr ins Auge fassen.«<sup>643</sup>

Eine Formierung der Stadtregion Rhein-Ruhr hätte nach Meinung ihrer Verfechter im übrigen den politischen und wirtschaftlichen Vorteil, daß sie den Raum schafft für neue intraregionale Kooperationen, die auf Dauer oder nur befristet angelegt sein können. »Nach außen internationale Gemeinsamkeiten formulieren und strategische Allianzen bilden, nach innen flexibel in unterschiedlicher Zusammensetzung auf Sachfeldern von gemeinsamem Interesse bzw. aus gemeinsamer Betroffenheit kooperieren.«<sup>644</sup>

Die Agentur Rhein-Ruhr soll eine freiwillige Einrichtung sein, die allen Gebietskörperschaften der Region offensteht. Ihre Organisationsstruktur soll sicherstellen, daß sie sich primär mit zukunftsorientierten Fragen befaßt und nicht mit Verwaltungskompetenzen ausgestattet wird. Daher kann die Agentur Rhein-Ruhr deutlich kleiner als der KVR sein. Seine Aufgaben sollen im wesentlichen von den Landschaftsverbänden und den Bezirksregierungen übernommen werden.

Das vorrangige Ziel der Agentur Rhein-Ruhr soll darin bestehen, mit kleinen Stäben die notwendige Modernisierung und Internationalisierung der Stadtregion Rhein-Ruhr

vorzudenken sowie zukunftsfähige räumliche und inhaltliche Visionen zu entwickeln. Mit diesen Visionen werden Antworten auf die Frage gesucht, »wie die infrastrukturellen und stadtpolitischen Voraussetzungen für eine ausgewogene wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklung der Region trotz geringer öffentlicher Handlungsspielräume nachhaltig gestaltet werden können.«<sup>645</sup> Die Agentur Rhein-Ruhr wäre also primär ein regionaler Brain-Trust.

Aus dieser Zielbeschreibung lassen sich eine Reihe von Aufgaben für eine Agentur Rhein-Ruhr ableiten:<sup>646</sup>

- ..... Regionale Raumbesichtigung: Die wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklung der Mitgliedskommunen soll regelmäßig untersucht werden.
- ..... Auf Basis dieser Ergebnisse sollen räumliche und inhaltliche Visionen über die zukünftige Entwicklung der Region und ihrer Mitgliedskommunen erarbeitet und mit wichtigen Multiplikatoren diskutiert werden.
- ..... Die Agentur Rhein-Ruhr soll nach innen der Motor und Katalysator einer Formierung der Stadtregion Rhein-Ruhr sein.
- ..... Nach außen betreibt sie ein internationales Marketing: Zielgruppenbezogene Informationen über die Region müssen erstellt und vertrieben werden. Außerdem obliegt ihr die Betreuung wichtiger Besucher aus dem Ausland.
- ..... Ein zentrales Instrument ist in diesem Zusammenhang die überkommunale Medienarbeit. Die Betreuung nationaler und internationaler Medien hat eine sehr hohe Priorität, weil die Medien zu unverzichtbaren Multiplikatoren und Meinungsbildnern geworden sind.
- ..... Die Agentur Rhein-Ruhr könnte auch als Geschäftsstelle von internationalen Städte- und Regionsnetzwerken dienen, in die die Stadtregion Rhein-Ruhr eingebunden wird.
- ..... Ein neues Instrument ist die vorgesehene Initiierung von themen- und projektbezogenen regionalen Netzwerken.<sup>647</sup> Diese Netzwerke werden nicht unbedingt flächendeckend und jeweils nur auf Zeit eingerichtet.
- ..... In diesem Zusammenhang ist die Koordination der verschiedenen Akteure, die Abstimmung einer interkommunalen Politik und die Entwicklung gemeinsamer Strategien von großer Bedeutung.
- ..... Die Agentur Rhein-Ruhr sollte auch die Funktion einer regionalen Moderations-agentur übernehmen. Dabei soll sie sich allerdings externer Moderatoren bedienen, die versuchen, die zwischen den Kommunen bestehenden Konflikte zu schlichten.<sup>648</sup>

An das vorliegende Konzept der Agentur Rhein-Ruhr sind eine ganze Reihe von kritischen Fragen zu stellen:

- Auf der analytischen Ebene stellt sich die Frage, ob »das neue Ruhrgebiet nicht nur das alte ablöst, sondern sich selbst zugleich auflöst.«<sup>649</sup> Diese Analyse erscheint fraglich, weil das Ruhrgebiet seine Existenz zwar der Montanindustrie verdankt; es löst sich mit deren Rückgang aber nicht einfach auf. Denn die Region besteht nicht aus Wirtschaftssubjekten, die sich räumlich, mental und funktional entsprechend dem Wandel der ökonomischen Rahmenbedingungen verändern. Sie besteht vielmehr aus Menschen, die einen intensiven Bezug zu ihrer Region haben und sie als zusammenhängenden Raum begreifen und leben.<sup>650</sup> Außerdem bleibt das Ruhrgebiet auch ohne das montanindustrielle Produktionscluster ein einheitlicher Ballungsraum mit vielen gemeinsamen Problemen, mit intensiven wirtschaftlichen, politischen, infrastrukturellen und gesellschaftlichen Verflechtungen<sup>651</sup> sowie Potentialen, die gemeinsam genutzt werden können.
- Die Entwicklung von Visionen ist weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für Veränderungen. Damit die Visionen erkenntnis- und handlungsleitend werden, müssen sie die Grenzen der Agentur Rhein-Ruhr überwinden. Aus den bisher vorliegenden Überlegungen geht aber nicht hervor, wie durch eine extrem schlanke Agentur breite gesellschaftliche Diskurse angestoßen und organisiert werden können. Zumal in diesen Diskursen nicht nur fertige Visionen vermittelt werden dürfen, sondern die gesellschaftlichen Akteure an den Such- und Findungsprozessen beteiligt werden müssen.<sup>652</sup>
- Das internationale Marketing und die überkommunale Medienarbeit könnten sehr schnell an die Grenze kommunaler Egoismen stoßen. Welches Interesse soll beispielsweise die Stadt Hamm an einer internationalen Berichterstattung über die Stadt Bonn oder die Vermarktung der Rheinschiene haben?
- In systemtheoretischer Perspektive stellen sich insbesondere drei Fragen: Kann sich eine Region mit 10 – 13 Millionen Einwohnern sowie zahlreichen öffentlichen und gesellschaftlichen Subsystemen auf freiwilliger Basis konstituieren? Können auf diskursivem Wege Abstimmungs- und Aushandlungsmechanismen gefunden werden, die auf Dauer tragfähig sind? Und werden sich die Beteiligten auch bei nachteiligen Entscheidungen an die Spielregeln halten, wenn sie über eine Exit-Option verfügen?

- Diese Fragen sind auch deswegen offen, weil die Agentur Rhein-Ruhr ohne formale Institutionalisierung und ohne »harte« Verwaltungskompetenzen auskommen muß. Dem KVR gelingt es bereits heute oft genug nicht, die divergierenden Interessen der Mitgliedskörperschaften des Ruhrgebiets zu koordinieren. Es wird bei dem vorgelegten Modell nicht deutlich, weshalb dies einer Agentur, die zudem viel mehr Akteure bündeln muß, auf freiwilliger Basis gelingen soll.<sup>653</sup>
- Die Koordination der verschiedenen Akteure und die Abstimmung einer interkommunalen Politik steht auf tönernen Füßen. Denn ohne politische Legitimation und Repräsentation entfallen wichtige parlamentarische Aushandlungs- und Selbstverpflichtungsmechanismen. In demokratietheoretischer Perspektive ist daher zu konstatieren, daß sich das Modell der Agentur Rhein-Ruhr weder für eine wettbewerbs- noch für eine konkordanztheoretische Fundierung entscheidet und dadurch demokratietheoretisch »im luftleeren Raum schwebt«.<sup>654</sup>
- Das vorgelegte Agenturmodell beschränkt sich auf die institutionelle Formierung der Stadtregion Rhein-Ruhr; die Frage einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform bleibt ausgeblendet. Diese Verkürzung muß zu suboptimalen Ergebnissen führen, da auch eine Agentur Rhein-Ruhr nicht der Deus ex machina der Regionalentwicklung sein kann. Ohne eine umfassende Restrukturierung der mittleren Verwaltungsebene und des politisch-administrativen Systems kann sie die erhofften Leistungen vermutlich nicht oder nur zum Teil erbringen.
- Die Formierung der Stadtregion Rhein-Ruhr schafft einen Ballungsraum von 10 – 13 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern; das sind rund zwei Drittel der Gesamtbevölkerung von Nordrhein-Westfalen. Da das Modell nicht auf andere Landesteile übertragbar ist und eine Stadtregion Rhein-Ruhr zur majorisierenden Kraft in Nordrhein-Westfalen werden könnte, dürfte es auf der Landesebene und bei den übrigen Landesteilen auf große Skepsis stoßen. Das Agenturmodell ist deshalb nur bedingt »landestauglich«.
- Schließlich resultiert die behauptete Produktivkraft der regionalen Ebene aus der Sach- und Problemnähe der beteiligten Akteure sowie der emotionalen Bindung der Menschen an ihr Lebensumfeld.<sup>655</sup> Diese Faktoren sind aber in einer Großregion Rhein-Ruhr kaum noch gegeben.

Mittlerweile hat es einen ersten Realisierungsvorstoß gegeben. Die fünf größten Städte Nordrhein-Westfalens – Köln, Düsseldorf, Duisburg, Essen und Dortmund –

haben sich im März 1996 unter Federführung der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) gemeinsam auf der weltgrößten Immobilienmesse in Cannes präsentiert. Unter dem Titel »THE REGION Rhein-Ruhr« wurde mit Großprojekten, die derzeit in der Region realisiert werden, gemeinsam für ein besseres Image geworben. Außerdem wurde die Stadtregion Rhein-Ruhr in einer Broschüre als »THE REGION« mit ihrem wirtschaftlichen Potential vorgestellt.<sup>656</sup> Die Kritik am Vorpreschen der fünf größten nordrhein-westfälischen Städte wurde mit einer Einladung aufgefangen: Die Initiatoren erklärten, daß die Initiative für eine Beteiligung weiterer Städte jederzeit offenstehe.<sup>657</sup>

Seit der Messebeteiligung ist es allerdings still um die Initiative geworden. Ein vergleichbares Folgeprojekt ist bisher nicht in Sicht und eine politische Debatte über eine breite Etablierung der Initiative ist nicht in Gang gekommen. Dies läßt sich dahingehend interpretieren, daß eine Agentur Rhein-Ruhr zwar in der Lage ist, im Rahmen konkreter Einzelprojekte, die für alle Beteiligten von Interesse sind, zielgruppenspezifische Angebote zu entwickeln. Sie ist allerdings nur bedingt als dauerhafter Motor und Katalysator für regionale Entwicklungsstrategien und -prozesse geeignet.<sup>658</sup>

Die Überlegungen für eine Agentur Rhein-Ruhr wurden maßgeblich vom langjährigen Oberbürgermeister der Stadt Duisburg entwickelt und in die politische Diskussion eingebracht. Dies ist zum einen von Interesse, weil dieser Vorschlag damit nicht primär aus der Wissenschaft, sondern aus der kommunalpolitischen Praxis kommt. Er zeigt zum anderen den erneuten Versuch der »Flügelstadt« Duisburg, sich aus dem Ruhrgebiet herauszudefinieren.<sup>659</sup> Die Versuche einzelner Ruhrgebietsstädte, sich durch regionale Sonderwege aus der Kollektivwahrnehmung des Ruhrgebiets zu lösen, sind bisher allerdings immer gescheitert. Denn zumindest die großen und bekannten Städte der Region werden mit dem Ruhrgebiet identifiziert und sind daher im Positiven wie im Negativen mit ihm verwoben.

Der Vorstoß aus Duisburg für die Gründung einer Agentur Rhein-Ruhr, die Abschaffung des KVR sowie die Übertragung seiner Aufgaben auf die Bezirksregierungen und die Landschaftsverbände sind auch im Hinblick auf die personellen und institutionellen Verflechtungen interessant. So ist der Duisburger Oberbürgermeister gleichzeitig Vorsitzender des Bezirksplanungsrates bei der Bezirksregierung Düsseldorf. Außerdem ist der SPD-Unterbezirksvorsitzende von Duisburg, Johannes Pflug, Landtagsabgeordneter sowie Sprecher der SPD-Fraktion im Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform.

Die Vorschläge zur Gründung einer Agentur Rhein-Ruhr haben in der innerparteilichen Diskussion der SPD allerdings keinen Widerhall gefunden. Weder im Ruhrgebiet noch im Rheinland ist der Vorschlag aufgegriffen worden. Sie haben in der Ruhrgebiets-SPD vielmehr zu einer Isolierung der Duisburger Sozialdemokraten geführt. So ist auf der Ruhrgebietskonferenz der Ruhrgebiets-SPD am 16. 1. 1997 ein Antrag zur zukünfti-

gen Verwaltungsstruktur der Region verabschiedet worden, der die Überlegungen zu einer Agentur Rhein-Ruhr noch nicht einmal erwähnt. Der Antrag ist mit 125 zu 5 Stimmen beschlossen worden; die fünf Gegenstimmen kamen alle aus Duisburg.<sup>660</sup>

## **8. DER VERWALTUNGSBEZIRK RUHR: EIN VORSCHLAG AUS DER RUHRGEBIETS-SPD**

Neben den Vorschlägen zu einer freiwilligen Mitgliedschaft der Kommunen im KVR und den Überlegungen zur Gründung einer Agentur Rhein-Ruhr hat im Jahr 1996 ein dritter Vorschlag aus den Reihen der SPD die Diskussion über die zukünftige Gestaltung der politisch-administrativen Strukturen in Nordrhein-Westfalen maßgeblich bestimmt. Dieser Vorschlag sieht ebenfalls die Abschaffung des KVR vor. Er ist jedoch in eine grundsätzliche Reform der politisch-administrativen Strukturen des Landes Nordrhein-Westfalen eingebettet und zielt auf die Schaffung eines Verwaltungsbezirks Ruhr.<sup>661</sup>

Nach diesen Vorstellungen soll zunächst durch eine umfassende Aufgabenkritik der Bestand an öffentlichen Aufgaben reduziert werden. Die verbleibenden Aufgaben sollen der politisch-administrativen Ebene übertragen werden, die sie am effektivsten und am effizientesten lösen kann. Die Leitgedanken dieser kombinierten Funktional- und Territorialreform lauten, daß die politischen Grundsatzentscheidungen auf der Landesebene getroffen werden, daß in der Region eine Politikintegration erfolgt und daß die Ausführung – in der Regel – den Kommunen übertragen wird.

Die Vorschläge stammen von der SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets«, die ihre Arbeit im Herbst 1995 aufgenommen hat.<sup>662</sup> Die Kommission wurde von einigen Kommunalpolitikern der Ruhrgebiets-SPD ins Leben gerufen und hat sich selbst die Aufgabe gestellt, einen Vorschlag für die zukünftige regionale Zusammenarbeit im Ruhrgebiet zu entwickeln.

### **8.1 Die regionalen Aufgaben**

Auf regionaler Ebene sollen die Aufgaben wahrgenommen werden, für die das Land zu groß und die einzelnen Kommunen zu klein sind. Auf der regionalen Ebene könnten nach den Überlegungen der SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets« folgende Aufgaben angesiedelt werden.<sup>663</sup>

Da das Ruhrgebiet der Ballungsraum mit der höchsten Siedlungsdichte in Mitteleuropa ist, muß der Siedlungsflächenbedarf regional abgestimmt werden. Dafür ist ein regionales Flächenmanagement zu entwickeln, das gleichermaßen einer wirtschafts- wie umweltorientierten Flächenentwicklung dient.

Die Region verfügt im internationalen Vergleich über eine gute Verkehrsinfrastruktur. Dies ist eine gute Voraussetzung, um durch eine regionale Steuerung der Verkehrsströme sowie eine abgestimmte Stärkung des Umweltverbundes den Individual- und Gewerbeverkehr zu optimieren.

Die Landschafts- und Umweltqualität einer Region zählen heute gleichermaßen zur Lebens- wie zur Standortqualität. Die ökologische Erneuerung des Ruhrgebiets ist daher eine wichtige Aufgabe, die in einem industriellen Ballungsraum allerdings nur in regionalem Maßstab und in überkommunaler Kooperation gelöst werden kann.

Im Bereich des Tourismus sowie der Kultur- und Freizeitwirtschaft liegen viele ungenutzte Potentiale des Ruhrgebiets. Reizvolle Landschaften, Sportereignisse von internationalem Rang, hochwertige Kulturangebote in Museen und Theatern, eine pulsierende freie Kulturszene, der »Broadway an der Ruhr«<sup>664</sup> und einzigartige technische Kulturdenkmäler könnten in einem regionalen Verbund effektiver und effizienter vermarktet werden.

Die Möglichkeiten der Telekommunikation sollten als Chance für die Regionalentwicklung begriffen werden. Das Ruhrgebiet hat in diesem Bereich durch seine hohe Siedlungsdichte, die vorhandenen Netzstrukturen und die Kompetenz zahlreicher Ruhrgebietsunternehmen hohe Standortvorteile.<sup>665</sup>

Die Möglichkeiten der Telekommunikation sind daher aktiv aus der Region heraus zu fördern.<sup>666</sup>

Eine gesicherte, kostengünstige und umweltverträgliche Abfallwirtschaft gehört mittlerweile zu den wichtigsten Standortvorteilen einer Region. Das Ruhrgebiet verfügt mit der Abfallentsorgungsgesellschaft Ruhr (AGR), einem Tochterunternehmen des KVR, über die größte kommunal getragene Entsorgungsgesellschaft in Deutschland. Durch diese regionale Kooperation kann den Unternehmen für das gesamte Ruhrgebiet eine dauerhafte Entsorgungssicherheit gewährleistet werden.

Das Ruhrgebiet verfügt über die dichteste Forschungs-, Entwicklungs- und Transferlandschaft in ganz Europa. Durch eine verbesserte regionale Kooperation und Koordination sollten diese Potentiale stärker in die Regionalentwicklung integriert und zu einem wichtigen Standortvorteil des Ruhrgebiets ausgebaut werden.

Die Krise der öffentlichen Haushalte erfordert in vielen Bereichen eine regionale Vernetzung. Gerade in einem Ballungsraum wie dem Ruhrgebiet können z. B. im Sport-, Freizeit- und Kulturbereich viele kommunale Einrichtungen von den Bürgerinnen und Bürgern der Nachbarstädte mitgenutzt werden. Dies wäre für die Kommunen kostengünstiger und bedeutet für die Besucherinnen und Besucher eine zumutbare Einschränkung der Nutzungsqualität.

Die regionale Ebene kann sich nicht nur mit Fragen befassen, die die gesamte Region betreffen. Sie muß gleichermaßen Ideengeber und Förderer von teilregionalen Entwicklungskonzepten sein. In der ökonomischen Diversifizierung des Ruhrgebiets darf nämlich nicht primär die Gefahr des Auseinanderdriftens gesehen werden. Sie muß als funktionale Spezialisierung und Arbeitsteilung begriffen und unterstützt werden.

Ein gemeinsames Standortmarketing des Ruhrgebiets ist die notwendige Antwort auf den internationalen Wettbewerb der Regionen um Investitionen und Arbeitsplätze. Da selbst die großen Ruhrgebietskommunen in internationaler Perspektive kaum wahrgenommen werden, ist die regionale Kooperation im Interesse aller Kreise, Gemeinden und kreisfreien Städte der Region. »Das Ruhrgebiet braucht dazu einen zentralen Ansprechpartner, eine gemeinsame Außenvertretung und eine aufeinander abgestimmte Bestandsentwicklung mit einem aussagefähigen Bestandsinformationssystem.«<sup>667</sup>

Das Image einer Region ist ein wichtiger Standortfaktor. Da einzelne Städte und Kreise hier wenig ausrichten können, ist eine regionale Öffentlichkeitsarbeit unverzichtbar. Der KVR hat dabei mit seiner Kampagne »Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Deutschland« bundesweite Maßstäbe gesetzt.<sup>668</sup> Dies zeigt, daß das Ruhrgebiet für seine Öffentlichkeitsarbeit auch weiterhin einen einheitlichen Regionalverband benötigt, der PR-Maßnahmen als gezielte Marketinginstrumente für die Kommunen und die Unternehmen der Region einsetzen kann.

## 8.2 Grundsätze und Organisation der regionalen Zusammenarbeit

Für die Institutionalisierung der regionalen Ebene haben sich die Mitglieder der SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets« auf drei Grundsätze verständigt:

- »1. Das Ruhrgebiet bildet auch zukünftig eine Einheit, die die unterschiedlichen Teilregionen bündelt.
2. Die Städte und Kreise im Ruhrgebiet wollen die politische Selbstbestimmung ihrer Interessen – lokal wie regional.
3. Die Zusammenarbeit soll in einem »strukturell reformierten KVR« stattfinden.«<sup>669</sup>

Neben diesen Grundsätzen wird der politischen Legitimation des Regionalverbandes und dem Primat der Politik ein sehr hoher Stellenwert beigemessen. Daher werden folgende Mindestanforderungen für einen neuen Regionalverband definiert:<sup>670</sup>

- ..... Der Regionalverband braucht eine »politische Führung«, also eine Regionalregierung.
- ..... Die Regionalregierung wird durch ein regionales Parlament gewählt.
- ..... Das Regionalparlament steuert und kontrolliert das administrative Handeln.
- ..... Dies gilt gleichermaßen für die Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Hoheitsaufgaben, die auf regionaler Ebene wahrgenommen werden.
- ..... Das Regionalparlament sollte direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt werden.

Diese Mindestanforderungen an die politische Verfaßtheit eines neuen Regionalverbandes für das Ruhrgebiet tragen deutlich die Handschrift ihrer Verfasser: Denn die SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets« setzt sich aus Kommunal- und Landespolitikern sowie politischen Spitzenbeamten aus dem Ruhrgebiet zusammen.

Über die regionalen Aufgaben und die Grundsätze der regionalen Zusammenarbeit besteht in der SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets« mittlerweile ein breiter Konsens. Dies war nicht selbstverständlich. Denn von Teilen der Kommission wurde zunächst das Agenturmodell oder ein optimierter Status quo präferiert. Große Unterschiede bestehen allerdings noch immer in der Frage, wie die regionale Zusammenarbeit institutionalisiert werden soll.<sup>671</sup>

Daher wurden von der SPD-Kommission drei Organisationsalternativen benannt.<sup>672</sup>

- ..... Der KVR als Dienstleistungsagentur,
- ..... der KVR als Mittelinstanz neuen Typs und
- ..... der KVR als Experimentierfeld der Verwaltungsstrukturreform.

### **8.2.1 Der KVR als Dienstleistungsagentur**

Die erste Organisationsalternative für die regionale Zusammenarbeit besteht darin, den KVR (noch weiter) zu einer Dienstleistungsbehörde für das Ruhrgebiet umzubauen. Diese Alternative impliziert, den KVR mit möglichst wenigen eigenen Planungs- und Verwaltungskompetenzen auszustatten. Er soll im wesentlichen auf regionale Moderations-, Koordinations- und Informationsaufgaben beschränkt werden und primär über »weiche« Steuerungsinstrumente verfügen.

Auf der Ebene der staatlichen Mittelbehörden soll die Struktur der Bezirksregierungen, die Teile des Ruhrgebiets den Bezirksregierungen in Arnsberg, Düsseldorf und Münster zuordnet, territorial erhalten bleiben und funktional gestärkt werden. Dadurch soll die Planungskoooperation mit den angrenzenden Regionen – insbesondere mit Düsseldorf und dem südlichen Münsterland – verbessert werden.

Über den Fortbestand der beiden Landschaftsverbände wird in diesem Modell keine explizite Aussage getroffen. Da ihre Abschaffung aber wohl nur im Rahmen einer umfassenden Restrukturierung der mittleren Verwaltungsebene in Nordrhein-Westfalen durchsetzbar ist und erhebliche politische Kosten und Risiken mit sich bringt, dürfte ihr Bestand ebenfalls nicht zur Disposition stehen.

Die erste Organisationsalternative gleicht dem Modell eines optimierten Status quo, wie er sich in den Beratungen des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform und den Diskussionen der SPD-Landtagsfraktion abgezeichnet hat.<sup>673</sup> Dies ist nicht verwunderlich, weil der Sprecher der SPD-Fraktion im Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform, Johannes Pflug, Mitglied der SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets« ist.

Die Anhänger dieser Organisationsalternative gehen bei ihren Überlegungen von zwei Leitlinien aus:

- Die öffentlichen Aufgaben sollen soweit wie möglich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden.
- Die staatlichen Aufgaben sollen von einer dreistufig aufgebauten Verwaltung erfüllt werden.

Die erste Leitlinie, die weitgehende Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben, hat in Nordrhein-Westfalen eine lange Tradition. So weist das Land im Vergleich zu den anderen Flächenländern traditionell den höchsten Kommunalisierungsgrad auf.<sup>674</sup> Das Leitbild einer umfassenden Kommunalisierung von öffentlichen Aufgaben erfordert eine entsprechende institutionelle Ausgestaltung. Zum einen werden leistungsfähige Städte, Kreise und Gemeinden benötigt. Dies ist durch die Gebiets- und Funktionalreform der 60er und 70er Jahre sichergestellt worden. Notwendig ist zum anderen aber auch der Erhalt von höheren Kommunalverbänden für die Selbstverwaltungsaufgaben, die die Leistungskraft der einzelnen Gemeinde übersteigen.<sup>675</sup>

Neben den höheren Kommunalverbänden muß nach diesen Vorstellungen auch eine eigenständige staatliche Mittelbehörde stehen. Denn eine Vermischung von Hoheits- und Selbstverwaltungsaufgaben wäre systemwidrig.<sup>676</sup> Die Existenz der Bezirksplanungsräte ist in den Augen der Befürworter dieser Organisationsalternative kein überzeugendes Gegenargument, weil die Landesplanung nach dem Bundesraumordnungsgesetz im bewußten Gegensatz zu den sonstigen Verwaltungsstrukturen nach einem »Gegenstromverfahren« organisiert ist.

Im übrigen wäre bei einer einheitlichen Mittelbehörde der Anteil der staatlichen Aufgaben mit ca. 80 % sehr hoch. Die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung würden nur noch einen geringen Anteil haben. Dies ist nach Auffassung der Vertreter der ersten Organisationsalternative verfassungsrechtlich bedenklich und könnte auch zu einer Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung führen.<sup>677</sup>

Daneben stellt auch die Frage der politischen Legitimation und Kontrolle einer einheitlichen Mittelbehörde ein großes Problem dar. Denn die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben wird durch den Landtag kontrolliert; die Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben hingegen von kommunalen Parlamenten. Ähnliche Probleme würden die Wahl einer Behördenspitze und ihre Verantwortlichkeit bereiten.

Die Befürworter des KVR als Dienstleistungsbehörde konzidieren zwar, daß die territorialen Zuschnitte der höheren Kommunalverbände und der Bezirksregierungen einheitlich gestaltet werden könnten, wie dies beispielsweise in Bayern praktiziert wird.<sup>678</sup> Dieses Modell biete sich in Nordrhein-Westfalen allerdings nicht an. Denn die Landschaftsverbände, die Bezirksregierungen und der KVR verfügen über historisch gewachsene Grenzen, die nicht verändert werden sollten.<sup>679</sup>

Im übrigen sei bereits in den 70er Jahren eine territoriale und funktionale Umgestaltung der Mittelbehörden diskutiert worden. In einem Gutachten hat Fritz Rietdorf, damals Staatssekretär im Innenministerium, eine »Dreierlösung« vorgeschlagen. Danach sollten in Nordrhein-Westfalen drei Teilregionen geschaffen und mit einer Mittelbehörde ausgestattet werden: das Rheinland, Westfalen und die Region Rhein-Ruhr.<sup>680</sup>

Dieser Vorschlag ist unter anderem deshalb abgelehnt worden, weil die Grenzen des Ruhrgebiets nicht definiert werden konnten und – mit Verweis auf die Hauptentwicklungsachsen »Rheinschiene« und »Ruhrschiene« – die Existenz eines einheitlichen Ruhrgebiets verneint wurde.<sup>681</sup> Da diese Argumente nach Meinung der Befürworter der ersten Organisationsalternative – der KVR als Dienstleistungsagentur – noch immer ihre Berechtigung haben, sollten die Landschaftsverbände und die Bezirksregierungen ihre territorialen Zuschnitte behalten.

### **8.2.2 Der KVR als Mittelinstanz neuen Typs**

Das zweite Organisationsmodell geht davon aus, daß eine »zukunftsfähige Regionalpolitik (eine) integrierte Planungs- und Verwaltungskompetenz (benötigt), die politisch gesteuert wird.«<sup>682</sup> Deshalb soll für das gesamte Ruhrgebiet eine einheitliche Mittelbehörde geschaffen werden, die ihren Sitz in der Region hat.

Diese einheitliche Mittelbehörde soll sämtliche Hoheits- und Selbstverwaltungsaufgaben auf der regionalen Ebene wahrnehmen und Träger der Regionalplanung sein.<sup>683</sup> Die Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände, die staatlich-kommunale Regionalplanung und der KVR sollen in dieser Mittelinstanz neuen Typs aufgehen.

Die Überlegungen für eine einheitliche Mittelbehörde können auf zahlreiche Ansätze zurückgreifen:

..... Bereits der »Mittelinstanzenbericht« der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 1973 hat bestätigt, daß die großen Flächenländer auf eine Mittelinstanz mit Bündelungsfunktion nicht verzichten können.<sup>684</sup> Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat dies durch seine Entscheidung aus dem Jahre 1993 erneut bestätigt. Dies spricht allerdings nicht gegen die Schaffung einer einheitlichen Mittelebene neuen Typs. Denn durch sie könnte die regionale Bündelungsfunktion sogar noch gestärkt werden.

..... Das »Rietdorf-Gutachten« hat dafür bereits im Jahr 1968 Vorschläge unterbreitet und die Schaffung von drei Regionalverbänden vorgeschlagen, und zwar die Regionalverbände Rheinland, Westfalen und Rhein-Ruhr.<sup>685</sup> Die Pläne scheiterten an den Abgrenzungsproblemen für das Ruhrgebiet.<sup>686</sup> Diese Probleme könnten heute zum einen dadurch gelöst werden, daß man das Ruhrgebiet durch die Mitgliedskommunen des KVR definiert. Sie sind zum anderen dann obsolet, wenn sich die Kommunen des Ruhrgebiets selber als Region definieren und eine einheitliche Mittelbehörde fordern.

- ..... Die Regionalplanung oblag vor der Gründung der Bezirksplanungsräte den Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet.<sup>687</sup> Da die Aufgaben der Landesplanungsgemeinschaften im Ruhrgebiet vom SVR wahrgenommen wurden, können keine grundsätzlichen Bedenken dagegen bestehen, sie nunmehr auf einen reformierten KVR zurückzudelegieren.
- ..... Die Regionalplanung ist bereits heute als ein »staatlich-kommunales Kondominium« (Günter Seele) strukturiert. Wenn die staatlichen und kommunalen Interessen im Bereich der Regionalplanung in einem Gegenstromverfahren koordiniert werden können und sogar eine staatliche Behörde durch ein kommunal getragenes Parlament kontrolliert werden kann, ist nicht einzusehen, warum staatliche und kommunale Aufgaben angeblich nicht unter dem Dach einer einheitlichen Mittelbehörde wahrgenommen werden können.
- ..... Neben der Regionalplanung könnten auch weitere Politikbereiche gemeinsam von Staat und Kommunen gestaltet werden. Über die Aufgaben des Bezirksplanungsrates im Bereich der Gebietsentwicklungsplanung hinaus ist es zum Beispiel denkbar, weitere Kompetenzen für die Erarbeitung und Implementation einer integrierten regionalen Entwicklungsstrategie auf eine staatlich-kommunale Kondominalinstitution zu übertragen. »Auf diese Weise würde die Landesplanung bisheriger Art als Raumplanung weiterentwickelt zu einer querschnitts- und umsetzungsorientierten Strukturplanung; Regionalplanung und Strukturpolitik würden zu einer regionalen Entwicklungspolitik zusammengeführt.«<sup>688</sup>
- ..... Auch auf der Kreisebene findet man in Nordrhein-Westfalen eine »Doppelbehörde«. Einerseits ist die Kreisverwaltung nämlich für die Erledigung der kommunalen Aufgaben verantwortlich. Andererseits arbeitet sie als staatliche Verwaltung, weil sich der Staat der Verwaltungseinrichtungen bei der Erledigung der staatlichen Hoheitsaufgaben bedient.
- ..... In anderen Bundesländern werden die nordrhein-westfälischen Probleme der »reinen Verwaltungslehre« erst gar nicht gesehen. So gibt es in Bayern regionale Selbstverwaltungskörperschaften, die in ihren territorialen Zuschnitten deckungsgleich mit den Bezirksregierungen sind und über einen direkt gewählten Bezirkstag verfügen. Sie wurden sogar bis in die 80er Jahre von den Bezirksregierungen administrativ betreut und sind heute noch immer über einen Verwaltungsverbund mit ihnen verbunden.<sup>689</sup> Die rechtlichen Argumente für eine Trennung von Hoheits- und Selbstverwaltungsaufgaben scheinen daher nicht zwingend zu sein.
- ..... Im übrigen stellt sich die Frage, ob der Dualismus von Staat und Kommune noch zeitgemäß ist. Historisch betrachtet war die Kommune der Ort der bürgerschaft-

lichen Selbstverwaltung, die sich gegen den autoritären Hoheitsstaat wandte. Dieser Dualismus ist jedoch durch die Demokratisierung des Staates hinfällig geworden. Daher ist nicht einzusehen, daß auch heute noch ein rechtlicher Unterschied zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und der staatlichen Hoheitsverwaltung bestehen soll. Es gilt vielmehr, ein einheitliches Verständnis für die Verwaltung der Bürgergesellschaft zu entwickeln.

..... Der Justizminister von Nordrhein-Westfalen, Fritz Behrens, hat 1995 (damals noch als Regierungspräsident in Düsseldorf) das Modell für ein neues Verwaltungsgebilde entworfen, das staatliche und kommunale Aufgaben unter dem Dach einer einheitlichen Mittelbehörde vorsieht. Die Argumente, die gegen entsprechende Vorschläge genannt werden, dürften deshalb wohl zu einem gewissen Teil machtpolitisch und taktisch motiviert sein.<sup>690</sup>

Eine Mittelinstanz neuen Typs könnte auf zwei verschiedene Arten strukturiert werden:<sup>691</sup>

Die kommunalen und hoheitlichen Aufgaben könnten zum einen in getrennten Abteilungen wahrgenommen, aber unter dem Dach einer einheitlichen Mittelbehörde zusammengeführt werden. Der Behördenleiter würde durch die Landesregierung bestellt werden, um die Einbindung in den dreistufigen staatlichen Verwaltungsaufbau sicherzustellen. Ihm könnten in einem Kollegialorgan Beigeordnete zugeordnet werden, die von einem Regionalparlament gewählt werden. Sie würden sich auf die kommunale Selbstverwaltung stützen und durch diese legitimiert.

Zum anderen könnte neben der Bezirksregierung – als Trägerin der staatlichen Aufgaben auf der mittleren Verwaltungsebene – ein Bezirksverband für die überörtlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung bestehen. Die regionalen Zuständigkeitsbereiche von Bezirksregierung und Bezirksverband müßten dann allerdings übereinstimmen. Zwischen beiden Aufgabenträgern sollte außerdem ein institutionalisiertes Bindeglied bestehen. Dies könnte ein (mittelbar oder unmittelbar) gewähltes Gremium sein, das die Einzelinteressen der Mitgliedskommunen repräsentiert und in einem regionalen Gesamtkonzept bündelt.

### **8.2.3 Der KVR als Experimentierfeld der Verwaltungsstrukturreform**

Eine dritte Organisationsform liegt zwischen den beiden erstgenannten Alternativen. Danach sollten die bestehenden Bezirksregierungen »nicht voreilig durch Modelle vom

grünen Tisch ersetzt werden.«<sup>692</sup> Denn die nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen verfügen über umfangreiche Erfahrungen, die weiterhin genutzt werden können.

Das Ruhrgebiet sollte nach diesem Modell zunächst in die bisherigen Strukturen der Bezirksregierungen eingebunden bleiben, um praktische Erfahrungen mit unterschiedlichen Elementen einer Verwaltungsstrukturreform zu sammeln und nachteilige Effekte einer Planungskonkurrenz zwischen dem Ballungskern, dem Ballungsrand und den angrenzenden Räumen zu vermeiden.

Die Planungs- und Entscheidungskompetenzen der Bezirksregierungen sollen jedoch Zug um Zug auf den reformierten KVR übertragen werden, damit sich der KVR im Laufe der Zeit zu einem Regionalverband neuen Typs entwickeln kann, der die kommunalen und staatlichen Aufgaben auf der regionalen Ebene wahrnimmt.<sup>693</sup>

Durch dieses iterative Verfahren besteht beim Aufbau einer neuen regionalen Institution eine ständige Korrektur- und Optimierungsmöglichkeit. Im Ruhrgebiet würde die Verwaltungsstrukturreform auf diesem Wege praxisorientiert umgesetzt und »learning by doing« modifiziert. Das Ruhrgebiet wäre damit der Modellfall für die Verwaltungsstrukturreform in den übrigen Regionen des Landes Nordrhein-Westfalen.

### **8.3 Regionale Zuschnitte**

Die SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebietes« beschränkt sich in ihrer Arbeit bewußt auf Aussagen über das Ruhrgebiet. Dabei definiert sie die Region durch die Kreise und kreisfreien Städte, die derzeit das Verbandsgebiet des KVR bilden. Über einen neuen territorialen Zuschnitt des Ruhrgebiets wird nicht diskutiert. Es fehlen gleichermaßen Aussagen, wie Landtag und Landesregierung die politisch-administrativen Strukturen auf der Landesebene verändern oder wie die übrigen Landesteile von Nordrhein-Westfalen auf regionaler Ebene organisiert werden sollen.

Die Konzentration auf Aussagen über das Ruhrgebiet hat verschiedene Gründe:

..... Der Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform hat (unter anderem) den Fortbestand des KVR zur Disposition gestellt.<sup>694</sup> Daher sind seine Mitgliedskommunen berufen und gefordert, eine eigene Position zu definieren und zu artikulieren. Die Diskussion über die zukünftige politisch-administrative Struktur des Ruhrgebiets hat daher für die Akteure der Region einen »vermittlungsfähigen Anknüpfungspunkt« und kann nicht als »Aufstand des Ruhrgebiets« gegen das Land diskreditiert werden.<sup>695</sup>

- ..... Im Sinne einer regionalen Selbstverwaltung können und müssen die Kommunen des Ruhrgebiets ihre überkommunale Zusammenarbeit primär selbst strukturieren und organisieren. Dies gilt allerdings nicht nur für das Ruhrgebiet, sondern auch für die übrigen Landesteile. Deshalb verbietet sich die Einmischung in die Selbstfindung und Selbstorganisation der anderen Regionen des Landes aus inhaltlicher Sicht.
- ..... Auch aus taktischen Gründen wäre es nicht sinnvoll, den übrigen Regionen des Landes Vorgaben für deren regionale Strukturierung zu machen. Dies würde nur die Skepsis gegenüber den Reformvorschlägen der Ruhrgebietskommunen erhöhen und damit die Durchsetzungsfähigkeit von Restrukturierungsvorschlägen verringern.
- ..... Im übrigen ist eine grundlegende Restrukturierung der politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets nur im Rahmen einer umfassenden Reform für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen möglich. Daher haben Vorschläge für eine neue Regionalstruktur des Ruhrgebiets ohnehin Auswirkungen auf die anderen Regionen des Landes; dies muß also nicht explizit thematisiert werden.

Die Befürworter des KVR als Mittelinstanz neuen Typs machen zwar nur Aussagen über die zukünftigen politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets. In Hintergrundgesprächen wird allerdings deutlich, daß eine »Dreiteilung« des Landes auf der mittleren Verwaltungsebene denkbar sei.<sup>696</sup> Danach könnten in Nordrhein-Westfalen drei Regionalverbände gebildet werden: einer für das Rheinland, einer für das Ruhrgebiet und einer für Westfalen-Lippe – ähnliche Vorstellungen also, wie sie auch in der CDU und beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bestehen.<sup>697</sup>

#### **8.4 Der Stand der Diskussion in der SPD**

Eine abschließende Entscheidung über die zukünftigen politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets und der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen ist innerhalb der nordrhein-westfälischen SPD bis Mitte 1997 noch nicht gefallen. Dies liegt zum einen an den tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten und zum anderen an den vehementen Eigeninteressen der beteiligten Akteure.<sup>698</sup>

Mittlerweile sind allerdings zwei wesentliche Entscheidungen gefallen: Die Ruhrgebiets-SPD und der SPD-Landesvorstand haben einen Beschluß zum Thema Verwaltungsstrukturreform gefaßt.

#### **8.4.1 Die Position der Ruhrgebiets-SPD**

Auf einer Funktionärskonferenz in Bochum, zu der alle SPD-Mandatsträger der Region eingeladen waren, wurden am 16. Januar 1997 die regionalpolitischen Vorschläge und die drei Organisationsalternativen der SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebietes« zur Abstimmung gestellt.<sup>699</sup>

Mit 125 zu 5 Stimmen haben sich die Teilnehmer dieser »SPD-Ruhrgebietskonferenz« dafür ausgesprochen, den KVR schrittweise zu reformieren sowie ihn zu einem »Brückenkopf zwischen Tradition und Vision«<sup>700</sup> und damit zu einem Experimentierfeld für die Verwaltungsstrukturreform zu machen.<sup>701</sup> Die Gegenstimmen kamen von Teilnehmern aus Duisburg, die das Modell einer Agentur Rhein-Ruhr bevorzugten.

Die Eckpunkte des verabschiedeten Vorschlages sehen folgendermaßen aus:<sup>702</sup>

- ..... Der KVR wird zum Träger der staatlichen Verwaltung im Bereich der Regionalplanung. Der Verband nimmt die Aufgabe und Funktion einer Bezirksplanungsbehörde für das Ruhrgebiet wahr; die Verbandsversammlung ist zugleich Bezirksplanungsrat. Die Zuständigkeiten der Bezirksregierungen in Arnsberg, Düsseldorf und Münster werden insoweit aufgehoben.
- ..... Weitere Zuständigkeiten der Regionalplanung werden auf den KVR übertragen, z. B. die Verkehrsplanung der Landschaftsverbände. Die Regionalplanung für das Ruhrgebiet soll zukünftig in eine Hand im Ruhrgebiet gelegt werden.
- ..... Der KVR soll weitestgehend auf die klassische Behördenstruktur verzichten. Er erhält die Organisationsfreiheit zur bestmöglichen Wahrnehmung der ihm obliegenden Aufgaben.
- ..... In der Verbandsversammlung sollen alle Parteien vertreten sein, die im KVR-Durchschnitt die 5%-Hürde nehmen.
- ..... Dies ist entweder über eine Direktwahl, die zeitgleich mit der Kommunalwahl stattfinden kann, oder durch eine Absenkung des Einwohnerchlüssels für ein Mandat in der Verbandsversammlung sicherzustellen.<sup>703</sup>
- ..... Das Umlagevolumen des KVR (Verbandsumlage) wird auf dem Stand von 1996 eingefroren. Zusätzliche Aufgaben müssen durch eine Effizienzsteigerung, die Mobilisierung von Eigenkapital sowie projektgebundene Schlüsselzuweisungen des Landes und des Bundes finanziert werden.

Dieser Beschluß der Ruhrgebiets-SPD hat eine heftige öffentliche Debatte innerhalb der SPD angestoßen. So warnt der Düsseldorfer Regierungspräsident Jürgen Büsow das Ruhrgebiet vor einer »Kleinstaaterei« und der Düsseldorfer SPD-Bundestagsabge-

ordnete Volker Jung vor einer »Einigelungsstrategie«. <sup>704</sup> Kritische Äußerungen von seiten der Landes-SPD wurden bereits auf der SPD-Ruhrgebietskonferenz von der stellvertretenden Landesvorsitzenden Gabriele Behler eingebracht. <sup>705</sup> Auch Ministerpräsident Johannes Rau hat nach der Konferenz davor gewarnt, Reformen am Reißbrett zu entwickeln und neue Grenzen zu ziehen. <sup>706</sup>

Kritische Kommentare über die Pläne der Ruhrgebiets-SPD kommen auch von Ralf Lehmann, dem Chefredakteur der WAZ, der größten und wichtigsten Zeitung des Ruhrgebiets. Er sieht »Revier und Land auf Kollisionskurs« <sup>707</sup> und warnt: »Das Ruhrgebiet (...) braucht das Land und den Bund. Es braucht Kooperation, Koordination und Kommunikation.« <sup>708</sup> »Das Ruhrgebiet braucht gerade jetzt viele Freunde. Es kann sich nur schaden, wenn es sich neue Feinde macht.« <sup>709</sup>

Diese heftigen Reaktionen machen zum einen die Sprengkraft und die Bedeutung des Beschlusses deutlich. Sie zeigen zum anderen aber auch, wie gering seine Durchsetzungschancen sind.

#### **8.4.2 Die Position des SPD-Landesvorstandes**

Am 9. Juni 1997 hat der nordrhein-westfälische SPD-Landesvorstand auf der Basis eines Beschlußvorschlages der Kommission »Moderner Staat« seine Position zur Verwaltungsstrukturreform bestimmt. <sup>710</sup> Der Beschluß befaßt sich nicht nur mit der zukünftigen Struktur der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen, sondern mit dem gesamten Komplex der Verwaltungsmodernisierung. <sup>711</sup>

Die Kernpunkte des Beschlusses sehen folgendermaßen aus:

- ..... Um die Zukunftsaufgaben bewältigen zu können, wird ein handlungsfähiger Staat benötigt, der eine dienende und ordnende Funktion für seine Bürgerinnen und Bürger hat.
- ..... Was der Staat tut und wie er es tut, muß allerdings immer wieder überprüft werden. Denn wenn sich die Gesellschaft verändert, muß sich auch der Staat verändern.
- ..... Öffentliche Aufgabe sollen soweit wie möglich von den Kommunen wahrgenommen werden. Dafür sind Kompetenzen und Finanzmittel zu übertragen sowie Prüfungs- und Genehmigungsvorbehalte abzubauen.
- ..... In der laufenden Legislaturperiode (1995 – 2000) sollen im Bereich der Verwaltungspolitik vier Projekte Vorrang haben: die Reform der Mittelbehörden, die Umsetzung der Reform des öffentlichen Dienstrechtes, die Neuordnung der Schulaufsicht und die Reform der Sozialverwaltung.

Für die weitere Entwicklung der staatlichen Mittelbehörden und der höheren Kommunalverbände werden folgende Eckpunkte festgelegt:<sup>712</sup>

- ..... Die öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen soll weiterhin dreistufig aufgebaut sein.
- ..... Die Gliederung des Landes in Regierungsbezirke hat sich bewährt. Ihre Bündelungsfunktion soll daher gestärkt werden.
- ..... Die Anzahl und der regionale Zuschnitt der fünf Regierungsbezirke soll unverändert bleiben.
- ..... Zwischen dem Landtag und den Kommunen soll es keine dritte parlamentarische Ebene geben. Eine politische Vertretung ist nur im Rahmen eines indirekt gewählten Gremiums sinnvoll.<sup>713</sup>
- ..... Die regionale Zusammenarbeit hat an Bedeutung gewonnen. Sie wird in Nordrhein-Westfalen primär über die regionalisierte Strukturpolitik (ZIN) sichergestellt.
- ..... Die geltenden rechtlichen Regelungen für die Mittelbehörden werden dem gewachsenen Bedürfnis nach regionaler Zusammenarbeit nicht gerecht. Sie sollen so modernisiert werden, daß eine intensivere regionale Zusammenarbeit möglich ist.
- ..... »In diesem Zusammenhang soll geprüft werden, ob neuen regionalen Zusammenschlüssen bei Planung und Fragen der Strukturentwicklung besondere Aufgaben übertragen werden sollen. In diesem Sinne muß auch das KVR-Gesetz verändert werden.«<sup>714</sup>
- ..... Die Landschaftsverbände sollen weiterhin als überörtlicher Träger der kommunalen Selbstverwaltung fungieren und in diesem Rahmen bestimmte Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen.
- ..... Sie sollen jedoch die von ihnen bisher wahrgenommenen staatlichen Aufgaben an die Bezirksregierungen und kommunale Aufgaben – soweit wie möglich – an die Kreise und kreisfreien Städte abgeben.

Dieser Beschluß des SPD-Landesvorstandes orientiert sich an der Diskussion in der SPD-Landtagsfraktion<sup>715</sup> sowie einer Minderheitenposition in der SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets«<sup>716</sup> und entspricht im wesentlichen dem Modell eines optimierten Status quo:<sup>717</sup>

- ..... Die Bezirksregierungen bleiben in ihrem territorialen Zuschnitt erhalten und werden in ihrer Bündelungsfunktion gestärkt.

- ..... Die Landschaftsverbände bleiben als höhere Kommunalverbände bestehen, müssen jedoch bestimmte Aufgaben an die Bezirksregierungen und die Kommunen abgeben.
- ..... Der KVR wird nicht aufgelöst. Die verklausulierte Formulierung des Beschlusses läßt allerdings offen, ob es bei einer Pflichtmitgliedschaft der Ruhrgebietskommunen bleibt und ob der KVR (weitere) Zuständigkeiten abgeben muß.

Diese Festlegungen machen deutlich, daß der SPD-Landesvorstand die Bildung eines Verwaltungsbezirks Ruhr und damit eine Stärkung der regionalen Formierung des Ruhrgebiets ablehnt.<sup>718</sup> Dies gilt auch für die grundsätzlichen Überlegungen zu einer stärkeren Bündelung von regionalen Kompetenzen in regionaler Trägerschaft. Denn die regionalisierte Strukturpolitik soll in unveränderter Form die regionale Zusammenarbeit sicherstellen.

Aus Sicht eines Komplementären Regionalismus bedeutet die Entscheidung des SPD-Landesvorstandes für einen optimierten Status quo, daß die Chance für eine umfassende Modernisierung der politisch-administrativen Strukturen in Nordrhein-Westfalen vertan wurde. Damit hat sich nach Meinung der JUSOS im SPD-Bezirk Niederrhein »die SPD-NRW als reformunfähig erwiesen: Der Kampf um die Neuordnung der Mittelinstanzen ist verloren.«<sup>719</sup>

## **8.5 Die weitere Diskussion in der SPD**

Mit den Beschlüssen der Ruhrgebiets-SPD und des SPD-Landesvorstandes sind die entscheidenden Schritte auf dem Weg zu einem Abschluß der innerparteilichen Willensbildung in der nordrhein-westfälischen SPD gemacht worden.

Als nächstes werden insbesondere die SPD-Bezirke Niederrhein und Westliches Westfalen sowie die SPD-Unterbezirke des Ruhrgebiets die Position des SPD-Landesvorstandes diskutieren.<sup>720</sup> Da eine Entscheidung über die Verwaltungsstrukturen Auswirkungen auf ganz Nordrhein-Westfalen hat, werden sich allerdings auch die SPD-Bezirke Mittelrhein und Ostwestfalen-Lippe sowie anschließend ein Landesparteitag mit dem Thema befassen.

Mit einem Beschluß des SPD-Landesparteitages wäre die innerparteiliche Willensbildung abgeschlossen. Als nächstes müßte die SPD-Landtagsfraktion ihre Position formulieren und diese mit dem Koalitionspartner abstimmen. Danach wird die Landesregierung Vorschläge für eine Restrukturierung der Mittelbehörden vorlegen. Die gesetz-

geberischen Maßnahmen sollen nach dem jetzigen Zeitplan im Laufe des Jahres 1998 erfolgen und die Reform im Jahr 1999 abgeschlossen werden.<sup>721</sup>

## **8.6 Ein entscheidender Markstein der Diskussion**

Mit dem Beschluß des SPD-Landesvorstandes ist ein entscheidender Markstein in der innerparteilichen Diskussion der nordrhein-westfälischen SPD erreicht worden. Denn das Bekenntnis zu einem modifizierten Status quo ist mehr als nur eine Vorentscheidung. Es liegt nämlich auf der bisherigen Linie der SPD-Landtagsfraktion<sup>722</sup> und berücksichtigt die Sorge innerhalb der SPD vor einem übermächtigen Ruhrgebiet.<sup>723</sup> Daher kann er mit einer breiten Unterstützung in der Partei rechnen.

Sicherlich bleibt noch die Diskussion in den SPD-Unterbezirken des Ruhrgebiets und insbesondere im SPD-Bezirk Niederrhein, der eine Vorreiterrolle für die Bildung einer einheitlichen Mittelbehörde eingenommen hat, abzuwarten. Es ist allerdings davon auszugehen, daß es vor dem Hintergrund des Beschlusses des SPD-Landesvorstandes weder einen eigenen Regierungsbezirk noch einen Landschaftsverband oder gar eine einheitliche Mittelbehörde für das Ruhrgebiet geben wird. »Eine solch starke Stellung des Ruhrgebiets würde die Angst der anderen Teile im Lande nur schüren und die SPD zerreißen.«<sup>724</sup> So bringt Ernst-Martin Walsken, SPD-Landtagsabgeordneter (aus Solingen) und Geschäftsführer der SPD-Arbeitsgruppe »Moderner Staat«, die innerparteilichen Interessengegensätze auf den Punkt. Die Ablehnung der Vorschläge der Ruhrgebiets-SPD entspricht auch der Linie von Ministerpräsident Johannes Rau. Denn er hat sich stets gegen eine stärkere regionale Formierung des Ruhrgebiets ausgesprochen.<sup>725</sup>

Da die Position des SPD-Landesvorstandes wohl nicht nur inhaltlich motiviert ist, sondern auch vor diesem machttaktischen Hintergrund zu sehen ist, dürfte die Grundsatzentscheidung über die zukünftige Struktur der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen gefallen zu sein. Daher kann der Beschluß des SPD-Landesvorstandes als zeitlicher Schlußpunkt für diese Arbeit genutzt werden.

## **9. DIE DISKUSSION IN DER NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN CDU**

### **9.1 Die Initiative des CDU-Bezirksverbandes Ruhrgebiet**

Der CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet hat sich bereits vor längerer Zeit mit der politisch-administrativen Struktur des Landes und der Stellung des Ruhrgebiets befaßt.<sup>726</sup> In sei-

nem Regionalprogramm aus dem Jahre 1993 finden sich – unter anderem – folgende regionalpolitische Kernüberlegungen:<sup>727</sup>

- ..... Der Strukturwandel des Ruhrgebiets muß beschleunigt werden, damit es seine wirtschaftliche Dynamik und Leistungsfähigkeit wiedergewinnt. Das Ruhrgebiet kann und will keine Dauerförderregion sein.
- ..... Die Aufgabe der (regionalen) Politik besteht nicht in der Entdeckung oder gar in der Festlegung der künftigen Strukturen von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Politik muß vielmehr die Entwicklungshemmnisse und -defizite beseitigen und die Marktkräfte bei ihrer Entfaltung unterstützen.
- ..... Dazu gehört auch, daß Dienstleistungen der öffentlichen Hand soweit wie möglich an private Unternehmen vergeben werden. Daher ist der Bedarf an kommunalen und regionalen Leistungen und Einrichtungen einer ständigen Überprüfung zu unterziehen.
- ..... Bei den strukturpolitischen Aktivitäten in der Region und für die Region muß die Verbesserung der »harten« Standortfaktoren im Vordergrund der öffentlichen Förderungen stehen.
- ..... Gerade im Ruhrgebiet kann eine erfolgreiche kommunale Politik nur in regionaler Perspektive erfolgen, da die Region wirtschaftlich und infrastrukturell eng verflochten ist. Regionale Kooperation muß daher an die Stelle des Kirchturmdenkens treten.
- ..... Der CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet lehnt »die von der Landesregierung aufgezwungenen Regionalkonferenzen, die das Ruhrgebiet unnötig weiter zerstückeln und zu einer zusätzlichen Verwaltungsebene zu werden drohen«<sup>728</sup> allerdings ab. Er bemängelt an den Regionalkonferenzen außerdem die unzureichende demokratische Legitimation, da an ihren Beratungen und Beschlußfassungen gesellschaftliche Gruppen beteiligt werden, die nicht durch Wahlen legitimiert sind.<sup>729</sup>
- ..... Das Ruhrgebiet benötigt statt dessen »eine einheitliche Vertretung. (Diese) einzige Mittelinstanz«<sup>730</sup> soll an die Stelle der Bezirksregierungen, der Landschaftsverbände und des KVR treten.
- ..... Das Ruhrgebiet ist für den CDU-Bezirksverband eine historisch gewachsene Region, die auch heute noch zusammengehört. Die regionale Kooperation ist nicht nur wegen der gemeinsamen Ballungsraumprobleme und des Zusammengehörigkeitsgefühls der Menschen wichtig, sondern auch wegen des zunehmenden internationalen Wettbewerbs der Regionen erforderlich. Die Zersplitterung der Region in zwei Landschaftsverbände, drei Bezirksregierungen sowie 15 Kreise und kreisfreie Städte ist dysfunktional.

..... Eine der wichtigsten Aufgaben der neuen Mittelbehörde ist die regionale Wirtschaftsförderung. Dazu gehören eine gemeinsame Regionalwerbung, eine regionale Ansiedlungs-, Genehmigungs- und Entsorgungsberatung, die internationale Vermarktung des Ruhrgebiets, die Pflege des Bestandes an kleinen und mittleren Unternehmen sowie die Einbeziehung der Unternehmen in die Wirtschaftsförderung.<sup>731</sup>

## **9.2 Diskussion und Beschluß des CDU-Landesverbandes**

Die Forderung des CDU-Bezirksverbandes Ruhrgebiet nach Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde in Nordrhein-Westfalen und der Etablierung einer eigenen Mittelbehörde für das Ruhrgebiet ist innerhalb der Landes-CDU intensiv diskutiert worden. Dieser Willensbildungsprozeß hat sich allerdings nicht öffentlichkeitswirksam vollzogen.<sup>732</sup> Im Juni 1996 ist der Diskussions- und Willensbildungsprozeß innerhalb der Landes-CDU abgeschlossen worden: Der CDU-Landesparteitag hat einen Beschluß über die Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen gefaßt.

Der Beschluß des Landesparteitages entspricht im wesentlichen den Vorstellungen des Bezirksverbandes Ruhrgebiet und den Vorschlägen, die die CDU-Landtagsfraktion im Frühjahr 1996 in den Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform eingebracht hat.<sup>733</sup>

..... Der Staat muß sich auf seine Kernaufgaben beschränken und seine Verwaltung durch eine weitreichende Privatisierung und Kommunalisierung bisher staatlich erledigter Aufgaben effektiver und effizienter gestalten.

..... Die öffentliche Verwaltung soll weiterhin dreistufig aufgebaut sein. In diesem Rahmen werden die Leistungen der Daseinsvorsorge von den Kommunen erbracht; der Staat konzentriert sich auf seine Rechtsaufsichts- und Schlichtungsfunktionen.

..... Ein Bundesland von der Größe Nordrhein-Westfalens braucht zwischen den Kommunen und den Ministerien zusätzlich eine einheitliche Bündelungsebene. Die Bündelungskraft der Regionen muß dazu gestärkt werden.

..... Die Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände und der KVR sowie eine Vielzahl von Landesoberbehörden und Sonderbehörden sind aufzulösen und in eine neue Regionalbehörde zu integrieren.

..... Um »eine neutrale und sachgerechte Untersuchung aller Verwaltungsebenen (...) zu gewährleisten«<sup>734</sup>, soll eine unabhängige Kommission eingesetzt werden.

Die Arbeit des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform wird nicht als ausreichend und sachgerecht erachtet.

..... Auf der regionalen Ebene sind die – nach Aufgabenkritik, Privatisierung und Kommunalisierung noch verbleibenden – staatlichen Hoheitsaufgaben und die überörtlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zusammenzufassen.

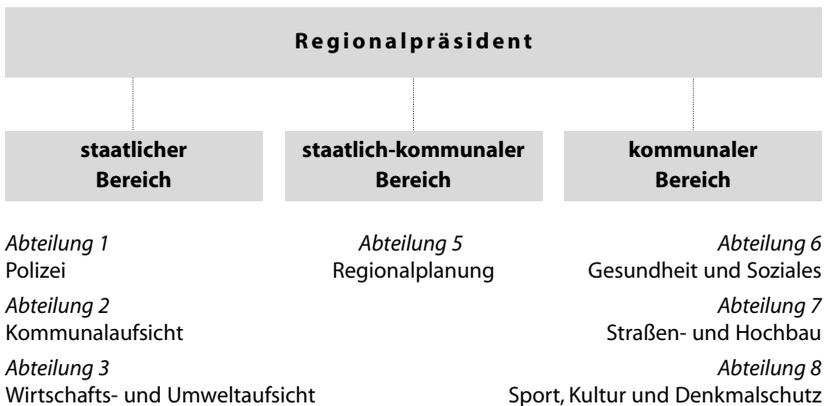
..... Die Zusammenführung von Aufgaben in der regionalen Ebene erfordert eine größtmögliche Identität von Verwaltungsräumen und gewachsenen Kulturräumen, damit die Regionen die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger finden.<sup>735</sup>

Die CDU in Nordrhein-Westfalen spricht sich deshalb für die Bildung von drei Regionen aus: Rheinland, Ruhrgebiet und Westfalen-Lippe.<sup>736</sup>

### 9.3 Das Modell der nordrhein-westfälischen CDU

Nach der Beschlußfassung durch den Landesparteitag hat die CDU-Landtagsfraktion die Arbeit an einem neuen Modell für die Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen fortgeführt und zusammen mit der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU erste konkrete Vorschläge vorgelegt sowie einen Antrag in den Landtag eingebracht.

Nach Auffassung der CDU sollen in einer einheitlichen Mittelbehörde die staatlichen, kommunalen und kondominialen Bereiche der mittleren Verwaltungsebene zusammengeführt werden. Das Modell läßt sich folgendermaßen darstellen:<sup>737</sup>



(Abbildung 9)

Der Regionalpräsident wird nach den Vorstellungen der CDU von einer Regionalversammlung gewählt und von der Landesregierung berufen. Er ernennt die Abteilungsleiter; im kommunalen und dem staatlich-kommunalen Bereich ist dabei die Zustimmung der Regionalversammlung notwendig. Der Regionalpräsident führt außerdem die Regionalverwaltung und repräsentiert die Region nach außen.

Die Regionalversammlung kontrolliert das Handeln der Regionalverwaltung und nimmt die legislativen Aufgaben auf regionaler Ebene wahr. Dazu gehören neben der Wahl des Regionalpräsidenten insbesondere die Organisationshoheit, das Satzungsrecht und die Beschlußfassung über den Haushalt. Im staatlichen Bereich kann sich die Haushaltshoheit der Regionalinstitution nur im Rahmen einer Zielvereinbarung mit der Landesregierung und budgetierter Haushaltsansätze bewegen, da eine kommunal getragene Regionalversammlung nur über eine Budgethoheit aus abgeleitetem Recht verfügt. Im kommunalen Bereich verfügt die Regionalversammlung hingegen über eine Budgethoheit aus eigenem Recht.<sup>738</sup> Die Regionalversammlung kann sich nach den Überlegungen der nordrhein-westfälischen CDU unterschiedlich rekrutieren:

..... Die Mitglieder der Regionalversammlung könnten sich jeweils zur Hälfte aus den Räten der Mitgliedskommunen sowie dem Landtag zusammensetzen.

..... Es wäre aber auch möglich, sie ausschließlich durch die kommunalen Vertretungskörperschaften bestimmen zu lassen.

Vorgesehen ist in beiden Modellen allerdings nicht die unmittelbare Wahl der Regionalversammlung durch die Bürgerinnen und Bürger, da dies nach Auffassung der CDU zu überzogenen regionalen Formierungsprozessen führen könnte, die den Zusammenhalt des Landes Nordrhein-Westfalen unter Umständen gefährden. Es soll daher lediglich eine abgeleitete Legitimation des Regionalverbandes aus den Kommunalwahlen bzw. den Kommunal- und den Landtagswahlen bestehen.

Durch eine einheitliche Regionalbehörde sollen nach den Vorstellungen der Landes-CDU ca. 30 % der Stellen im Bereich der Mittelbehörden entfallen. Daher sollen mittelfristig 5.800 bis 6.500 Arbeitsplätze abgebaut werden.<sup>739</sup> Diese Personalreduzierung ist nötig, um den immer weiter steigenden Pensionslasten entgegenzuwirken. Sie ist außerdem möglich, weil sie nach Auffassung der CDU den von der Verwaltungswissenschaft geschätzten Effizienzreserven der öffentlichen Verwaltung entspricht.

## 10. DIE VORSTELLUNGEN VON BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### 10.1 Die Ursprungsposition

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben als erste im Landtag von Nordrhein-Westfalen vertretene Partei auf der Landesebene eine Position zum Aufbau der regionalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen formuliert.

Auf der Landesdelegiertenkonferenz wurden am 7./8. 5.1994 folgende Festlegungen getroffen:<sup>740</sup>

- ..... Die veränderte Servicefunktion des öffentlichen Dienstes und die Krise der öffentlichen Haushalte erfordern eine radikale Veränderung der Verwaltungs- und Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen.
- ..... BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich für die »Organisation von Beratungs-, Entscheidungs-, Aufsichts- und Kontrollfunktionen in einer einheitlichen Behördenstruktur«<sup>741</sup> ein.
- ..... Die Regierungspräsidien, die Landschaftsverbände und der KVR sollen durch eine schrittweise Verlagerung der Aufgaben in eine einheitliche, kommunal verfaßte Regionalverwaltung überführt werden.

Die Aufgaben der Regionalverwaltung sollen durch ein Regionalverwaltungsgesetz festgeschrieben werden. Dazu zählen im wesentlichen folgende Aufgaben:

- ..... Regionale Wirtschaftsförderung
- ..... Regionale Verkehrsplanung
- ..... Landesplanung
- ..... Trägerschaft der überörtlichen Sozialpolitik
- ..... Regionale Kunst- und Kulturpflege
- ..... Regionale Öffentlichkeitsarbeit
- ..... Aufsicht über die Kommunalwirtschaft
- ..... Verkehrswegeplanung, -bau und -unterhaltung
- ..... Regionaler Umweltschutz und Aufsichtsfunktion
- ..... Krankenhausbedarfsplanung
- ..... Staatshochbauamt
- ..... Schulaufsicht
- ..... Ordnungsrechtliche Angelegenheiten.

Damit sollen die Aufgaben, die zur Zeit bei den Regierungspräsidien, den Landschaftsverbänden und dem KVR angesiedelt sind, in einer einheitlichen Regionalbehörde gebündelt werden.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben auf den zu erwartenden Widerstand der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits vorsorglich reagiert. Daher wurde beschlossen, daß die Umstrukturierung der Mittelbehörden sozialverträglich durchgeführt werden soll. Das bedeutet nach dem expliziten Beschluß der Landesdelegiertenkonferenz, daß Kündigungen und Versetzungen mit Wohnortwechsel nicht durchgeführt werden sollen. Wie bei diesen Festlegungen aus fünf Regierungspräsidien, zwei Landschaftsverbänden und dem KVR drei einheitliche Regionalverwaltungen geschaffen werden können<sup>742</sup>, wird allerdings nicht ausgeführt.

## **10.2 Die Struktur der Regionalverwaltung**

Bei jeder Regionalverwaltung soll eine Regionalversammlung gebildet werden. Sie setzt sich nach den Vorstellungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus direkt gewählten Abgeordneten zusammen. Sie sollen »die Einwohnerschaft ihres Regionalwahlkreises vertreten«, <sup>743</sup>

Damit ist zum einen ein bestimmtes Wahlverfahren festgelegt. Denn die Wahlen zur Regionalversammlung sollen keine reine Listenwahl sein, sondern im Hinblick auf die Regionalwahlkreise als kombinierte Mehrheits- und Verhältniswahl strukturiert werden.<sup>744</sup> Zum anderen ist ein regionales Ausländerwahlrecht implizit festgeschrieben. Denn die Abgeordneten sollen nicht nur die Bürger, das sind die wahlberechtigten deutschen Staatsbürger, sondern alle Einwohner vertreten.

Die Regionalversammlung kann Ausschüsse und Kommissionen bilden. Als Pflichtausschüsse werden allerdings ein Regionalaussschuß als höchstes Gremium zwischen den Sitzungen der Regionalversammlung sowie die Fachausschüsse für Finanzen und Kommunalwirtschaft, für Wohlfahrts- und Gesundheitspflege, für Kultur, für Verkehrswesen und für Regionalplanung vorgeschrieben.

Die Zuständigkeiten der Regionalverwaltung bestehen aus staatlichen Hoheitsaufgaben und kommunalen Bündelungsaufgaben. Die Regionalversammlung soll für beide Bereiche die parlamentarische Kontrolle übernehmen. Eine demokratietheoretische Unterscheidung, wie sie bei SPD und CDU intensiv diskutiert wird, wird von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht vorgenommen.

### 10.3 Der regionale Zuschnitt

In dem Beschluß der Landesdelegiertenkonferenz wird keine explizite Einteilung in Regionen vorgenommen. Es findet sich lediglich die Aussage, daß an den Standorten der beiden Landschaftsverbände und des KVR eine Regionalverwaltung geschaffen werden soll.

Daraus läßt sich ableiten, daß drei Regionalverwaltungen geplant sind. Es dürfte sich um die Regionen Rheinland, Ruhrgebiet und Westfalen-Lippe handeln. In Hintergrundgesprächen ist zu erfahren, daß bei einer solchen Regionalisierung das Ruhrgebiet nicht in den bisherigen KVR-Grenzen bestehenbleiben soll. Zumindest sollen der Kreis Wesel zum Rheinland und die Stadt Hamm zu Westfalen-Lippe gehören.

Nach welchen Kriterien und in welchem Verfahren die derzeitigen Grenzen des Ruhrgebiets verändert werden sollen, wird allerdings nicht deutlich. Dies ist insoweit problematisch, als auch andere Städte und Kreise, insbesondere die Stadt Duisburg, ein Interesse daran haben könnten, nicht zur Regionalverwaltung Ruhrgebiet zu gehören.<sup>745</sup> Das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN muß daher noch ein Verfahren entwickeln, wie eine Grenzveränderung »von oben« mit einer regionalen Selbstbestimmung »von unten« in Einklang gebracht werden kann.

### 10.4 Der Diskussionsverlauf

Die Ursprungsposition von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat beim Eintritt in die Landesregierung im Jahr 1995 keine nach außen erkennbare Rolle gespielt. Denn in der Koalitionsvereinbarung wurde ohne öffentlichen Widerstand der Fortbestand der Bezirksregierungen festgeschrieben.<sup>746</sup>

Die vollmundige Einschätzung der Landesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus dem Jahr 1994, daß die nordrhein-westfälische SPD nicht mehr die Kraft für eine Reform der Mittelbehörden aufbringe<sup>747</sup>, gilt seit dem Eintritt in die Landesregierung anscheinend auch für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Die Diskussion über die Reform der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen ist seit dem Eintritt in die Landesregierung beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kaum noch geführt worden. Dafür standen andere Themen in der Selbst- und Fremdwahrnehmung zu sehr im Vordergrund. Es hat lediglich auf der Ebene der Fachpolitiker im Landtag den Versuch einer Weiterentwicklung gegeben. In der Partei ist dieser Prozeß aber bisher kaum und in der Fachöffentlichkeit noch gar nicht wahrgenommen oder begleitet worden.

Nach den spärlichen Informationen, die bisher vorliegen, will man bei dem Ziel einer einheitlichen Regionalverwaltung bleiben. Diese soll sich aber zunächst nur um die Bereiche Regionalplanung, regionale Verkehrsplanung und Regionalentwicklung kümmern.<sup>748</sup> Damit sind allerdings die meisten Aufgaben, die die Regionalverwaltungen von den Bezirksregierungen und den Landschaftsverbänden übernehmen sollten, abgespeckt. Letztlich wird es wohl darauf hinauslaufen, daß die regionale Ebene zwar gestärkt, aber keine einheitliche Regionalverwaltung geschaffen wird. Dafür spricht auch die Vorstellung, daß sechs Regionalverwaltungen geschaffen werden sollen: an jedem Sitz der Bezirksregierungen und eine für das (geographisch veränderte) Ruhrgebiet. Dies könnte auf einen optimierten Status quo hinauslaufen.<sup>749</sup>

Die Entscheidung über die neue Position vom BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Reform der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen soll am 14. 9. 1997 beim Landesparteirat diskutiert und beschlossen werden. Danach sind sie vermutlich auch noch Thema auf einer Landesdelegiertenkonferenz, bevor die Abstimmung mit dem Koalitionspartner erfolgen kann.<sup>750</sup>

## **11. KONFLIKTLINIEN DER REGIONALEN RESTRUKTURIERUNG DES RUHRGEBIETS**

### **11.1 Die politische Auseinandersetzung um die Restrukturierung des Ruhrgebiets**

Die Auseinandersetzung über die zukünftige Gestaltung der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen wird nahezu ausschließlich innerhalb und zwischen den beiden großen Volksparteien bestritten. Weder das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN noch die F.D.P. spielen in dieser Frage eine nach außen erkennbare Rolle. Daher sollen in diesem abschließenden Kapitel – primär im Hinblick auf die SPD und die CDU – zwei Fragen untersucht werden: Wo verlaufen die wichtigsten Konfliktlinien einer Restrukturierung der politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets? Und welche spezifischen Sichtweisen und Interessen können als Erklärung dafür herangezogen werden?

### **11.2 Konfliktlinien in der nordrhein-westfälischen SPD**

Die intensivste Debatte über die Verwaltungsstrukturreform wird in der SPD geführt.<sup>751</sup> Die Ursachen dafür sind vielschichtig:

Die SPD ist traditionell eine diskussionsfreudige Partei. Es gehört zum Stil ihrer innerparteilichen Auseinandersetzungen, umfangreiche Papiere und Parteitagsanträge zu verfassen, diese intensiv und kontrovers in verschiedenen Gremien und »Hinterzimmer-Runden« zu diskutieren, die unterschiedlichen Positionen zu personalisieren und die Konflikte in der Öffentlichkeit auszutragen. Insoweit trägt die Debatte über die Reform der politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets die klassischen Züge des innerparteilichen Willensbildungsprozesses in der SPD.

Die SPD steht als Mehrheitspartei im Ruhrgebiet und auf der Landesebene unter einem ganz besonderen Handlungs- und Legitimationsdruck. Dabei steht sie vor einem Dilemma: Einerseits muß sie sich als handlungsfähige Gestaltungspartei profilieren sowie den von vielen Akteuren gehegten Erwartungen im Hinblick auf eine umfassende Verwaltungsstrukturreform genügen; andererseits steht sie im Mittelpunkt der Kritik der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der involvierten Interessengruppen.

Dies gilt um so mehr, als zahlreiche Beschäftigte der Mittelbehörden Mitglied in der SPD sind und wichtige Funktionen wahrnehmen. Sie beteiligen sich im Hinblick auf ihre persönliche Betroffenheit ganz besonders intensiv an den innerparteilichen Debatten und können einen nicht zu unterschätzenden innerparteilichen Druck ausüben.<sup>752</sup>

Die SPD ist aufgrund der parteipolitischen Durchdringung der öffentlichen Verwaltung von einer Verwaltungsstrukturreform am meisten betroffen. Eine Restrukturierung der Mittelbehörden zerreißt alte Seilschaften, gefährdet sorgfältig geplante Karrieren sowie traditionelle Einfluwege und beschneidet Versorgungspositionen.<sup>753</sup> Auch hier zeigen sich die Probleme einer Partei, die im Hinblick auf ihre unterschiedlichen »Interessengemeinschaften« in der neueren Parteienforschung als »lose verkoppelte Anarchie« (Peter Lösche und Franz Walter) charakterisiert wird.

Und letztlich besteht eine gewachsene emotionale Verbindung zwischen dem Ruhrgebiet und der SPD.<sup>754</sup> Fragen der Struktur, der Gestalt und der Bedeutung des Ruhrgebiets berühren daher auch das Grundgefühl vieler Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten in der Region.

Neben den inhaltlich motivierten Meinungsverschiedenheiten bestehen auch unterschiedliche Wahrnehmungen und Interessenlagen, die die Positionen der beteiligten Akteure maßgeblich mitbestimmen. In analytischer und politiktheoretischer Perspek-

tive lassen sich die Auseinandersetzungen innerhalb der nordrhein-westfälischen SPD auf vier zentrale Konfliktfelder komprimieren:

- ..... Konflikte zwischen den politisch-administrativen Ebenen,
- ..... parteiinterne Differenzen,
- ..... Generationenkonflikte und
- ..... geographisch bedingte Interessengegensätze.

### **11.2.1 Konflikte zwischen den politisch-administrativen Ebenen**

Die Akteure der verschiedenen politisch-administrativen Ebenen verfügen über unterschiedliche Vorstellungen im Hinblick auf die notwendige Restrukturierung der nordrhein-westfälischen Mittelbehörden. Sie sind stark durch die spezifischen Sichtweisen der Probleme und Lösungsperspektiven sowie die jeweilige Stellung der Akteure und Institutionen im politisch-administrativen Gesamtgefüge bestimmt.

Da die Mehrheitsverhältnisse in den Ruhrgebietskommunen, den nordrhein-westfälischen Regionalverbänden und im Landtag nahezu identisch sind, kann (und muß) eine Analyse der Konflikte zwischen den politisch-administrativen Ebenen als Auseinandersetzung innerhalb der SPD diskutiert werden.

#### **11.2.1.1 Die Sicht der Landesebene**

Die Landespolitiker verweisen häufig darauf, daß das Ruhrgebiet durch den Bedeutungsverlust des montanindustriellen Produktionsclusters seine konstitutiven Bedingungen verloren habe. Die ökonomischen Veränderungen haben in dieser Sichtweise dazu geführt, daß das Ruhrgebiet nicht mehr als eine einheitliche Region angesehen werden kann: Es seien eigenständige Teilregionen mit unterschiedlichen Interessen entstanden, die zentrifugal auseinanderdriften.

Es wird außerdem darauf hingewiesen, daß das Ruhrgebiet nicht groß genug sei, um in internationaler Perspektive mit den Ballungsräumen Rhein-Main und Berlin oder den Metropolen London und Paris konkurrieren zu können. Diese Argumentation ist insofern verblüffend, weil auf der Landesebene gleichermaßen die Angst kursiert, daß durch ein einheitliches Ruhrgebiet ein Machtzentrum entstehen könnte, das – so Johannes Rau – die anderen Teile des Landes »zum bloßen Anhängsel verkümmern«<sup>755</sup> ließe.

Wie groß die Sorge der Landesebene vor einem übermächtigen Ruhrgebiet sein muß, zeigt zum einen eine Feststellung des eigentlich für seine besänftigenden Formulierungen bekannten nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten: »Was ich auf keinen Fall will, ist ein einheitliches Ruhrgebiet, womöglich noch einen Regierungsbezirk Ruhrgebiet. Da werde ich zum Gesinnungstäter.«<sup>756</sup> Die Zersplitterung der Zuständigkeiten im Ruhrgebiet soll also im (vermeintlichen) Landesinteresse auch in Zukunft aufrechterhalten bleiben.<sup>757</sup>

Die Sorge vor einem einheitlichen Ruhrgebiet wird auch durch die Argumentation des Vorsitzenden der SPD-Landtagsfraktion deutlich. Er wendet sich gegen eine Mittelbehörde für das Ruhrgebiet, da es im Vergleich mit den anderen Landesteilen zu groß sei. Diese Argumentation vermag allerdings nicht zu überzeugen, da im Ruhrgebiet »nur« ein Drittel der Bevölkerung des Landes lebt und daher die Regionen Rheinland sowie Westfalen-Lippe genauso groß wären. Auch der Hinweis von Klaus Matthiesen, daß eine Regionalinstitution dieser Größe nicht effektiv und effizient arbeiten könne, überzeugt nicht. Denn im Regierungsbezirk Düsseldorf leben 5,2 Millionen Menschen. Warum sollte dann das Ruhrgebiet mit 5,4 Millionen Einwohnern zu groß sein, um eine regionale Einheit zu bilden?

Die Sorge vor der Dominanz des Ruhrgebiets wird allerdings zum Teil auch innerhalb der Region gesehen. So heißt es in einem Kommentar von Ralf Lehmann, Chefredakteur der WAZ: »Das Ruhrgebiet wird so bald keine politische Einheit. (...) Das ist keine Frage des Dafür oder des Dagegen, sondern der politischen Logik. Man könnte das Land NRW auch gleich abschaffen, wenn es in seiner Mitte die geballte Kraft der politischen Einheit Ruhrgebiet dulden müßte.«<sup>758</sup>

Die Landespolitiker machen allerdings nicht deutlich, warum die größte Krisenregion des Landes zu einem dominierenden Machtfaktor in Nordrhein-Westfalen werden soll.<sup>759</sup>

### **11.2.1.2 Die Sicht der regionalen Institutionen**

Auf der regionalen Ebene dominiert eine bestandssichernde Sichtweise. Die politischen und administrativen Akteure stellen ihre – jeweils als unverzichtbar interpretierten – Leistungen in den Mittelpunkt ihrer Argumentation.

Die *Landschaftsverbände* weisen darauf hin, daß sie als höhere Kommunalverbände einen unverzichtbaren Pfeiler der kommunalen Selbstverwaltung bilden. Da in Zukunft möglichst viele Aufgaben von der staatlichen auf die kommunale Ebene verlagert werden sollen, würden ihre Aufgaben sogar noch an Bedeutung gewinnen. Denn die Landschaftsverbände übernehmen die Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der einzelnen

Kommunen überfordern. Sie seien damit ein unverzichtbarer Garant für die Leistungsfähigkeit bei der kommunalen Selbstverwaltung.

Die *Bezirksregierungen* verweisen auf ihre klassische Aufgabe als Bündelungsbehörde. Ihre Funktion bestand und besteht primär in der horizontalen und vertikalen Bündelung segmentierter Politiken in der Region. Damit seien sie die berufene Institution, um die gewachsenen Anforderungen an eine Politikintegration auf der regionalen Ebene zu erfüllen. Im übrigen habe man sich von der klassischen Hoheitsverwaltung zu einer modernen Dienstleistungsbehörde entwickelt, die über umfangreiche Erfahrungen in der Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen verfüge. Daher seien die Bezirksregierungen auch im Sinne eines »kooperativen Staates« (Ernst-Hasso Ritter) eine unverzichtbare Institution. Dies werde u. a. durch die positiven Erfahrungen mit den Bezirksplanungsräten dokumentiert. Hier zeige sich die Möglichkeit einer effizienten und effektiven Verschränkung von staatlicher und kommunaler Aufgabenerfüllung. Eine einheitliche Mittelbehörde neuen Typs werde daher nicht benötigt.<sup>760</sup>

Der *Kommunalverband Ruhrgebiet* verweist darauf, daß das Ruhrgebiet auch weiterhin eine einheitliche Region sei. Es benötige für die Lösung seiner gemeinsamen Ballungsraumprobleme eine politisch-administrative Klammer. Die Zersplitterung der Region in zwei Landschaftsverbände, drei Bezirksregierungen sowie 15 Kreise und kreisfreie Städte sei gerade im Hinblick auf die zunehmende internationale Konkurrenz der Regionen dysfunktional. Daher solle der KVR auch weiterhin als einheitliche Behörde für das Ruhrgebiet fungieren und perspektivisch zu einer Mittelbehörde neuen Typs ausgebaut werden, die staatliche Aufgaben und kommunale Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehme.<sup>761</sup>

### **11.2.1.3 Die Sicht der kommunalen Akteure**

Die meisten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker des Ruhrgebiets plädieren für einen Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene und eine intensivere Formierung des Ruhrgebiets.<sup>762</sup> Sie verweisen dabei zum einen auf die starke Identifikation der Menschen des Ruhrgebiets mit ihrer Region.<sup>763</sup> Eine verstärkte regionale Kooperation sei zum anderen deshalb notwendig, weil sich zahlreiche gemeinsame Ballungsraumprobleme, z. B. im Bereich der Abfallentsorgung oder der Verkehrsplanung, nur über eine regionale Kooperation lösen ließen. Im übrigen fielen es selbst den großen Städten der Region immer schwerer, sich im zunehmenden internationalen Wettbewerb um Investitionen zu profilieren und zu positionieren. Daher sei ein regionaler Formierungsprozeß für das Ruhrgebiet notwendig.

Die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker halten die Angst der anderen Regionen und der Landesebene vor einem »Ruhr-Koloß« (Albert Schäfer) für unbegründet, weil die Hochkonjunktur des montanindustriellen Produktionsclusters und damit die ökonomisch determinierte Macht des Ruhrgebiets vorbei sei. Die Region habe sogar mit größeren Strukturproblemen als die anderen Landesteile zu kämpfen und sei auf eine »nachholende Entwicklung« angewiesen, um nicht zur Dauerförderregion zu werden.<sup>764</sup> Eine Stärkung der Region durch eine einheitliche Mittelbehörde sei daher nicht gefährlich, sondern auch aus der Sicht des Landes eine wichtige Rahmenbedingung für die Revitalisierung des Ruhrgebiets.<sup>765</sup>

Vor diesem Hintergrund wächst bei vielen Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten des Ruhrgebiets die Unzufriedenheit mit der »Fremdbestimmung« der Region.<sup>766</sup> Günter Samtlebe, der Oberbürgermeister von Dortmund, bringt es (wie immer) deutlich zum Ausdruck: »Wir wollen jedem sagen, *vor allen Dingen Leuten von außerhalb* (Hervorhebung S. K.), laß die Pfoten vom Revier.«<sup>767</sup>

#### **11.2.1.4 Die Position der Landtagsabgeordneten**

Die Landtagsabgeordneten aus dem Ruhrgebiet verfügen über widersprüchliche Sichtweisen. Einerseits teilen viele von ihnen aus der Landesperspektive die Sorge vor einem einheitlichen Ruhrgebiet. Sie befürchten außerdem, daß die Solidarität der übrigen Landesteile mit der Region als Reaktion auf den Vorstoß der Ruhrgebietsstädte schwinden könnte. Andererseits sind sie durch die Verankerung in ihren Wahlkreisen und das oft anzutreffende Engagement in der Kommunalpolitik an einer Stärkung des Ruhrgebiets interessiert.<sup>768</sup>

Dieser Widerspruch wird von den befragten Politikern entsprechend ihrem Selbstverständnis und ihrer Funktion im Landtag gelöst. An den Enden eines gedanklichen Kontinuums lassen sich dabei zwei Typen von Politikern charakterisieren: die Landespolitiker mit einem Wahlkreis im Ruhrgebiet und die Ruhrgebietspolitiker im Landtag.

#### **11.2.2 Parteiinterne Differenzen**

Die Debatten innerhalb der SPD sind gerade deswegen so schwierig, weil eine stärkere politisch-administrative Formierung des Ruhrgebiets das innerparteiliche Machtgefüge der nordrhein-westfälischen SPD entscheidend verändern könnte.<sup>769</sup> Im Landesverband und den SPD-Bezirken außerhalb des Ruhrgebiets besteht nämlich die Sorge, daß eine intensivere Formierung der Region zur Bildung eines eigenen Parteibezirks führen könnte, der den SPD-Landesverband dominiert.<sup>770</sup>

Diese Sorge ist verständlich, weil die SPD im Ruhrgebiet über sehr viele Mitglieder verfügt. Die Ursachen für diese hohen Mitgliederzahlen liegen insbesondere darin, daß das Ruhrgebiet aufgrund seiner wirtschaftlichen Strukturen noch sehr lange über geschlossene sozialdemokratische Arbeitermilieus verfügte. Außerdem bestand und besteht eine sehr intensive Durchdringung von Partei, Verwaltung, Gewerkschaften, Vereinen und gesellschaftlichen Gruppen.<sup>771</sup> Die Mitgliederzahlen der Ruhrgebiets-SPD liegen daher weitaus höher als in anderen Ballungsräumen – selbst wenn die SPD dort vergleichbare Wahlergebnisse erzielt. Dies führt dazu, daß etwas mehr als die Hälfte der 230.000 SPD-Mitglieder in Nordrhein-Westfalen im Ruhrgebiet lebt.<sup>772</sup> Ein einheitlicher SPD-Bezirk Ruhrgebiet würde daher eine knappe Mehrheit auf den Landesparteitagen bilden. Daher ist an dieser Stelle das entscheidende strategische Argument gegen einen starken Regionalverband für das Ruhrgebiet zu vermuten.

### **11.2.3 Generationenkonflikte**

In der Auseinandersetzung um die Restrukturierung der Mittelbehörden kann man im Ruhrgebiet auch einen Generationenkonflikt erkennen. Die Bildung einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs für das Ruhrgebiet wird nämlich insbesondere von den jüngeren SPD-Fraktionsvorsitzenden, den sogenannten »jungen SPD-Wilden«<sup>773</sup>, der großen Ruhrgebietsstädte betrieben.<sup>774</sup> Sie sehen darin ein wichtiges Instrument, um die Regionalentwicklung des Ruhrgebiets zu fördern, den Strukturwandel der Region zu unterstützen und die Ballungsraumprobleme besser lösen zu können.

Dies wird von vielen altgedienten Kommunalpolitikern der Region etwas anders gesehen. Sie wollen zwar den KVR behalten, aber nicht unbedingt eine einheitliche Mittelbehörde neuen Typs. Günter Samtlebe, seit vielen Jahrzehnten Oberbürgermeister von Dortmund und sozialdemokratisches »Urgestein« der Region: »Es genügt aber, wenn man Kompetenzen auf den Kommunalverband Ruhr verlagert. (...) Wir sind realistischer im Gegenteil zu den sehr forschenden jungen Fraktionsvorsitzenden der SPD, die wir sehr gern haben, die müssen so sein.«<sup>775</sup>

Die Ursachen für diesen Generationenkonflikt sind sehr vielschichtig.

— Bei dieser Auseinandersetzung dürfte es sich zum Teil um einen »normalen« Konflikt zwischen den etablierten Kommunalpolitikern sowie den karriere- und machtbewußten Nachwuchspolitikern handeln. Insofern kann neben inhaltlichen Differenzen auch ein Aufbegehren »der Jungen« gegen das Machtkartell »der Alten« (old-boys-network) vermutet werden.<sup>776</sup>

- Dieser Konflikt ist gerade im Ruhrgebiet mit einem deutlichen Wandel der politischen Klasse verbunden. Denn auch im Ruhrgebiet haben sich die traditionellen sozialdemokratischen Milieus, die hier länger als in anderen Teilen der Bundesrepublik Bestand hatten, aufgelöst. Die wichtigen Nachwuchspolitiker der Region verfügen meist über eine akademische Ausbildung, eine entsprechende berufliche Position und sind nicht so intensiv wie ihre Vorgänger in die bürger-schaftlichen Netze und die Vereinsstrukturen der Region eingebunden. Damit treffen bei diesem Generationenkonflikt auch zwei politische und gesellschaftliche Kulturen aufeinander.
- Die Forderung nach einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs für das Ruhrgebiet resultiert vermutlich auch aus einem gestiegenen Selbstbewußtsein der politischen Klasse der Region. Man ist – trotz aller Probleme – stolz auf die Erfolge beim Strukturwandel der Region und begreift das Ruhrgebiet als »ein starkes Stück Deutschland«; so der Titel der langjährigen Imagekampagne des KVR.
- Außerdem bezieht die jüngere Politikergeneration ihre Regionalidentität nicht mehr aus Kohle und Stahl, also aus Industriestrukturen, die im Niedergang begriffen sind. Sie sehen das Ruhrgebiet als einen vitalen und bunten Ballungsraum, der unter anderem über eine zunehmend diversifizierte wirtschaftliche Struktur, die dichteste Forschungs-, Hochschul- und Transferlandschaft in Europa sowie ein großes Angebot an hochkarätigen Kultur- und Sportereignissen verfügt. Auf dieser Basis wächst das Gefühl, den Strukturwandel aus eigenen Kräften vollziehen zu können.
- Die von Johannes Rau vehement vorgetragene Ablehnung eines starken Regionalverbandes für das Ruhrgebiet wird von den jüngeren Kommunalpolitikern meist nicht geteilt.<sup>777</sup> Die Position des Ministerpräsidenten wird allerdings nicht nur inhaltlich abgelehnt. Es schwindet auch die Loyalität zu der Person Johannes Rau und der Landespartei. Durch diesen Konflikt wird ein (impliziter) Konsens in Frage gestellt, der zwischen der Landespartei und den Altvorderen der Ruhrgebiets-SPD besteht: finanzielle Transferleistungen in die Region gegen den Verzicht auf stärkere regionale Formierung. Dieser Konsens kommt in einer Äußerung von Günter Samtlebe zwischen den Zeilen zum Ausdruck: »Die Fraktionsvorsitzenden denken noch an einen Bezirk Ruhr, eine Art Regierungsbezirk Ruhr mit neuen Kompetenzen. Da gibt es die Schwierigkeit, daß der Ministerpräsident das wohl nicht so gerne sieht. (...) Für mich ist diese Person Johannes Rau in Nordrhein-Westfalen, die Identifikationsperson, unverzichtbar, und wir wollen auch jetzt nicht, das meine ich jedenfalls, wir sollten da nicht in Düsseldorf Öl ins Feuer gießen. Aus dieser Situation sollten wir uns zurückhalten.«<sup>778</sup>

- ..... Der von manchen Beobachtern bereits geortete »Aufstand gegen das Land«<sup>779</sup>, der in den Forderungen nach einer einheitlichen Mittelbehörde für das Ruhrgebiet liegen soll<sup>780</sup>, wurzelt unter Umständen auch in der Überzeugung, daß die hohen Transferleistungen in das Ruhrgebiet auf Dauer weder ökonomisch tragbar sind noch inhaltlich legitimiert werden können. Dies zeigt sich unter anderem an den Diskussionen über die Kohlesubventionen. Es besteht bei den jüngeren Kommunalpolitikern die Sorge, daß durch den fortschreitenden Subventionsabbau die implizit vereinbarten Gegenleistungen für den Verzicht auf eine engere regionale Formierung nicht mehr lange erbracht werden. Daher gelte es nun, die Gunst der Stunde zu nutzen und eine regionale Formierung zu beschleunigen. Die Reduzierung der Transferleistungen bezieht sich zwar auf die Subventionen der Bundesebene; die Fördermittel der nordrhein-westfälischen Landesregierung sind in den letzten Jahren sogar aufgestockt worden. Aus der Sicht der Kommunen ist dies allerdings unerheblich, da die Kommunalpolitiker die Haushaltsprobleme unabhängig vom Verursacherprinzip lösen müssen.
- ..... Die Diskussion über die Reform der politisch-administrativen Strukturen des Landes hat vor dem Hintergrund der Wählerwanderungen bei der Landtagswahl 1995 eine neue Dimension bekommen. Denn nach dem Ende der absoluten Mehrheit und im Hinblick auf das – möglicherweise kurz bevorstehende – Ende der Ära Rau mehren sich innerhalb der Ruhrgebiets-SPD die Stimmen, daß es nicht mehr sicher sei, ob die Partei den nächsten Ministerpräsidenten stelle. Daher sei es wichtig, das Ruhrgebiet als »rote Bastion« auszubauen, um dort, mit landes- und bundespolitischer Ausstrahlung, sozialdemokratisches Profil zeigen zu können.

#### **11.2.4 Geographisch bedingte Gegensätze**

Die geographische Lage der Kommunen im Ruhrgebiet hat einen Einfluß auf die Konfliktlinien in der Auseinandersetzung um eine einheitliche Mittelbehörde neuen Typs für das Ruhrgebiet. Dabei wird in der regionalwissenschaftlichen Forschung insbesondere auf die unterschiedlichen Interessen der Kern- und der Flügelstädte einer Region verwiesen.<sup>781</sup>

Die Befragung der politischen Akteure, die Analyse der parteiinternen Diskussionen und die Auswertung der medialen Berichterstattung führte allerdings zu einem differenzierten Bild:

- ..... In den Kernstädten des Ruhrgebiets bestehen bei den Kommunalpolitikern keine Zweifel an der Zugehörigkeit zur Region und der Notwendigkeit von regionalen Kooperationen zur Lösung der gemeinsamen Ballungsraumprobleme. Daher wird eine engere regionale Zusammenarbeit in einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs positiv bewertet.
- ..... In zwei Flügelstädten, Duisburg und Hagen, sind »Zentrifugalkräfte« feststellbar. Hier gibt es Bestrebungen, sich aus dem Ruhrgebiet herauszudefinieren. Dies geschieht in Duisburg über die Zugehörigkeit zur Rheinschiene (Region Niederrhein) und in Hagen über die Funktion als »Tor zum Sauerland«.
- ..... In anderen Flügelstädten, insbesondere Oberhausen, Hamm und Dortmund, will man im Gegensatz dazu den KVR stärken und zu einem effektiveren Instrument der gemeinsamen Regionalentwicklung machen. In diesen Städten waren bei den befragten Spitzenentscheidern keine »Absetzbewegungen« feststellbar.

Eine Gesamtschau dieser Befunde führt zu dem (vorsichtigen) Ergebnis, daß die geographische Lage einer Kommune nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Entwicklung von zentrifugalen Kräften ist. Es müssen außerdem (zumindest) zwei weitere Faktoren vorliegen:

- ..... Es müssen (geographische) Anknüpfungspunkte an eine andere Region, z. B. das Rheinland oder das Sauerland, bestehen.
- ..... Außerdem müssen die Zentralpolitiker das Gefühl haben, als Teil einer anderen Region die kommunalen Probleme besser lösen zu können.

### **11.2.5 Ausbleibende Konfliktlinien**

Manche Faktoren, von denen man dies erwartet hätte, haben keinen erkennbaren Einfluß auf die Bildung der Konfliktlinien bei der Diskussion über die Verwaltungsstrukturreform. Es lohnt, einen schlaglichtartigen Blick auf diese »ausbleibenden Konfliktlinien« zu werfen, da dies zu einer differenzierten Betrachtungsweise des Spannungsfeldes beiträgt, in dem sich die Restrukturierung der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen bewegt.

Zu erwähnen sind insbesondere folgende »überraschenden« Ergebnisse:

- Die Größe der Kommunen spielt bei den Konfliktlinien nicht die zu erwartende Rolle. Denn zum einen erhoffen sich auch die großen Städte der Region von einem regionalen Verbund die Hilfe bei der Lösung der kommunalen Probleme; eine »Regionalfeindlichkeit« ist daher nicht feststellbar. Und zum anderen

besteht in den kleineren Städten keine (oder nur eine geringe) Sorge vor einer Dominanz der großen Städte.

- A priori wäre zu erwarten gewesen, daß die (montan)industriell geprägten Kommunen, insbesondere in der Emscher-Region, stärker mit dem Ruhrgebiet verwoben sind, als die durch Dienstleistungen geprägten Kommunen der Hellweg-Zone. Die unterschiedlichen ökonomischen Strukturen in den Teilregionen des Ruhrgebiets besitzen allerdings keinen erkennbaren Einfluß auf die Position zur Neuordnung der Mittelbehörden in der Region. Gerade in Duisburg und Hagen, den Städten mit den stärksten Zentrifugalkräften, ist der Anteil der Industriebeschäftigten immer noch sehr hoch. In Essen und Dortmund, Protagonisten einer einheitlichen Mittelinstanz neuen Typs für das Ruhrgebiet, ist der Strukturwandel hingegen schon viel weiter fortgeschritten.<sup>782</sup>
- Auch die holzschnittartige Einteilung der Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten des Ruhrgebiets in Traditionalisten und Modernisierer kann die unterschiedlichen Auffassungen über die Verwaltungsstrukturreform nicht erklären. Man hätte erwarten können, daß die Traditionalisten die Stärkung »ihres Ruhrgebiets« bevorzugen und die Modernisierer die Einbindung in das als »alt und grau« empfundene Ruhrgebiet über Bord werfen wollen. Die Positionen des Oberstadtdirektors von Oberhausen, über den der SPIEGEL getitelt hat: »Ein Radikaler im öffentlichen Dienst«, und des Oberbürgermeisters von Dortmund, ein Musterbeispiel des »traditionellen« Sozialdemokraten, liegen allerdings dicht beieinander. Beide zielen auf eine Stärkung des KVR und eine einheitliche Mittelbehörde für das Ruhrgebiet. Die Konflikte verlaufen also nicht primär zwischen den verschiedenen politischen Grundströmungen der Kommunalpolitiker der Region, sondern zwischen der Landes- und der Kommunalebene.
- Die Positionen der befragten Hauptverwaltungsbeamten unterscheiden sich nicht signifikant von den Ansichten der Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker. Dies ist im Hinblick auf die in der Diskussion geäußerten juristischen und verwaltungstechnischen Probleme, die mit der Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde verbunden seien, überraschend. Burkhard Drescher, Oberstadtdirektor von Oberhausen, fordert sogar für das Ruhrgebiet einen einheitlichen »Regionalverband mit einem festen Platz sowohl im staatlichen Aufbau wie im Selbstverwaltungsaufbau (...) und die Bildung eines Regierungsbezirks Ruhr«,<sup>783</sup>

### 11.3 Die Konfliktlinien in der nordrhein-westfälischen CDU

Der innerparteiliche Willensbildungsprozeß in der CDU wurde durch einen Beschluß des CDU-Landesparteitages im Juni 1996 abgeschlossen. Die nordrhein-westfälische Opposition fordert darin drei Regionalverbände, die auf der mittleren Verwaltungsebene die staatlichen und kommunalen Aufgaben wahrnehmen sollen. Die drei Regionalverbände sollen für das Rheinland, das Ruhrgebiet und Westfalen-Lippe zuständig sein.<sup>784</sup>

In der CDU-NRW war die Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs nicht sonderlich umstritten. Anders als in der SPD bestand nämlich kein Konflikt zwischen den Landes- und den Kommunalpolitikern. Dies ist – neben inhaltlichen Auffassungsunterschieden – vermutlich auch durch die Oppositionsrolle der nordrhein-westfälischen CDU zu erklären. Da für die CDU auf der Landesebene zur Zeit nur sehr geringe Gestaltungsspielräume bestehen und eine Regierungsbeteiligung in weiter Ferne zu liegen scheint, bedeutet eine verstärkte Regionalisierung keinen Machtverlust für die Landtagsfraktion. Es bietet sich vielmehr die Chance, auf der dezentralen Ebene neue Einflußmöglichkeiten zu erhalten, da sie weniger durch das parteipolitische Gegeneinander gekennzeichnet ist. Auf der kommunalen und regionalen Ebene finden sich nämlich häufiger konkordanzdemokratische Elemente.

Große Meinungsverschiedenheiten bestanden in der CDU hingegen über die regionalen Zuschnitte der angestrebten neuen Mittelbehörden. Die CDU verfügt im Gegensatz zur SPD zwar über einen Bezirksverband Ruhrgebiet.<sup>785</sup> Dennoch stand die regionale Formierung des Ruhrgebiets nicht im Mittelpunkt der internen Konflikte.

Die bisweilen geäußerte Sorge vor einer möglichen Dominanz des Ruhrgebiets ist für die Union nämlich nicht von großer Bedeutung, da die Ruhrgebiets-CDU im Landesverband nur eine unbedeutende Rolle spielt. Eine Majorisierung der nordrhein-westfälischen CDU ist daher – anders als bei der SPD – nicht zu befürchten. Auch die Etablierung einer »roten Hochburg« ist für die CDU kein Problem; unter Umständen kann sie die SPD damit sogar in eine »montanindustrielle Ecke« drängen sowie sich selbst als die Partei des Strukturwandels profilieren und positionieren. Damit könnte es vielleicht gelingen, aus der strukturellen Minderheitenposition in Nordrhein-Westfalen herauszukommen.

Innerhalb der nordrhein-westfälischen CDU wurden die territorialen Zuschnitte der neuen Mittelbehörden stärker im Siegerland, dem Bergischen Land und in der Region Lippe thematisiert. Insbesondere in der Region Lippe wurde die Sorge geäußert, daß man in einem Regionalverband Westfalen-Lippe nur eine unbedeutende Rolle spielen würde und daher seine Interessen nur unzureichend vertreten könne. Daher wurde von

Vertretern des lippischen Landesteils, des Bergischen Landes und des Siegerlandes der Versuch unternommen, die Zahl der Regionalverbände auf sechs aufzustocken.

Der Landesparteitag hat sich am Ende der Diskussion mit einer deutlichen Mehrheit für die Bildung von drei Regionalverbänden ausgesprochen.<sup>786</sup> Die innerparteiliche Brisanz des Themas wird allerdings daran deutlich, daß der Landesvorstand keinen Leit-antrag zur Verwaltungsstrukturreform eingebracht und keine offizielle Beschlußempfehlung zum Votum der Antragskommission abgegeben hat. Der CDU-Landesvorstand hat sich darauf beschränkt, im Vorfeld des Parteitages ein vorstandsinternes Meinungsbild einzuholen und »inoffiziell« für den Antrag. Die Beschlußfassung erfolgte lediglich auf Empfehlung der Antragskommission.<sup>787</sup> Der Generalsekretär der nordrhein-westfälischen CDU, Herbert Reul, hat in seiner Eröffnungsansprache für die Annahme der Beschlußempfehlung geworben und damit den Delegierten ein Signal für die Position des Landesvorstandes gegeben.

Außerdem beinhaltet der Antrag zunächst keine Festlegung der Anzahl der Regionalverbände. Es war eine Schwankungsbreite von drei bis sieben Regionalverbänden vorgesehen. Erst durch einen Initiativantrag der Jungen Union auf dem Parteitag wurde die Zahl von drei Regionalverbänden debattiert und beschlossen.

Neben der Konfliktlinie über die regionalen Zuschnitte gibt es in der CDU eine Auseinandersetzung über die Legitimation und die Stellung der neuen Mittelbehörde. Für einen Teil der Partei stehen die überörtlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung im Vordergrund; für den anderen Teil der Partei dominieren die staatlichen Aufgaben. Dieser Konflikt ist nicht nur von Bedeutung für die öffentlich-rechtliche Qualität des Verbandes; er hat auch Auswirkungen auf seine Befugnisse und die Rekrutierung der politischen Mandatsträger. So wird zum Teil dafür plädiert, die Mitglieder der Regionalversammlung ausschließlich von den kommunalen Vertretungskörperschaften entsenden zu lassen. Zum Teil wird hingegen ein Modell präferiert, nach dem der Landtag und die Kommunen jeweils die Hälfte der Mitglieder der Regionalversammlung benennen.<sup>788</sup>

#### **11.4 Externe Parteienkonkurrenz**

Das Thema Verwaltungsstrukturreform ist auch im Hinblick auf die Konkurrenz zwischen den Parteien von Bedeutung.

Innerhalb des Ruhrgebiets versucht sich der CDU-Bezirksverband seit seiner Gründung im Jahre 1986 mit dem Thema Verwaltungsreform als innovative Kraft der Region zu profilieren. Zunächst forderte der CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet einen Regie-

rungsbezirk Ruhr. Zunehmend wuchs jedoch die Vorstellung, daß diese Territorialreform mit einer Funktionalreform verbunden werden muß. Deshalb forderte der CDU-Bezirksverband seit 1993 die Restrukturierung der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen. Das Ziel war dabei die Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde und eines eigenen Regionalverbandes für das Ruhrgebiet.<sup>789</sup> In diesem Zusammenhang weist die CDU darauf hin, daß das Interesse der Mehrheitspartei an möglichst vielen Ämtern und Funktionen dazu geführt hat, daß das Ruhrgebiet mit einem immer dichteren Netz von unterschiedlichen Verwaltungen überzogen wurde, von denen – mit Ausnahme des schwachen KVR – keine für die ganze Region verantwortlich handeln kann.<sup>790</sup> Die regionale Zersplitterung ist nach dieser Argumentation ein Teil der »Verfilzung« des Ruhrgebiets.

Auf der Landesebene hat zunächst die SPD versucht, sich in den Diskussionen im Landtag und im Ausschuß für Verwaltungsstrukturereform als Reformpartei zu profilieren.<sup>791</sup> Dies zeigt sich u. a. an der hochrangigen Erstbesetzung des Ausschusses sowie den Initiativen und dem Engagement der SPD-Fraktion. Dies hat sich seit 1995 allerdings grundlegend gewandelt. Mit der Intensivierung der innerparteilichen Diskussion ist die SPD nach und nach sprach-, handlungs- und entscheidungsunfähig geworden.<sup>792</sup>

Die CDU-Landtagsfraktion hat diese Situation nur bedingt nutzen können. Sie konnte sich bisher nicht als Partei einer umfassenden Verwaltungsstrukturereform profilieren und positionieren. Es ist ihr auch nicht gelungen, einer breiteren Öffentlichkeit die internen Differenzen der SPD zu vermitteln; sie wurden erst durch die mediale Berichterstattung über die SPD-internen Diskussionen deutlich.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben sich an der gesamten Diskussion bisher nur marginal beteiligt. Sie befürworten im Hinblick auf ihre ausgeprägten Dezentralisierungsvorstellungen eine weitgehende Verlagerung staatlicher Aufgaben in die Region und zu den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Die Vorstellungen des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ähneln damit den Positionen der nordrhein-westfälischen CDU.<sup>793</sup> Ein deutliches Profil haben sie in der Diskussion aber bisher nicht entwickeln können. Dafür stehen die ökologischen Fragen, die Diskussionen über grünes Selbstverständnis und der Dauerstreit in der rot-grünen Koalition zu sehr im Mittelpunkt der Selbst- und Fremdwahrnehmung.

Die FDP, die sich traditionell in den Themenfeldern Deregulierung und Abbau öffentlicher Verwaltung engagiert, ist seit 1995 nicht mehr im Landtag vertreten. Ihre außerparlamentarischen Initiativen haben in der Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungsprozessen nur ein geringes Gewicht. Die Liberalen spielen auch in der Diskussion über die Verwaltungsstrukturereform keine Rolle. Daher konnte das Thema von der Partei bisher nicht zu einer eigenen Profilierung genutzt werden.

## 11.5 Medien und Öffentlichkeit

Die Diskussion über die Restrukturierung der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen ist in den Medien zunächst kaum begleitet worden. Über die Einrichtung und die Arbeit des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform wurde zunächst nur in den verwaltungswissenschaftlichen Fachmedien berichtet. Erst seit Herbst 1995 – und verstärkt seit 1996 – ist die Debatte ein Thema für die Medien. Dieses Datum fällt mit der intensiveren innerparteilichen Diskussion in der SPD zusammen.

Diese Koinzidenz ist nicht zufällig. Sie steht für einen dreifach verschränkten Prozeß:

Die Diskussion über die Restrukturierung der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen wird erst durch die parteipolitischen und vor allem durch die innerparteilichen Diskussionen zu einem Medienereignis.

Umgekehrt nutzen die politischen Akteure die Medien, um ihre Vorstellungen über die zukünftige Struktur des Ruhrgebiets in ihre Partei zu tragen und dort mehrheitsfähig zu machen.

Und letztlich ist aus der abstrakten Debatte über eine Modernisierung des politisch-administrativen Systems eine anfaßbare Auseinandersetzung über die Zukunft des Ruhrgebiets geworden. Diese Fokussierung auf die Region wird auch daran deutlich, daß das Thema Verwaltungsstrukturreform nur im Ruhrgebiet und seinen Medien diskutiert wird. In den anderen Landesteilen Nordrhein-Westfalens und den bundesweiten Medien findet dieser Diskurs fast nicht statt.

Für die Menschen der Region scheint die Debatte über die zukünftigen politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets allerdings nicht von allzu großem Interesse zu sein. Denn neben den parteipolitischen Auseinandersetzungen läßt sich bisher keine bürgerschaftliche Debatte feststellen. So finden sich in den Tageszeitungen der Region keine Leserbriefe zu dem Thema. Außerdem hat sich keine Bürgerinitiative gegründet und keine bestehende Bürgerinitiative des Themas angenommen; auch der Verein »pro Ruhrgebiet« hat bisher erst eine (im übrigen nichtöffentliche) Diskussionsveranstaltung zum Thema Verwaltungsstrukturreform durchgeführt.<sup>794</sup>

## 12. REGIONALE RESTRUKTURIERUNG DES RUHRGEBIETS UND KOMPLEMENTÄRER REGIONALISMUS

In diesem Kapitel sollen die Szenarien für eine regionale Restrukturierung des Ruhrgebiets im Hinblick auf einen Komplementären Regionalismus kurz bewertet werden.

Im Ruhrgebiet ist eine paradoxe Situation entstanden. Auf der einen Seite verliert der Montankomplex, der die Region geschaffen hat, seine Bedeutung. Auf der anderen Seite werden die Regionen immer mehr zum Akteur und Adressat des politisch-administrativen Handelns, weil die zunehmende Globalisierung aller Lebensbereiche, die gleichzeitig stattfindenden Regionalisierungsprozesse und die abnehmende innergesellschaftliche Steuerungsfähigkeit des Staates eine zunehmende regionale Formierung und Institutionalisierung erfordern. Die Pläne des Innenministers, durch eine freiwillige Mitgliedschaft im KVR den einzigen einheitlichen Regionalverband für das Ruhrgebiet mittelfristig abzuschaffen, sind daher aus der Sicht eines Komplementären Regionalismus kontraproduktiv.<sup>795</sup>

Die Überlegungen für eine Agentur Rhein-Ruhr stellen zwar eine Abkehr von der traditionellen Regionalpolitik dar und bauen primär auf den endogenen Potentialen der Region auf. Den neuen Anforderungen an regionale Institutionen, die durch die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus beschrieben werden<sup>796</sup>, wird sie allerdings nur unzureichend gerecht. Denn für die Entwicklung und Begleitung regionaler Entwicklungskonzepte ist sie nicht mit ausreichenden Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet. Außerdem wäre sie nicht hinreichend institutionalisiert und politisch legitimiert, um diese Aufgaben lösen zu können.

Der Raum Rhein-Ruhr ist außerdem zu groß, um im Sinne eines Komplementären Regionalismus zu einer ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Vernetzung zu gelangen und so zu einem dezentralen Reservoir für Ressourcen zu werden. Durch ihre Größe wäre eine Region Rhein-Ruhr im übrigen nur bedingt »landesverträglich«. Und letztlich bilden das Rheinland und das Ruhrgebiet im Erleben ihrer Bewohnerinnen und Bewohner zwei getrennte Kulturräume.<sup>797</sup>

Die Betonung teilregionaler Politikansätze<sup>798</sup> basiert auf der Vorstellung, daß der wirtschaftlichen Heterogenisierung des Ruhrgebiets auch eine politische Differenzierung folgen muß: »Die Auflösung des Ruhrgebiets als wirtschaftliche und damit wohl auch als soziale Einheit (ist) Voraussetzung wie auch Ergebnis einer erfolgreichen Bewältigung des Strukturwandels.«<sup>799</sup> Dieses Argument unterstellt allerdings, was eigentlich überwunden werden soll: die konstitutive Bedeutung des Montankomplexes für das Ruhrgebiet. Wirtschaftliche Heterogenisierung und regionale Kooperation müssen aber in keinem Widerspruch stehen, da es nicht um die Schaffung homogener Regionen geht.

Im Sinne eines Komplementären Regionalismus muß sich das Ruhrgebiet kein neues Produktionscluster suchen, um weiterhin als einheitliche Region handeln zu können. Es muß sich lediglich als einheitlichen Verdichtungsraum begreifen und verhalten; ein Raum, in dem funktionale Differenzierung, teilregionale Spezialisierung und die koordinierte Lösung gemeinsamer Ballungsraumprobleme zusammengehören.<sup>800</sup>

Die Festschreibung eines optimierten Status quo, die sich in den Diskussionen der SPD-Landtagsfraktion und dem Beschluß des SPD-Landesvorstandes abzeichnet, ist keine adäquate Reaktion auf die Herausforderungen, vor denen der Staat heute steht. Denn aus der Sicht eines Komplementären Regionalismus erfordert die Modernisierung des politisch-administrativen Systems eine Stärkung der Region als einer Mesoebene zwischen den Bundesländern und den Kommunen. Die bisherige Zersplitterung der Mittelbehörden, die ganz besonders im Ruhrgebiet deutlich wird, die unzureichenden regionalen Kompetenzen und Ressourcen sowie die fehlende Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung könnten zu komparativen Standortnachteilen im internationalen Wettbewerb der Regionen werden.<sup>801</sup>

Die Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs scheint im Hinblick auf die Anforderungen eines Komplementären Regionalismus der schlüssigste und perspektivenreichste Vorschlag zu sein. Mit dieser neuen Institution könnte am besten die Abkehr von der traditionellen Regionalpolitik durch eine verstärkte Nutzung der endogenen Potentiale erreicht werden; dabei kann und muß auf die Erfahrungen mit der regionalisierten Strukturpolitik zurückgegriffen werden. Durch die Entwicklung eines neuen Verwaltungsverständnisses und die Etablierung eines partizipativen Verwaltungshandelns könnten außerdem neue Ressourcen erschlossen werden. Die notwendige demokratische Legitimation wäre problemlos durch eine (mittelbare oder unmittelbare) Wahl eines Regionalparlamentes sicherzustellen. Die Kombination von staatlichen und kommunalen Aufgaben bietet darüber hinaus die Möglichkeit, zu einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik zu gelangen.<sup>802</sup>

Im Sinne eines Komplementären Regionalismus sollte sich die neue Mittelbehörde – anders als es der Vorschlag der nordrhein-westfälischen CDU vorsieht – auch um die Förderung der weichen Standortfaktoren bemühen und die Instrumente einer Kontextsteuerung nutzen.

In Nordrhein-Westfalen könnten drei Regionen – mit jeweils einer Mittelbehörde – gebildet werden: das Rheinland, das Ruhrgebiet und Westfalen-Lippe. Diese »Dreierlösung« hätte unter anderem den Vorteil, daß die Regionen ungefähr gleich groß sind und damit eine Majorisierung des Landes durch einen Landesteil nicht zu befürchten ist. Außerdem kann sie sich auf ein ausgeprägtes Regionalbewußtsein der Menschen im Ruhrgebiet stützen.<sup>803</sup> Da die Landschaftsverbände ebenfalls ein regionales Bewußt-

sein der Menschen diagnostizieren, dürften auch die Regionen Rheinland und Westfalen-Lippe Kulturräume im Sinne eines Komplementären Regionalismus darstellen.<sup>804</sup>

Im übrigen könnten sich alle drei Teilregionen aufgrund ihrer Größe und ihrer wirtschaftlichen Stärke international profilieren und positionieren und damit eine Rolle im Europa der Regionen spielen. Die drei Regionalverbände könnten auf der europäischen Ebene auch die Rolle der »NUTS II-Regionen« übernehmen und so problemlos in das bestehende Institutionengefüge auf EU-Ebene eingefügt werden. Eine Dreierlösung wäre damit gleichermaßen »europafähig« und »landesverträglich«.

Mit diesem Vorschlag für den territorialen Zuschnitt von drei Regionen wäre das Petikum des Einleitungskapitels eingelöst worden: Eine Raumaufteilung soll erst erfolgen, nachdem der theoretische Bezugsrahmen, der funktionale Kontext sowie die regionalen Aufgaben und Strukturen festgelegt wurden.<sup>805</sup>

Die Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs wird von der nordrhein-westfälischen CDU, dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-NRW und großen Teilen der Ruhrgebiets-SPD angestrebt. Dennoch dürften die Durchsetzungschancen dieses Vorschlages sehr gering sein. Denn er erfordert zum einen die Auflösung der fünf Bezirksregierungen, der beiden Landschaftsverbände und des (bisherigen) KVR. Dies würde nicht nur zu großen verwaltungsrechtlichen und verwaltungstechnischen Problemen, sondern auch zu massiven Protesten der Betroffenen führen. Innerhalb der nordrhein-westfälischen SPD besteht zum anderen die Angst vor der parteiinternen Dominanz der Ruhrgebiets-SPD.<sup>806</sup> Und letztlich definiert die Landesregierung das Land Nordrhein-Westfalen als Region im Europa der Regionen. Politisch legitimierte und starke regionale Institutionen würden insoweit als potentielle Konkurrenten betrachtet.

Die meisten landespolitischen Akteure der SPD stehen einer einheitlichen Mittelbehörde für das Ruhrgebiet ablehnend gegenüber. Dies wird unter anderem durch eine Äußerung des Ministerpräsidenten Johannes Rau deutlich: »Früher war das Ruhrgebiet durch Kohle und Stahl geprägt. Das hat sich von Grund auf verändert. (...) Heute ist das Ruhrgebiet kein homogener Raum mehr und die Unterschiede zu den Nachbarregionen flachen sich in vielen Bereichen ab. Von der Verwaltungsstruktur her wird das Revier schon immer durch die Bezirksregierungen verwaltet, und wir tragen dem mit unserer regionalisierten Strukturpolitik Rechnung.«<sup>807</sup>

Diese »funktionale Begründung« kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Entscheidung für einen optimierten Status quo primär machttaktisch begründet wäre. Das Land Nordrhein-Westfalen könnte sich eine Region Ruhrgebiet in seiner Mitte leisten, ohne seine Machtbalance zu verlieren. Für die nordrhein-westfälische SPD stimmt dies allerdings nicht unbedingt.<sup>808</sup>

Falls es vor diesem Hintergrund lediglich zu einer Optimierung des Status quo kommt, wäre eine Chance für die Restrukturierung der politisch-administrativen Strukturen des Landes vertan. Denn derzeit besteht sowohl ein (finanzieller) Veränderungsdruck als auch bei vielen Akteuren die mentale Bereitschaft für eine Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung und eine Strukturreform auf regionaler Ebene. Eine Restrukturierung, die im Hinblick auf die zunehmende Globalisierung aller Lebensbereiche, die parallel verlaufenden Regionalisierungsprozesse und die abnehmende innergesellschaftliche Steuerungsfähigkeit des Staates erforderlich wäre.

## VII. ZUSAMMENFASSUNG UND FORSCHUNGSAUSBLICK

---

### 1.

Die nationalstaatlichen Institutionen und Akteure sind mit einer dreifachen Devolution ihrer politisch-administrativen Steuerungsfähigkeit konfrontiert:

- Die Globalisierung von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft verringert die nationalstaatlichen Handlungsspielräume.
- Die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells reduziert gleichzeitig die innergesellschaftliche Gestaltungsmacht des Staates.
- Außerdem führen die Regionalisierungstendenzen zu einem Bedeutungsgewinn der subnationalen Ebene.

### 2.

Bei diesen parallelen Entwicklungen handelt es sich nicht um konträre, sondern um komplementäre Prozesse, da sie in einem interdependenten und sich wechselseitig verstärkenden Verhältnis zueinander stehen.

### 3.

Der Idealtypus des Komplementären Regionalismus beschreibt Bausteine für eine Restrukturierung des politisch-administrativen Systems,

- die im Hinblick auf die Globalisierung als weltmarktorientierte Modernisierungsstrategie angelegt ist,
- die mit Instrumenten der Kontextsteuerung auf die veränderten funktionalen und legitimatorischen Anforderungen an politisch-administratives Handeln reagiert
- und die dezentrale Politikmuster für die Aktivierung und Stärkung der endogenen Potentiale in den Regionen nutzt.

### 4.

Der Idealtypus des Komplementären Regionalismus ist durch neun Bausteine gekennzeichnet:

- Er unterscheidet sich – im Sinne einer Negativabgrenzung – von der traditionellen Regionalpolitik, die sich primär als eine zentralstaatliche Ausgleichs- und Umverteilungspolitik versteht.

- Der Komplementäre Regionalismus präferiert statt dessen eine regionale Entwicklungsstrategie, die auf den endogenen Potentialen einer Region aufbaut und insbesondere die weichen Standortfaktoren stärkt.
- Die Stärkung der regionalen Ebene dient nicht der Herauslösung aus dem Nationalstaat oder den weltwirtschaftlichen Verflechtungen. Der neue Regionalismus ist vielmehr als Komplement der Globalisierung angelegt und soll die Konfliktlösungs-, Steuerungs- und Modernisierungsressourcen des politisch-administrativen Systems erhöhen.
- Die zunehmende Globalisierung und die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells stellen neue Anforderungen an die Regionen. Sie müssen auf Dauer innovativ, flexibel und responsiv sein. Gefordert ist daher eine prozeßorientierte Politik des intraregionalen Wandels.
- Regionen sollten nicht nur als funktionale Teilräume, sondern auch als Lebens-, Identifikations- und Nutzungsraum begriffen und strukturiert werden. Dabei ist die räumliche und soziale Nähe wichtig für die Etablierung von Kommunikations- und Kooperationsnetzwerken.
- Die Aufgaben der regionalen Institutionen sind deutlich gestiegen. Sie müssen eine dezentral organisierte, regional angepaßte und integral angelegte Entwicklungsstrategie erarbeiten, implementieren und begleiten. Dafür ist insbesondere die Vernetzung und Inkorporierung der regionalen Akteure sowie die Partizipation der in der Region lebenden Menschen von Bedeutung.
- Auf regionaler Ebene werden handlungsfähige und demokratisch legitimierte Institutionen benötigt. Das Ziel ist eine möglichst weitreichende Kongruenz von Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs-, Finanzierungs- und Kontrollkompetenzen.
- Für eine umfassende Effizienzsteigerung des politisch-administrativen Systems ist eine Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung erforderlich. Sie muß sich zu einem kundenorientierten und effizienten Dienstleistungsunternehmen sowie zu einem Impulsgeber und Moderator von zukunftsorientierten Prozessen entwickeln.
- Die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells erfordert ein problem-orientiertes Neben- und Miteinander von Elementen der hierarchischen Steuerung, der Inkorporierung regionaler Akteure, der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sowie der geleiteten Selbstregulierung von gesellschaftlichen Subsystemen.

## 5.

Regionalpolitik findet auf verschiedenen Ebenen statt und kann daher als »Mehr-Ebenen-Aufgabe« charakterisiert werden. Die Regionalpolitiken rekurrieren auf unterschiedliche Grundvorstellungen. In der Policy-Dimension können vier Ansätze unterschieden werden: die europäische Regionalpolitik, das Konzept des Europas der Regionen, die Gemeinschaftsaufgabe und die regionalisierte Strukturpolitik.

## 6.

Die europäische Regionalpolitik soll regionale Disparitäten ausgleichen und ist daher als Entwicklungspolitik für rückständige Regionen ausgestaltet. Sie bleibt dem Leitbild einer quantitativ-interventionistischen Regionalpolitik verhaftet, weil sie nur unzureichend auf die endogenen Potentiale der Regionen und die Beteiligung regionaler Akteure setzt und die harten Standortfaktoren in den Mittelpunkt ihrer Fördermaßnahmen stellt. Die europäische Regionalpolitik entspricht deshalb nicht den Bausteinen für einen Komplementären Regionalismus.

## 7.

Das Ruhrgebiet ist keine einheitliche Region im Sinne der europäischen Regionalpolitik, weil sich die regionalen Zuschnitte an den politisch-administrativen Grenzen der Mitgliedsstaaten orientieren. Auf der Ebene NUTS I ist es Teil des Landes Nordrhein-Westfalen, auf der Ebene NUTS II ist es auf die Regierungsbezirke Düsseldorf, Arnsberg und Münster aufgeteilt, und auf der Ebene NUTS III finden sich die 15 Kreise und kreisfreien Städte des Ruhrgebiets.

## 8.

Die Diskussion über das Europa der Regionen geht über eine Neugestaltung der europäischen Regionalpolitik weit hinaus. Sie ist von der Vorstellung geprägt, daß sich wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entwicklung verstärkt im dezentralen Raum abspielen soll. Dabei wird auf die endogenen Potentiale, die Partizipation der regionalen Akteure und die Integration in weltwirtschaftliche Verflechtungen gesetzt. Regionale Institutionen sollen mit ausreichenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet werden und über eine demokratische Legitimation verfügen. Damit wird eine Zielrichtung verfolgt, die den Vorstellungen eines Komplementären Regionalismus entspricht.

9.

Die Europäische Regionalcharta skizziert zwar die angestrebte regionale Gliederung Europas. Es gibt in Deutschland allerdings unterschiedliche Konzepte, wie diese Kriterien erfüllt werden können. Auf der einen Seite verstehen sich die Bundesländer als europäische Region, weil sie die erste Ebene unterhalb des Nationalstaates bilden. Auf der anderen Seite stehen kommunal getragene Institutionen, die zwischen den Kommunen und den Bundesländern angesiedelt sind. Die Stellung des Ruhrgebiets in einem Europa der Regionen ist daher eine Frage, die politisch entschieden werden muß.

10.

Die Gemeinschaftsaufgabe entspricht in ihrer Grundkonzeption, ihren Förderinstrumenten und den regionalen Zuschnitten der traditionellen Regionalpolitik »von oben«. In ausgewählten Regionen werden Investitionen der gewerblichen Wirtschaft gefördert, um dadurch Wachstumsprozesse zu induzieren. Die Regionen sind nur Objekte einer zentralstaatlichen Ausgleichspolitik, die mit dem Steuerungsmedium Geld den Strukturwandel in Problemregionen fördern will. Vorgesehen ist weder die Förderung der endogenen Potentiale noch die Stärkung der weichen Standortfaktoren oder die Partizipation der regionalen Akteure. Die Gemeinschaftsaufgabe entspricht deshalb nicht den Bausteinen für einen Komplementären Regionalismus.

11.

Die meisten Städte und Kreise des Ruhrgebiets fallen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den Geltungsbereich der Gemeinschaftsaufgabe. Das Ruhrgebiet ist allerdings keine einheitliche Förderregion, da es für die Zwecke der Gemeinschaftsaufgabe in sechs »Arbeitsmarktregionen« aufgeteilt ist.

12.

Mit ZIN wurde in Nordrhein-Westfalen der Weg einer »Regionalisierung der Regionalpolitik« beschritten. Auf der Basis einer Stärken- und Schwächenanalyse sollen die regionalen Akteure endogene Entwicklungskonzepte erarbeiten. Außerdem ist die Inkorporierung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und die regionale Bündelung fragmentierter Förderprogramme intendiert. ZIN ist damit kein neues Programm der Landesregierung, sondern eine regionalpolitische Prozeßinnovation, die den Bausteinen eines Komplementären Regionalismus gerecht wird.

### 13.

Das Ruhrgebiet ist in sechs ZIN-Regionen aufgeteilt. Ihre Abgrenzung entspricht aber nicht den wirtschaftlichen, infrastrukturellen, politischen und gesellschaftlichen Verflechtungen, sondern orientiert sich an den Grenzen der IHK-Bezirke. Es fehlt ihnen außerdem an der Europafähigkeit, weil sie im internationalen Maßstab zu klein geschnitten sind. Daher wird bemängelt, daß eine sinnvolle Prozeßinnovation in den falschen Programmräumen gemacht wird.

### 14.

Regionale Politik wird im Ruhrgebiet von zahlreichen Institutionen betrieben. In der Polity-Dimension lassen sich die Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände, der KVR sowie teilregionale und privatwirtschaftliche Initiativen unterscheiden.

### 15.

Die fünf Bezirksregierungen übernehmen hoheitliche Staatsaufgaben und vertreten in ihren Bezirken die Landesregierung. Zu ihren wichtigsten Aufgaben gehören die Bündelung der Vorgaben der Einzelressorts, die Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über die nachgeordneten Behörden, die Bewilligung von Fördergeldern aus Bundes- und Landesprogrammen sowie die Durchführung der Raumplanung. Die Bezirksregierungen repräsentieren das klassische Bürokratiemodell von Max Weber. Aus der Sicht eines Komplementären Regionalismus sind sie daher nur bedingt geeignet, zum Motor einer regionalen Entwicklungsstrategie zu werden, die auf die Partizipation der regionalen Akteure sowie auf regional unterschiedliche Such- und Umsetzungsprozesse setzt.

### 16.

Für das Ruhrgebiet besteht kein einheitlicher Regierungsbezirk, weil die regionalen Zuschnitte noch immer der preußischen Staatsorganisation sowie den Verflechtungsbeziehungen entsprechen, die vor der Industrialisierung des Ruhrgebiets bestanden.

### 17.

Die Landschaftsverbände sind kommunal getragene Regionalverbände, die die Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen, die die Leistungskraft der einzelnen Kommune übersteigen. Sie bieten im Sinne eines Komplementären Regionalismus keinen Ansatzpunkt für eine Modernisierung des politisch-administrativen Systems, da sie sich im wesentlichen auf eine sozial- und kulturpolitische Ausgleichsfunktion »von oben« beschränken.

## 18.

Der KVR ist ein kommunal getragener Regionalverband, der die spezifischen Ballungsraumprobleme des Ruhrgebiets lösen, seine Interessen vertreten und die interkommunale Zusammenarbeit fördern soll. Da er die einzige institutionelle Klammer für das Ruhrgebiet darstellt, könnte der KVR die Basis für eine politisch-administrative Restrukturierung der Region bilden. In seiner jetzigen Struktur ist er allerdings nicht in der Lage, die weitreichenden Anforderungen eines Komplementären Regionalismus zu erfüllen. Er müßte daher in eine umfassende Reform der politisch-administrativen Strukturen des Landes einbezogen werden.

## 19.

Die IBA hat den befristeten Auftrag, neue Lösungen, Projektideen und Planungsverfahren für den Strukturwandel des Ruhrgebiets zu entwickeln und zu implementieren. Für die IBA ist kein eigenes Förderprogramm geschaffen worden. Die Projekte müssen über bestehende öffentliche und private Töpfe finanziert werden. Die IBA ist als eine projektbezogene »weiche« Dezentralisierung zu charakterisieren.

## 20.

Im Ruhrgebiet sind in den letzten Jahren zahlreiche überkommunale Entwicklungsagenturen entstanden, die in enger Zusammenarbeit von Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Wissenschaft versuchen, die endogenen Potentiale der Teilregionen besser zu nutzen. Dies zeigt zum einen das gestiegene Bemühen, den Strukturwandel aktiv »vor Ort« zu gestalten. Es weist zum anderen auf die Spezialisierung und Profilierung einzelner Teilregionen hin. Es besteht allerdings die Gefahr, daß eine »neue regionalpolitische Unübersichtlichkeit« entsteht.

## 21.

Die Wirtschaft unterstützt mit dem Verein »pro Ruhrgebiet« und dem Initiativkreis Ruhrgebiet den Strukturwandel der Region. Sie konzentrieren ihre Arbeit auf die Förderung der weichen Standortfaktoren. Das Engagement beider Institutionen hat allerdings deutlich nachgelassen.

## 22.

In Nordrhein-Westfalen wird seit Herbst 1995 eine heftige Debatte über die Restrukturierung der politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets geführt. In einem abschließenden Kapitel werden die unterschiedlichen Positionen zu Szenarien gebündelt und die zentralen Konfliktlinien der Diskussion herausgearbeitet. Damit soll nach

der Beschreibung der Policy- und Polity-Dimension auch die Politics-Dimension des Untersuchungsgegenstandes ausgeleuchtet werden.

### 23.

Als Basis dienen die systematische Auswertung der Berichterstattung in den regionalen und überregionalen Tageszeitungen, der Literatur zum Thema Verwaltungsstrukturreform, der Beschlüsse des Landtages, der parteiinternen Papiere und von 24 Experteninterviews, die mit Spitzenentscheidern aus Politik und Verwaltung geführt wurden.

### 24.

Die intensivste und kontroverseste Debatte über die Restrukturierung der politisch-administrativen Strukturen des Ruhrgebiets wird innerhalb der nordrhein-westfälischen SPD geführt. Denn sie steht unter einem besonderen Entscheidungs-, Handlungs- und Legitimationsdruck. Außerdem sind in der SPD die machttaktischen Interessengegensätze ganz besonders ausgeprägt. Die unterschiedlichen innerparteilichen Auffassungen lassen sich zu vier Szenarien zusammenfassen: der optimierte Status quo, eine freiwillige Mitgliedschaft im KVR, die Gründung einer Agentur Rhein-Ruhr und die Schaffung eines Verwaltungsbezirks Ruhr.

### 25.

Die Beratungen in der SPD-Landtagsfraktion laufen auf einen optimierten Status quo hinaus. Die Mittelbehörden bleiben in ihrem territorialen Zuschnitt und ihrem funktionalen Grundauftrag erhalten. Es werden lediglich einige »kosmetische« Kompetenzverlagerungen vorgenommen. Die im Hinblick auf die zunehmende Globalisierung, die Regionalisierungstendenzen und die Krise des hierarchischen Steuerungsmodells erforderliche Modernisierung des politisch-administrativen Systems würde nicht durchgeführt.

### 26.

Der Vorschlag für eine freiwillige Mitgliedschaft im KVR läuft auf die mittelfristige Auflösung des Verbandes hinaus. Aus der Sicht eines Komplementären Regionalismus wird diesem Vorschlag entgegengehalten, daß die Regionen ein bedeutendes Innovationspotential für eine »Erneuerung der Politik 'von unten'« (Joachim Jens Hesse) und ein wichtiges Reservoir für Ressourcen darstellen. Dies zeigt nicht zuletzt die Stärkung bestehender und die Schaffung neuer Regionalverbände in anderen deutschen und ausländischen Ballungsräumen.

## 27.

Das dritte Szenario sieht die Gründung einer Agentur Rhein-Ruhr vor, die primär als regionaler Brain-Trust konzipiert und strukturiert ist. Ihr fehlen allerdings die Kompetenzen und Ressourcen, um die notwendigen regionalpolitischen Modernisierungsprozesse anstoßen zu können. Außerdem ist sie nicht hinreichend institutionalisiert und demokratisch legitimiert. Im Hinblick auf die Größe der Region Rhein-Ruhr ist sie im übrigen nur bedingt landesverträglich.

## 28.

Ein viertes Szenario sieht die Gründung eines Verwaltungsbezirks Ruhr vor. Dieser Vorschlag aus den Reihen der Ruhrgebiets-SPD ist in eine umfassende Modernisierung der politisch-administrativen Strukturen des Landes und eine weitreichende Aufgabenkritik eingebettet. Danach sollen auf der regionalen Ebene zahlreiche neue Aufgaben wahrgenommen werden, weil dafür das Land zu groß und die Kommunen zu klein sind. Dies läuft – so der im Januar 1997 gefaßte Beschluß der Ruhrgebiets-SPD – auf die Bildung einer einheitlichen Mittelbehörde sowie die Abschaffung der Bezirksregierungen und der Landschaftsverbände hinaus. Die institutionelle Basis dieser Mittelbehörde neuen Typs soll im Ruhrgebiet ein reformierter KVR bilden.

## 29.

Der SPD-Landesvorstand hat sich nach einer heftigen innerparteilichen Debatte im Juni 1997 für einen optimierten Status quo entschieden. Diese Entscheidung ist allerdings nicht primär inhaltlich motiviert. Vermutlich stand die Sorge vor einer innerparteilichen Dominanz der Ruhrgebiets-SPD bei der Beschlußfassung im Vordergrund.

## 30.

Der CDU-Landesverband hat sich im Juni 1996 für die Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde in Nordrhein-Westfalen ausgesprochen, in der die Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände und der KVR aufgehen sollen. Nach den Vorstellungen der CDU sollen drei Regionen gebildet werden: das Rheinland, das Ruhrgebiet und Westfalen-Lippe.

## 31.

Eine ähnliche Position hat das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits auf der Landesdelegiertenkonferenz im Mai 1995 beschlossen. In der Koalitionsvereinbarung mit der SPD aus dem Herbst 1995 wurde allerdings der Fortbestand der Bezirksregierungen festgeschrieben und damit der Grundstein für die Optimierung des Status quo gelegt.

### 32.

Innerhalb der nordrhein-westfälischen SPD lassen sich vier zentrale Konfliktlinien ausmachen. Es bestehen Konflikte zwischen den Vertretern der politisch-administrativen Ebenen, parteiinterne Differenzen, Generationenkonflikte und geographisch bedingte Gegensätze. Diese Konfliktlinien sind mit zwei zentralen Fragenkomplexen verwoben. Auf der inhaltlichen Ebene besteht die Frage, ob eine Optimierung des Status quo als Antwort auf die Modernisierungsnotwendigkeiten ausreicht oder ob eine umfassende Reform der regionalen Strukturen und regionalen Aufgaben notwendig ist. Auf der machttaktischen Ebene stellt sich die Frage nach der zukünftigen Rolle des Ruhrgebiets und den innerparteilichen Auswirkungen einer verstärkten regionalen Formierung der Region.

### 33.

Innerhalb der nordrhein-westfälischen CDU besteht keine Sorge vor einer Dominanz des Ruhrgebiets. Im Mittelpunkt ihrer Auseinandersetzungen standen die (vergeblichen) Bemühungen von Delegierten aus dem lippischen Landesteil, dem Bergischen Land und dem Siegerland, die Anzahl der Regionalverbände auf sechs zu erhöhen.

### 34.

Die Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs scheint im Hinblick auf die Anforderungen eines Komplementären Regionalismus der perspektivreichste Vorschlag zu sein:

- Mit dieser neuen Institution könnte die Abkehr von der traditionellen Regionalpolitik durch eine verstärkte Nutzung der endogenen Potentiale erreicht werden. Dabei kann auf die Erfahrungen mit der regionalisierten Strukturpolitik zurückgegriffen werden.
- Durch die Entwicklung eines neuen Verwaltungsverständnisses und die Etablierung von Elementen der Kontextsteuerung könnten außerdem neue Steuerungsressourcen erschlossen werden.
- Eine wichtige Aufgabe der neuen regionalen Institution könnte die Förderung der weichen Standortfaktoren sein.
- Durch die Kombination von staatlichen und kommunalen Aufgaben besteht die Möglichkeit, zu einer integrierten Regionalentwicklung zu gelangen.
- Die demokratische Legitimation kann durch die Wahl eines Regionalparlamentes erreicht werden.

- Durch eine grundlegende Reform der politisch-administrativen Strukturen ließe sich eine relativ weitgehende Kongruenz von Planungs-, Entscheidungs-, Finanzierungs-, Durchführungs- und Kontrollkompetenzen erreichen.
- In Nordrhein-Westfalen könnten mit dem Rheinland, dem Ruhrgebiet und Westfalen-Lippe drei Regionen entstehen, die über eine vergleichbare Größe verfügen. Dies wäre eine landesverträgliche Regionalisierung.
- Alle drei Regionen könnten sich auch international profilieren und positionieren und eine Rolle im Europa der Regionen spielen. Da sie außerdem als Ebene NUTS II etabliert werden könnten, ist diese Lösung auch europafähig.

### 35.

Die Etablierung des Ruhrgebiets als eigenständige Region kann sich auf ein ausgeprägtes Regionalbewußtsein seiner Bewohnerinnen und Bewohner stützen. Da die Landschaftsverbände ebenfalls ein regionales Bewußtsein der Menschen diagnostizieren, dürften auch das Rheinland und Westfalen-Lippe Kulturräume im Sinne eines Komplementären Regionalismus bilden.

### 36.

Die Schaffung einer einheitlichen Mittelbehörde neuen Typs wird zwar von der nordrhein-westfälischen CDU, dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-NRW und Teilen der Ruhrgebiets-SPD angestrebt. Dennoch dürften die Durchsetzungschancen dieses Vorschlages sehr gering sein. Denn die erforderliche Auflösung der bestehenden Mittelbehörden würde große verwaltungsrechtliche und verwaltungstechnische Probleme mit sich bringen. Der Vorschlag dürfte allerdings primär an der Sorge innerhalb der nordrhein-westfälischen SPD vor einer Dominanz der Ruhrgebiets-SPD scheitern.

### 37.

Die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus wurden von dieser Arbeit auf die Regionalpolitiken und die regionalen Institutionen des Ruhrgebiets angelegt. Sie dienen außerdem als Analyse- und Bewertungskriterien für die Szenarien einer Restrukturierung des politisch-administrativen Systems in Nordrhein-Westfalen. Da der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß noch nicht abgeschlossen ist, wird auch die weitere Diskussion, ihr Ergebnis und seine Umsetzung von Interesse für spätere Forschungsarbeiten sein. Weiteren Fallstudien muß es außerdem vorbehalten bleiben, diese Untersuchungen zu vertiefen und für andere Regionen vorzunehmen. Dabei wird auch ein internationaler Vergleich von Interesse sein.

## VIII. METHODISCHER ANHANG

---

### 1. DER INTERVIEWLEITFADEN

Die Experteninterviews über die Reform der Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen haben sich an folgenden Fragen orientiert:

- Welche Auswirkungen hat die Globalisierung aller Lebensbereiche auf das politisch-administrative Handeln?
- Gibt es trotzdem Spielräume für eine dezentrale Politik?
- Ist das Europa der Regionen mehr als ein Schlagwort?
- Welche Rolle spielen (zukünftig) die Regionen?
- Nimmt ihre Bedeutung eher ab oder nimmt sie tendenziell zu?
- Wo liegen die Ursachen für diese Entwicklung?
- Wo ist die regionale Ebene angesiedelt?
- Ist das Ruhrgebiet eine Region?
- Welche Aufgaben sollten regional wahrgenommen werden?
- Wie wird die bisherige Regionalpolitik beurteilt?
- Wie sollten die Mittelbehörden zukünftig strukturiert werden?
- Was bedeutet das für den KVR?
- Welche spezifischen Interessen haben die unterschiedlichen Akteure bei der Restrukturierung der Mittelbehörden?

## 2. DIE INTERVIEWPARTNER

Mit Hilfe des Interviewleitfadens wurden insgesamt 23 Expertengespräche geführt. Die Gespräche wurden im wesentlichen im zweiten Halbjahr 1996 geführt und dauerten im Durchschnitt eine Stunde. Folgende Experten wurden befragt:

Name	Funktion	Kriterien für die Auswahl
Franz-Josef Britz	Landtagsabgeordneter der CDU	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ CDU-Landtagsabgeordneter</li> <li>▶ Wahlkreis in Essen</li> <li>▶ Sprecher der CDU im</li> <li>▶ Ausschuß für Verwaltungsstrukturereform</li> </ul>
Franz Josef Drabing	SPD-Fraktionsvorsitzender in Dortmund	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kommunalpolitiker und Mitglied der KVR-Verbandsversammlung</li> <li>▶ Vorsitzender der Mehrheitsfraktion</li> <li>▶ Zentralpolitiker über Dortmund hinaus</li> <li>▶ östliches Ruhrgebiet</li> <li>▶ SPD-Ruhrgebietskommission</li> <li>▶ »Nachwuchspolitiker«</li> </ul>
Burkhard Drescher	Oberstadtdirektor von Oberhausen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verwaltungschef westliches Ruhrgebiet</li> <li>▶ Emscher-Region</li> <li>▶ Verwaltungsreformer</li> <li>▶ SPD-Ruhrgebietskommission</li> <li>▶ federführend in der Diskussion des SPD-Bezirks Niederrhein</li> </ul>

Name	Funktion	Kriterien für die Auswahl
Monika Düker	Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN; wissenschaftliche Mitarbeiterin	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</li> <li>▶ Betreuung des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform</li> </ul>
Hans Frey	Landtagsabgeordneter und SPD-Vorsitzender in Gelsenkirchen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Landtagsabgeordneter <i>und</i></li> <li>▶ SPD-Unterbezirks- vorsitzender</li> <li>▶ mittleres Ruhrgebiet</li> <li>▶ an der Diskussion in der Landtagsfraktion beteiligt</li> </ul>
Jürgen Gramke	Vorsitzender des Vereins „pro Ruhrgebiet« (zum Zeitpunkt der Befragung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vorsitzender des Vereins „pro Ruhrgebiet«</li> <li>▶ früherer Koordinator des Initiativkreises Ruhrgebiet</li> <li>▶ früherer Verbandsdirektor des KVR</li> <li>▶ Ruhrgebietsexperte</li> </ul>
Michael Groschek	SPD-Fraktions- vorsitzender in Oberhausen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kommunalpolitiker</li> <li>▶ Vorsitzender Mehrheits- fraktion</li> <li>▶ westliches Ruhrgebiet</li> <li>▶ Emscher-Region</li> <li>▶ »Reformer«</li> <li>▶ SPD-Ruhrgebiets- kommission</li> <li>▶ »Nachwuchspolitiker«</li> </ul>

Name	Funktion	Kriterien für die Auswahl
Franz Josef Kniola	Innenminister	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aufsicht über die Mittelbehörden</li> <li>▶ Zuständig für einen Reformvorschlag</li> <li>▶ Landtagsabgeordneter aus dem Ruhrgebiet (Dortmund)</li> </ul>
Jürgen Konze	Bezirksregierung Düsseldorf	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Position der Bezirksregierung zur Reform der Mittelbehörden</li> <li>▶ für die Regionalplanung zuständige Abteilung</li> <li>▶ Tätigkeit früher beim KVR angesiedelt</li> <li>▶ Die Bezirksregierung Düsseldorf hat ein eigenes Reformkonzept vorgelegt</li> <li>▶ Herr Konze war früher beim KVR tätig</li> </ul>
Josef Krings	Oberbürgermeister von Duisburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ »altgedienter« Kommunalpolitiker</li> <li>▶ westliches Ruhrgebiet</li> <li>▶ Vorsitzender des Bezirksplanungsrates Düsseldorf</li> <li>▶ Verfasser des Konzeptes der Agentur Rhein-Ruhr</li> </ul>

Name	Funktion	Kriterien für die Auswahl
Norbert Lammert	Vorsitzender des CDU-Bezirks Ruhrgebiet und MdB	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vorsitzender des CDU-Bezirks Ruhrgebiet</li> <li>▶ Landesvorstand der CDU</li> <li>▶ Bundespolitiker (zum Zeitpunkt der Befragung Staatssekretär im BMW)</li> <li>▶ Initiator eines Reformvorschlages für die Mittelbehörden</li> </ul>
Klaus Matthiesen	Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vorsitzender der Mehrheitsfraktion</li> <li>▶ Landespolitiker</li> <li>▶ Abgeordneter aus dem Ruhrgebiet</li> <li>▶ östliches Ruhrgebiet (Unna)</li> </ul>
Laurentz Meyer	CDU-Landtagsabgeordneter	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ CDU-Landtagsabgeordneter aus dem Ruhrgebiet</li> <li>▶ Landespolitiker</li> <li>▶ innenpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion</li> </ul>
Friedhelm van den Mond	Oberbürgermeister von Oberhausen und Vorsitzender der KVR-Verbandsversammlung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kommunalpolitiker und</li> <li>▶ Regionalpolitiker</li> <li>▶ westliches Ruhrgebiet</li> <li>▶ Emscher-Region</li> <li>▶ SPD-Ruhrgebietskommission</li> </ul>

Name	Funktion	Kriterien für die Auswahl
Christian Raillon	persönlicher Referent des KVR-Verbandsdirektors	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stab des KVR-Verbandsdirektors</li> <li>▶ beim KVR zuständig für die Begleitung der Diskussion über die Reform der Mittelbehörden</li> </ul>
Willi Novak	SPD-Fraktionsvorsitzender in Essen und Landtagsabgeordneter	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kommunal- und Landespolitiker</li> <li>▶ Vorsitzender der Mehrheitsfraktion</li> <li>▶ mittleres Ruhrgebiet</li> <li>▶ SPD-Ruhrgebietskommission</li> <li>▶ »Nachwuchspolitiker«</li> </ul>
Wolfgang Pantförder	Vorsitzender der CDU-Fraktion in der KVR-Verbandsversammlung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vorsitzender der CDU-Fraktion in der KVR-Verbandsversammlung</li> <li>▶ Kommunal- und Regionalpolitiker</li> </ul>
Johannes Pflug	SPD-Landtagsabgeordneter und Sprecher im Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Landespolitiker aus dem Ruhrgebiet und</li> <li>▶ Vorsitzender des SPD-Unterbezirks Duisburg</li> <li>▶ westliches Ruhrgebiet</li> <li>▶ Sprecher der SPD-Fraktion im Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform</li> <li>▶ SPD-Ruhrgebietskommission</li> </ul>

Name	Funktion	Kriterien für die Auswahl
Wolfgang Rühl	Geschäftsführer des Vereins »pro Ruhrgebiet« und des Initiativkreises Ruhrgebiet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geschäftsführer des Vereins »pro Ruhrgebiet«</li> <li>▶ Geschäftsführer des Initiativkreises Ruhrgebiet</li> <li>▶ intimer Kenner der Region</li> </ul>
Otto Stüber	Oberbürgermeister von Bochum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kommunalpolitiker</li> <li>▶ Einheitsspitze</li> <li>▶ mittleres Ruhrgebiet</li> <li>▶ vorher Landtagsabgeordneter</li> </ul>
Michael Vesper	Bauminister NRW	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zentralpolitiker BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</li> <li>▶ Landespolitiker</li> <li>▶ Mitglied der Landesregierung</li> <li>▶ Abgeordneter aus Ostwestfalen</li> </ul>
Klaus Wasmund und Dieter Noll	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sicht der Landesverwaltung</li> <li>▶ Wirtschaftsministerium</li> <li>▶ zuständig für die Regionalpolitik (insbesondere ZIN)</li> <li>▶ Herr Noll war früher beim KVR beschäftigt</li> </ul>
Gerd Willamowski	Verbandsdirektor des KVR	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ KVR-Verbandsdirektor</li> <li>▶ neuer Verwaltungschef des KVR</li> <li>▶ SPD-Ruhrgebietskommission</li> </ul>

### **3. UNTERSUCHUNG ÜBER DAS REGIONALBEWUSSTSEIN DER MENSCHEN IM RUHRGEBIET**

Im Mai 1997 ist von ACADEMIC DATA eine Untersuchung über die regionale Identität und Identifikation mit dem Ruhrgebiet veröffentlicht worden. Auf diese Untersuchung wurde im Wege der Sekundäranalyse an verschiedenen Stellen der Arbeit Bezug genommen, um das Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen in der Region zu belegen. Um die Validität und die Relevanz dieser Untersuchung für diese Arbeit zu belegen, wird sie im folgenden näher beleuchtet.

Im Mittelpunkt der meisten empirischen Untersuchungen, die sich bisher mit dem Ruhrgebiet beschäftigt haben, stand das Image der Region. Über die Frage der zum Teil behaupteten und zum Teil bestrittenen »Ruhrgebietsidentität« lag hingegen kein verlässliches empirisches Material vor. Die im Juni 1997 vorgelegte Untersuchung von ACADEMIC DATA ist daher die einzige Datenerhebung, die zur Zeit zu dieser Frage vorhanden ist.

Die Ergebnisse beruhen auf einer Befragung von 1.004 Personen im KVR-Verbandsgebiet. Sie wurden auf der Basis einer echten Zufallsstichprobe ausgewählt und im März 1997 telefonisch befragt. Die Variablen Geschlecht, Alter, Schulbildung und Wohnort entsprachen – im Rahmen leichter Schwankungsbreiten – der Verteilung im KVR-Verbandsgebiet. Dies gilt auch für die Aufteilung zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern aus dem Ballungskern und dem Ballungsrand. Die Untersuchung von ACADEMIC DATA ist daher eine repräsentative Erhebung, aus der valide Schlüsse gezogen werden können.

Die Befragung orientierte sich an fünf zentralen Fragestellungen:

- In welchem Maße bekennen sich die im Ruhrgebiet Geborenen und Zugezogenen zur Region?
- In welchem Maße bekennen sich die Einwohnerinnen und Einwohner der Rand- und der Kernzone des Ruhrgebiets zur Region?
- Welchen Umfang von interkommunaler und regionaler Kooperation halten die Menschen in der Rand- und in der Kernzone für wünschenswert?
- In welchen Bereichen wird eine verstärkte Zusammenarbeit gewünscht?
- In welchem Maße nutzen die Menschen in den Städten und Gemeinden des Ruhrgebiets die gesamte Region in bezug auf Freizeit/Kultur, als Arbeitsregion, für Einkäufe und als Raum ihrer sozialen Beziehungen?

## IX. LITERATURVERZEICHNIS

---

- Aberle, Gerd; Priebe, Hermann; Spehl, Harald; Zimmermann, Horst:* Regionalpolitik im Wandel – Beiträge zur Bewertung und zur Koordinierung raumwirksamer Politikmaßnahmen, Bonn, 1981
- ACADEMIC DATA:* Regionale Identität und Identifikation mit dem Ruhrgebiet, Essen 1997
- Akademie für Raumforschung und Landespflege (Hrsg.):* Materialien zur Fortentwicklung des Föderalismus in Deutschland, Hannover, 1993
- Alemann, Ulrich von; Heinze, Rolf G.; Hombach, Bodo (Hrsg.):* Die Kraft der Regionen – Nordrhein-Westfalen in Europa, Verlag J.W. Dietz Nachf., Bonn, 1990
- Amin, Ash; Thrift, Nigel:* Living in the Global, in: Ash Amin und Nigel Thrift (Hrsg.), S. 1 – 22
- Amin, Ash; Thrift, Nigel (Hrsg.):* Globalisation, institutions, and regional development in Europe, Oxford University Press, New York, 1994
- Andersen, Uwe (1987):* Die Bedeutung der Gemeinden und ihre Probleme heute. Eine Einführung, in: Uwe Andersen (Hrsg.), S. 17 – 36
- Andersen, Uwe (1991a):* Bundesstaat/Föderalismus, in: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hrsg.), S. 65 – 73
- Andersen, Uwe (1991b):* Gemeinden, in: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hrsg.), S. 163 – 171
- Andersen, Uwe (Hrsg.):* Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, Verlag W. Kohlhammer, Köln, 1987
- Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.):* Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1992
- Androsch, Hannes (Hrsg.):* Die weltwirtschaftliche Herausforderung und ihre Konsequenzen für die Unternehmenspolitik, Verlag Gabler, Wiesbaden, 1990
- Baier, Lothar:* Abschied vom Regionalismus, in: Freibeuter – Vierteljahreszeitschrift für Kultur und Politik, 1/1991, S. 12 – 17, Verlag Klaus Wagenbach, Berlin, 1991
- Barzanó, Carla:* Die Wiederentdeckung der regionalen Eßkultur, in: Toblacher Gespräche, S. 53 – 55
- Batt, Helge-Lothar:* Kooperative regionale Industriepolitik – Prozessurales und institutionelles Regieren am Beispiel von fünf regionalen Entwicklungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Verlag Peter Lang, Frankfurt, 1994
- Bausinger, Hermann:* Europa der Regionen – Kulturelle Perspektiven, in: Leviathan – Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1993, S. 471 – 492

- Beck, Ulrich (1986):* Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1986
- Beck, Ulrich (1995):* Was Chirac mit Shell verbindet – In der Weltrisikogesellschaft wird der Konsumentenboykott zum demokratischen Machtinstrument, in: DIE ZEIT, 8.9.1995, S. 9
- Behrens, Fritz:* Reform der allgemeinen inneren Verwaltung: Die staatliche Mittelinstanz im Verwaltungsaufbau der Zukunft, in: Fritz Behrens, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert, Sybille Stöbe, Ernst M. Walsken (Hrsg.), S. 315 – 334
- Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe, Sybille; Walsken, Ernst M. (Hrsg.):* Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung, Berlin, 1995
- Beiersdorf, Wilfried:* Das Ruhrgebiet wird zur Multimedia-Region. »Info-City« startet: TV-Kabel als Datenautobahn, in: WAZ, 6.3.1997, S. 6
- Bell, Daniel:* The World in 2013, in: Dialogue, 3/1988, S. 2 – 9
- Benz, Arthur (1992):* Regionen als Machtfaktor in Europa?, in: Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 1992, S. 328 – 348
- Benz, Arthur (1993):* Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, in: Die Öffentliche Verwaltung, 3/1993, S. 85 – 95
- Berger, Roland (Hrsg.):* Handbuch Europa '92 – Strategien für unternehmerische Erfolge im Gemeinsamen Markt, ECON Verlag, Düsseldorf, 1990
- Beyme, Klaus von:* Renaissance und Unzeitgemäßheit des Nationalstaats, in: Rudolf Hickel, Ernst-Ulrich Huster und Heribert Kohl (Hrsg.), S. 339 – 357
- Blotevogel, Hans Heinrich:* Neue Ansätze regionaler Entwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen mit der regionalisierten Strukturpolitik und Perspektiven ihrer Verknüpfung mit der Landes- und Regionalplanung, in: Aktuelle Fragen der Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen, Nr. 194, 1994, S. 15 – 40
- Blotevogel, Hans Heinrich (Hrsg.):* Europäische Regionen im Wandel. Strukturelle Erneuerung, Raumordnung und Regionalpolitik im Europa der Regionen, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund, 1991
- Böhret, Carl; Wewer, Göttrik (Hrsg.):* Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Leske + Budrich, Opladen, 1993
- Böttcher, Winfried:* Europafähigkeit durch Regionalisierung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 9/1990, S. 329 – 332
- Borrmann, Axel:* Regionalismustendenzen im Welthandel – Erscheinungsformen, Ursachen und Bedeutung für Richtung und Struktur des internationalen Handels, Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995

- Bourrée, Manfred; Claßen, Ludger:* Jahrbuch Ruhrgebiet 1994/95 – Standorte, Klartext Verlag, Essen, 1995
- Bovermann, Rainer:* Wahlen im Ruhrgebiet in vergleichender Perspektive, in: Bovermann/Goch/Priamus (Hrsg.), S. 336 – 364
- Bovermann, Rainer; Goch, Stefan; Priamus, Heinz-Jürgen (Hrsg.):* Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen, Klartext Verlag, Essen, 1996
- Bracht, Klaus:* Welche Auswirkungen haben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Wirtschaft?, in: Rissener Jahrbuch 1996/97 (Hrsg.), S. 91 – 98
- Brede, Helmut; Ossorio, Carles:* Begriff und Abgrenzung der Region – unter besonderer Berücksichtigung der Agglomerationsräume, IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, München, 1967
- Brugger, Ernst A.:* »Endogene Entwicklung« – Ein Konzept zwischen Utopie und Realität, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1 – 2/1984, S. 1 – 19
- Brunn, Gerhard:* Regionalismus im (west)europäischen Kontext, in: Informationen zur Raumentwicklung, 11/1993, S. 739 – 747
- Bucksteg, Mathias; Eichener, Volker; Heinze, Rolf G.; Voelzkow, Helmut:* Auswirkungen der Vollendung des EG-Binnenmarktes auf das Ruhrgebiet – Ökonomische Effekte, kommunale Selbstverwaltung und Perspektiven regionaler Interessenvertretung gegenüber der EG, Arbeitspapiere der Forschungsstelle für Sozialwissenschaftliche Innovations- und Technologieforschung (SIT) an der Ruhr-Universität Bochum, Arbeitspapier 1 – 1993, Bochum, 1993
- Budäus, Dietrich:* Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, edition sigma, Berlin, 1994
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-NRW:* Für den Aufbau einer regionalen Selbstverwaltung in NRW, Beschluß der Landesdelegiertenkonferenz am 7./8. 5. 1994 in Troisdorf, Düsseldorf, 1994
- Bürsch, Michael:* Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen – Zum Stand der Verwaltungsreform in den 16 Ländern, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1996
- Bullmann, Udo:* Regionen im Integrationsprozeß der Europäischen Union, in: Udo Bullmann (Hrsg.), S. 15 – 41
- Bullmann, Udo (Hrsg.):* Die Politik der dritten Ebene – Regionen im Europa der Union, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994
- Bullmann, Udo; Eißel, Dieter:* »Europa der Regionen« – Entwicklung und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20 – 21/1993, S. 3 – 15
- Bullmann, Udo; Goldsmith, Michael; Page, Edward C.:* Regieren unter dem Zentralstaat: Regionen, Kommunen und eine sich verändernde Machtbalance in Europa, in: Bullmann/Heinze (Hrsg.), S. 109 – 142

- Bullmann, Udo; Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Regionale Modernisierungspolitik – Nationale und internationale Perspektiven, Leske + Budrich, Opladen, 1997*
- Bundesministerium für Wirtschaft: Regionale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1989*
- Busch-Lüty, Christiane: Nachhaltigkeit als Leitbild des Wirtschaftens – Konturenskizze eines naturerhaltenden Entwicklungsmodells »Sustainable Development«, in: Politische Ökologie, Sonderheft 4, 9/1992, S. 6 – 12*
- Butzin, Bernhard: Zur Zukunft des Ruhrgebietes – Eine Spurensuche, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, Essen, 1995*
- Butzin, Bernhard; Helbrecht, Ilse; Miosga, Manfred; Rehle, Norbert: Neue Strategien der Regionalentwicklung – Vergleich ausgewählter Fallstudien der Bundesrepublik, Bochum/München, Dezember 1993*
- Butzin, Bernhard; Kunzmann, Klaus; Nerb, Gernot; Reuter, Jochen: Zur Zukunft des Ruhrgebietes in Europa – Stadtreregionen im Wettbewerb, Studie für den Kommunalverband Ruhrgebiet, Essen, 1993*
- CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Das Ruhrgebiet als Zukunftsstandort in Europa – Regionalprogramm des CDU-Bezirksverbandes Ruhrgebiet, Beschlossen vom Bezirksparteitag am 1. 10. 1993, Essen, 1993*
- CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 1996a): Verwaltungsstrukturreform – Beschluß des Landesparteitages am 14./15. 6. 1996 in Münster, Düsseldorf, 1996*
- CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 1996b): Bausteine für zentrale Reformprojekte – Beschluß des 14. Landesparteitages der CDU Nordrhein-Westfalen am 14./15. Juni 1996 in Münster, Düsseldorf, 1996*
- Cecchini, Paolo: Europa '92 – Der Vorteil des Binnenmarktes, Nomos Verlagsanstalt, Baden-Baden, 1988*
- Clement, Wolfgang (1990): Perspektiven der Länder der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Integrationsprozeß, in: Ulrich von Alemann, Rolf G. Heinze und Bodo Hombach (Hrsg.), S. 638 – 644*
- Clement, Wolfgang (1991): Rolle und Entwicklungschancen der Regionen im vereinten Europa, in: Hans Heinrich Blotvogel (Hrsg.), S. 3 – 10*
- Cochrane, Allan: Beyond the nation state? Building Euro-regions, in: Udo Bullmann (Hrsg.), S. 393 – 406*
- Commission of the European Communities (Hrsg.): The European Community and the globalization of technology and the economy, Office of the Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1994*
- Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1991*

- Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen:* Internationale Bauausstellung Emscher-Park, Düsseldorf, 1989
- Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):* Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen, Band 8, Düsseldorf, 1995
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung:* Osterweiterung der EU – Finanzierung erfordert Reformen, Wochenbericht 49/1996, Berlin, 5. 12. 1996
- Dolata, Ulrich (1992):* Weltmarktorientierte Modernisierung – Die ökonomische Regulierung des wissenschaftlich-technischen Umbruchs in der Bundesrepublik, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1992
- Dolata, Ulrich (1997):* Das Phantom der Globalisierung – Die Internationalisierung der deutschen Wirtschaft konzentriert sich auf die europäischen Nachbarländer, in: Frankfurter Rundschau, 30. 1. 1997, S. 25
- Dosi, Giovanni:* Technical Change and Industrial Transformation, Macmillan Press, London, 1986
- Drescher, Burkhard:* Bericht der Strukturkommission des SPD-Bezirks Niederrhein über die zukünftige Verwaltungsstruktur des Ruhrgebiets, Duisburg, 1. 3. 1996
- Drescher, Burkhard; Dellwig, Marcus:* Oberhausen macht sich fit für die Zukunft – Verwaltungsreform, Public-Private-Partnership und Projektmanagement des Strukturwandels. Erste Fassung eines Beitrags für das Buch »Kommunen in Not – Wege aus der Krise« der Kienbaum Edition, 1996
- Dürr, Heiner; Gramke, Jürgen:* Erneuerung des Ruhrgebiets – Regionales Erbe und Gestaltung der Zukunft, Schöningh, Paderborn, 1993
- Eckey, Hans-Friedrich; Klemmer, Paul:* Neuabgrenzung von Arbeitsmarktregionen für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10. 1991, S. 569 – 577
- Eißel, Dieter:* Disparität oder Konvergenz im »Europa der Regionen«, in: Udo Bullmann (Hrsg.), S. 45 – 60
- Ellwein, Thomas (1993):* Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 1993
- Ellwein, Thomas (1994):* Das Dilemma der Verwaltung – Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland, B. I. Taschenbuchverlag, Mannheim, 1994
- Engel, Christian (1991):* Die Regionen in der EG – Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1991
- Erlar, Gernot:* Globalisierung und die Zukunft der Dritten Welt, in: Nord-Süd Info-Dienst 76, Dezember 1996, S. 15 – 23, Bonn

- Erne, Hermann*: Regionalplanung, Regionalbewußtsein und »Parlamentarisierung« der regionalen Ebene, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1 – 2/1984, S. 157 – 174
- Ernst, Werner*: Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebiets, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 5, S. 149 – 166, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991
- Esterbauer, Fried*: Regionalisierung und Föderalisierung Europas – aktuelle Perspektiven, in: Fried Esterbauer und Peter Pernthaler (Hrsg.), S. 169 – 179
- Esterbauer, Fried; Pernthaler, Peter (Hrsg.)*: Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick, Österreichisches Institut für Föderalismusforschung, Band 49, Braunmüller Verlag, Wien, 1991
- Faure, Edgar*: Das Europa der Regionen, in: Hesse (ed.), S. 13 – 28
- Forth, Thomas P.; Wohlfahrt, Norbert*: Politische Regionalisierung – zur Paradoxie eines modernen Diskurses, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1/1992, S. 556 – 577
- Frahm, Eckart*: Heimat – Paradies oder Gefängnis. Die Frage der kulturellen Identität, in: Toblacher Gespräche 1995 (Hrsg.), S. 27 – 30
- Frey, Hans-Erich*: Agonie des Bürokratiemodells? Wo fehlt der politische Wille, wo hemmen Vorschriften die Reform des öffentlichen (kommunalen) Sektors?, in: Ulrich Steger (Hrsg.), S. 23 – 47
- Fricke, Werner (Hrsg.)*: Jahrbuch Arbeit und Technik 1992, Dietz Verlag, 1992, Bonn
- Fricke, Werner; Johannson, Kurt; Krahn, Karl; Kruse, Wilfried; Peter, Gerd (Hrsg.)*: Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1985, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1985
- Fricke, Werner; Johannson, Kurt; Krahn, Karl; Kruse, Wilfried; Peter, Gerd; Volkhaus, Volker (Hrsg.)*: Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1987, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1987
- Friese, Michael*: Fünf Rhein-Ruhr-Städte wagen einen Schulterschluß, in: WAZ, 23. 2. 1996, S. 2
- Fröbel, Folker; Heinrichs, Jürgen; Kreye, Otto*: Sachzwänge des Weltmarkts und nationale Wirtschaftspolitik, in: Werner Fricke, Kurt Johannson, Karl Krahn, Wilfried Kruse, Gerd Peter und Volker Volkhaus (Hrsg.), S. 63 – 74
- Fürst, Dietrich (1991)*: Grundsatzfragen und Organisationsformen der übergemeindlichen Zusammenarbeit, in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), S. 57 – 72
- Fürst, Dietrich (1993a)*: Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement?, in: Die Öffentliche Verwaltung, Juli 1993, S. 552 – 559
- Fürst, Dietrich (1993b)*: Raum – Die politikwissenschaftliche Sicht, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2/1993, S. 293 – 315

- Fürst, Dietrich (1995):* Regionalverbände im Vergleich, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 105 – 144
- Fürst, Dietrich (1996a):* Die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1996
- Fürst, Dietrich (1996b):* Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1996
- Fürst, Dietrich (1996c):* Das Rad nicht zurückdrehen, in: WAZ, 13. 6. 1996, S. 5
- Fürst, Dietrich; Ganseforth, Heinrich:* Stadtpolitik aus regionaler Perspektive, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), S. 201 – 212
- Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose (1993):* Effektivität intermediärer Organisationen für den regionalen Strukturwandel, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1993
- Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose (1996):* Die Innovationskraft regionaler Politiknetzwerke – Nordrhein-westfälische Ansätze politischer Modernisierung im Vergleich, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1996
- Geis, Matthias:* Die Stunde der Ruhestörer – Organisationen wie Greenpeace gewinnen Einfluß auf die Politik – Eine Chance?, in: DIE ZEIT, 28. 7. 1995, S. 1
- Gemeinschaftscharta der Regionalisierung, in:* Franz-Ludwig Knemeyer (1994), S. 199 – 206
- Gerdes, Dirk (1991a):* Regionalpolitik, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), S. 583 – 584
- Gerdes, Dirk (1991b):* Regionen/Regionalismus, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), S. 584 – 589
- Gerdes, Dirk (Hrsg.):* Aufstand der Provinz – Regionalismus in Westeuropa, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1980
- Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet,* Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 1996
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«,* 6. 10. 1969, Bundestagsverwaltung, Bonn
- Glasmeier, Amy:* Flexible Destricts, Flexible Regions? The Institutional and Cultural Limits to Destricts in an Era of Globalization and Technological Paradigm Shifts, in: Ash Amin und Nigel Thrift (Hrsg.), S. 118 – 146
- Glauber, Hans:* Heimat – Ökologischer Wohlstand in der Region, in: Toblacher Gespräche 1995 (Hrsg.), S. 7 – 8
- Gleich, Arnim von (1987):* Surfen auf der Modernisierungswelle – Ansätze und Möglichkeiten einer ökologisch orientierten regionalen Industriepolitik, in: Werner Fricke, Kurt Johannson, Karl Krahn, Wilfried Kruse, Gerd Peter und Volker Volkhaus (Hrsg.), S. 79 – 90
- Gleich, Arnim von (1991):* Regionale Wege zum »guten Leben«? Ansätze einer ökologisch orientierten Strukturpolitik, in: Ulrich Jürgens und Wolfgang Krumbein, S. 194 – 236

- Goch, Stefan*: Politik zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet – Ein Überblick, in: Rainer Bovermann, Stefan Goch, Hans-Jürgen Priamus (Hrsg.), S. 380 – 426
- Grabher, Gernot (1989)*: Industrielle Innovation ohne institutionelle Innovation? – Der Umbau des Montankomplexes im Ruhrgebiet, Discussion Papers des Wissenschaftszentrums Berlin, FS I 89 – 7, Berlin, 1989
- Grabher, Gernot (1993)*: Wachstums-Koalitionen und Verhinderungs-Koalitionen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke, in: Informationen zur Raumentwicklung, 11/1993, S. 749 – 758
- Grabher, Gernot (1994)*: Das Lob der Verschwendung – Redundanz in der Regionalentwicklung, edition sigma, Berlin, 1994
- Gramke, Jürgen (1994a)*: Regierungsbezirke sind völlig überflüssig, in: Demokratische Gemeinde, 4/1994, S. 32 – 33
- Gramke, Jürgen (1994b)*: Rede vor dem wirtschaftspolitischen Forum der IHK Halle am 18. 4. 1994, unveröffentlichtes Manuskript, Essen, 1994
- Gramke, Jürgen (1995)*: Strukturwandel im Ruhrgebiet, in: Dokumentation des 49. Deutschen Geographentag Bochum 1993, S. 19 – 24, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1995
- Grandke, Gerhard*: Die Stadt als Dienstleistungsunternehmen – das Sanierungskonzept der Stadt Offenbach am Main, in: Steger (Hrsg.), S. 93 – 98
- Häußermann, Hartmut*: Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen, in: Hartmut Häußermann (Hrsg.), S. 10 – 34
- Häußermann, Hartmut (Hrsg.)*: Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas. Probleme der Stadt- und Regionalentwicklung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, Birkhäuser Verlag, Basel-Boston-Berlin, 1992
- Hahne, Ulf (1984)*: Ökologische Regionalentwicklung. Anmerkungen zu einer »endogenen« Entwicklung aus regionalökonomischer Sicht, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1 – 2/1984, S. 53 – 62
- Hahne, Ulf (1986)*: Von der eigenständigen zur ökologischen Regionalentwicklung, in: raumpolitische argumente, 4/1986, S. 1 – 24
- Hahneklaus, Winfried*: Zur Frage der funktionsgerechten Regionalisierung in einer föderal verfaßten Europäischen Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1991, S. 295 – 299
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg./1994)*: Die Mitbestimmung 1/1994 – Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Wirtschaft, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg./1995)*: Die Mitbestimmung 2/1995 – Industrielle Distrikte, S. 13 – 16 und S. 29 – 31, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995
- Hardt, Ulrike*: Regionalpolitik – Zentrale oder dezentrale Aufgabe?, in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), S. 79 – 98

- Harvie, Christopher*: Historical Perspectives on European Regionalism, in: Udo Bullmann (Hrsg.), S. 419 – 430
- Hauchler, Ingomar*: Internationalisierung der Ökonomie und nationaler Handlungsspielraum, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 7/1988, S. 1047 – 1053
- Hauff, Volker (Hrsg.)*: Unsere gemeinsame Zukunft – Der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Eggenkamp-Verlag, Greven, 1987
- Hein, Wolfgang*: Ungleichzeitige Entwicklung(en) – Weltgesellschaftlicher Umbruch und die Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer neuen Weltordnung, in: Wolfgang Hein (Hrsg.), S. 3 – 44
- Hein, Wolfgang (Hrsg.)*: Umbruch in der Weltgesellschaft. Auf dem Weg zu einer »Neuen Weltordnung«, Schriften des Deutschen Übersee-Institut, Nr. 27, Hamburg, 1994
- Heinze, Rolf G.*: Der Standort Ruhrgebiet im Strukturwandel – Wirtschaftliche, ökologische und soziale Herausforderungen für eine aktive Industriepolitik, Diskussionspapier Nr. 94 – 06 der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Bochum, 1994
- Heinze, Rolf G.; Helle, Erwin; Hilbert, Josef; Nordhause-Janz, Jürgen; Nowak, Nicole; Potratz, Wolfgang; Scharfenorth, Karin*: Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation – NRW im Wandel, Verlag Leske + Budrich GmbH, Opladen, 1996
- Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef*: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung – Mesokorporatistische Strategien im Vergleich, Arbeitspapiere der Forschungsstelle für Sozialwissenschaftliche Innovations- und Technologieforschung (SIT) an der Ruhr-Universität Bochum, Arbeitspapier 2 – 1994, Bochum, 1994
- Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Potratz, Wolfgang; Scharfenorth, Karin*: Perspektiven nordrhein-westfälischer Industrie- und Standortpolitik, Arbeitspapiere der Forschungsstelle für Sozialwissenschaftliche Innovations- und Technologieforschung (SIT) an der Ruhr-Universität Bochum, Arbeitspapier 1 – 1995, Bochum, 1995
- Heinze, Rolf G.; Voelzkow, Helmut (1990a)*: Kommunalpolitik und Verbände – Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene?, Arbeitspapiere der Forschungsstelle für Sozialwissenschaftliche Innovations- und Technologieforschung (SIT) an der Ruhr-Universität Bochum, Arbeitspapier 1 – 1990, Bochum, 1990
- Heinze, Rolf G.; Voelzkow, Helmut; Hilbert, Josef*: Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen – Entwicklungstrends und Forschungsperspektiven, Verlag Leske + Budrich GmbH, Opladen, 1992
- Hesse, Joachim Jens (1988)*: Die Erneuerung alter Industrieregionen – Ökonomischer Strukturwandel und Regionalpolitik im internationalen Vergleich, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1988

- Hesse, Joachim Jens (1991):* Europäische Regionen zwischen Integrationsanspruch und neuem Regionalismus, in: Hans Heinrich Blotevogel (Hrsg.), S. 11 – 25
- Hesse, Joachim Jens (ed.):* Regionen in Europa – Die Institutionalisierung des Regionalausschusses, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995/96
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.):* Erneuerung der Politik »von unten«? – Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1986
- Hesse, Joachim Jens; Benz, Arthur:* Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich – USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1990
- Hesse, Joachim Jens; Benz, Angelika; Benz, Arthur; Backhaus-Maul, Holger:* Regionalisierte Wirtschaftspolitik – Das Beispiel »Zukunftsinitiative Montanregionen«, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991
- Heuken, Lutz:* Schröder ist Favorit bei den »jungen Wilden« im Revier, in: WAZ, 5.4.1997, S.3
- Hilbert, Josef; Stöbe, Sybille:* Eine bessere Verwaltung braucht das Land! Gedanken zur Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1995
- Hilligweg, Gerd:* Beurteilung der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft und mögliche Weiterentwicklungskonzepte unter besonderer Berücksichtigung des Reformmodells einer finanzausgleichsorientierten Neugestaltung des Systems der EG-Regionalfonds, Universitätsverlag Brockmeyer, Bochum, 1994
- Hirsch, Joachim; Roth, Roland:* Das neue Gesicht des Kapitalismus, VSA-Verlag, Frankfurt, 1986
- Hirscher, Gerhard (Hrsg.):* Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, Berichte und Studien der Hans-Seidel-Stiftung, Band 63, Bayreuth, 1991
- Hoffmann, Jürgen:* Wie Wirtschaftspolitik wirklich modern wird – Deutschland nicht der Globalisierung ausliefern, sondern die Regionen und die Innovationen stärken, in: Frankfurter Rundschau, 28. 10. 1995, S. 6
- Hoffmann, Jürgen; Hoffmann, Rainer; Mückenberger, Ulrich; Lange, Dietrich (Hrsg.):* Jenseits der Beschlußlage – Gewerkschaft als Zukunftswerkstatt, Bund-Verlag GmbH, Köln, 1990
- Hombach, Bodo:* Nordrhein-Westfalen – Eine europäische Region formiert sich. Ausgangslage, Perspektive und Handlungsbedarf, in: Ulrich von Alemann, Rolf G. Heinze, Bodo Hombach (Hrsg.), S. 72 – 91
- Hommel, Manfred:* Die Erneuerung alter Industriegebiete – Internationale Erfahrungen im Vergleich, in: Hans Heinrich Blotevogel (Hrsg.), S. 179 – 189
- Horn, Ulrich (1997a):* Ministerpräsident Rau zur Verwaltungsreform – Keine neue Behörde, in: WAZ, 24. 2. 1997, S. 8
- Horn, Ulrich (1997b):* NRW-SPD will behutsame Reform. Vorstand: Kooperation der Revierstädte verbessern, in: WAZ, 7. 3. 1997, S. 2

- Hrbek, Rudolf*: Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: Siegfried Magiera und Detlef Merten (Hrsg.), S. 127 – 149
- Hrbek, Rudolf; Weyand, Sabine*: Das Europa der Regionen – Fakten, Probleme, Perspektiven, Beck'sche Reihe, München, 1994
- Huber, Stefan*: EG-Regionalpolitik auf dem Weg zum Regionalismus?, in: Fried Esterbauer und Peter Pernthaler (Hrsg.), S. 161 – 168
- Initiativkreis Ruhrgebiet*: Wir an der Ruhr – Gemeinsam nach vorn, Essen, 1995
- Isard, Walter (1956)*: Regional Science, the Concept of Region and Regional Structure, in: Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Vol. II, 1956
- Isard, Walter (1960)*: Methods of Regional Analysis – An Introduction to Regional Science, The M.I.T. Press, Cambridge/Massachusetts, 1960
- Jänicke, Martin (1986)*: Staatsversagen – Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, Piper, München, 1986
- Jänicke, Martin (1993)*: Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form, in: Carl Böhret und Göttrik Wewer (Hrsg.), S. 63 – 77
- Jann, Werner*: Regieren im Netzwerk der Regionen, in: Carl Böhret und Göttrik Wewer (Hrsg.), S. 187 – 206
- Jochimsen, Reimut*: Europäische Regionalpolitik – Autonomieverlust für die Regionen?, in: Lothar F. Neumann (Hrsg.), S. 115 – 129
- Jürgens, Ulrich; Krumbein, Wolfgang (Hrsg.)*: Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, edition sigma, Berlin, 1991
- Junne, Gerd (1990)*: Chancen für eine Reregionalisierung der Politik, in: Ulrich von Alemann, Rolf G. Heinze und Bodo Hombach (Hrsg.), S. 376 – 385
- Junne, Gerd (1992)*: Reregionalisierung – Chancen regionaler Reintegration von Produktion und Konsum als Folge der Entwicklung neuer Technologien, in: Werner Fricke (Hrsg.), S. 337 – 347
- Kaase, Max (1991)*: Partizipation, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), S. 466 – 471
- Kaase, Max (1992)*: Politische Beteiligung, in: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hrsg.), S. 429 – 433
- Karl, Helmut; Nienhaus, Volker*: Politische Ökonomie regionaler Flexibilitätshemmnisse, Selbstverlag der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn, 1989
- Kastning, Lars*: Regionalentwicklung und Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Michael Strübel (Hrsg.), S. 184 – 201
- Kemmer, Heinz-Günter*: Am Ende zu teuer – Die Bergleute kämpfen um ihre Jobs, in: DIE ZEIT, 14.02.1997, S. 22

- Kern, Horst*: Globalisierung und Regionalisierung bei industrieller Restrukturierung, in: Wolfgang Krumbein (Hrsg.), S. 141 – 152
- Kiefer, Marcus*: Vom Phänomen zum Phantom – Die CDU des Ruhrgebiets, in: Rainer Bovermann, Stefan Goch, Hans-Jürgen Priamus (Hrsg.), S. 173 – 203
- Kilper, Heiderose (1991)*: Konzeptionen und Strategien regionaler Entwicklung, Institut Arbeit und Technik, IAT PS 01, Gelsenkirchen, 1991
- Kilper, Heiderose (1995)*: Von regionaler Selbstregulierung zu interregionaler Konkurrenz. Wandel kommunaler Zusammenarbeit im Ruhrgebiet, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 69 – 104
- Kilper, Heiderose (Hrsg.)*: Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1995
- Kilper, Heiderose; Rehfeld, Dieter*: Vom Konzept der Agglomerationsvorteile zum Industrial District. Überlegungen zur Bedeutung innerregionaler Verflechtungen und Kooperationsbeziehungen für die Stabilität von Regionen, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1991
- Kilper, Heiderose; Latniak, Erich; Rehfeld, Dieter; Simonis, Georg*: Das Ruhrgebiet im Umbruch – Strategien regionaler Verflechtung, Leske + Budrich, Opladen, 1994
- King, Alexander; Schneider, Bertrand*: Die globale Revolution, Bericht des Club of Rome 1991, erschienen als SPIEGEL SPEZIAL, 2/1991, Hamburg
- Klemmer, Paul*: Ruhrgebiet hat Zukunftschancen, in: WAZ, 11. 1. 1996, S. 12
- Klemmer, Paul; Schubert, Klaus (Hrsg.)*: Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten, Dunker & Humblot, Berlin, 1992
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1990)*: Subsidiarität – Föderalismus – Dezentralisation. Initiativen zu einem »Europa der Regionen«, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 5/1990, S. 173 – 174
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1994)*: Europa der Regionen – Europa der Kommunen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994
- Koalitionsvereinbarung zwischen der NRW-SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW*, Düsseldorf, 1995
- Koch, Claus*: Die Gier des Marktes – Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, Carl Hanser Verlag, München, 1995
- Köhler, Claus*: Internationalökonomie – Ein System offener Volkswirtschaften, Duncker & Humblot, Berlin, 1990
- Köhler, Horst*: Globalisierung, sozialer Zusammenhalt und Demokratie – Die Renaissance der Sparkassenidee, Rede anlässlich des XVIII. Weltkongreß der Sparkassen in Tokio, Bonn, 23. 10. 1996

- König, Klaus*: Organisation und Prozeß: Zur Internationalisierung des Regierens, in: Carl Böhret und Göttrik Wewer (Hrsg.), S. 143 – 163
- Kohler-Koch, Beate*: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Carl Böhret und Göttrik Wewer (Hrsg.), S. 107 – 141
- Kommunalpolitische Vereinigung der CDU (Hrsg.)*: Eine einheitliche Regionalbehörde für Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 1996
- Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.)*: Kommunalverband – Ruhrgebiet. Wege – Spuren, 1995, Essen
- Kommunalverband Ruhrgebiet (1993)*: Strukturwandel im Ruhrgebiet, Essen, 1993
- Kommunalverband Ruhrgebiet (1995)*: Vision Ruhr – 75 Jahre Kommunalverband Ruhrgebiet, Essen, 1995
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.)*: Entwicklungsagentur Ruhrgebiet – Vorschläge zur politisch-administrativen Weiterentwicklung des Ruhrgebiets, St. Augustin, 1989
- Krafft, Alexander; Ulrich, Günter*: Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation – Erfahrungen mit der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, Leske + Budrich, Opladen, 1993
- Kreibich, Rolf (1986)*: Die Wissenschaftsgesellschaft. Von Galilei zur High-Tech-Revolution, Frankfurt/M., 1986
- Kreibich, Rolf (1993)*: Strukturwandel durch harte oder weiche Standortfaktoren?, Beitrag für das IBA-Streitbuch, Berlin/Gelsenkirchen, 1993
- Kreye, Otto*: Die Verwaltung der ökonomischen Krise ist nicht die Lösung – Über die Alternative zur Politik der Anpassung an die Weltmärkte, in: Frankfurter Rundschau, 20. 11. 1995, S. 8
- Krings, Josef; Kunzmann, Klaus R.*: Eine kommunale Agentur Rhein-Ruhr (ARR). Eine Ideen-skizze zur Zukunft des KVR, Universität Dortmund – Fakultät für Raumplanung, 1995
- Krosigk, Friedrich von*: Zwischen Folklore und Revolution – Regionalismus in Westeuropa, in: Dirk Gerdes (Hrsg.), S. 25 – 48
- Krumbein, Wolfgang (Hrsg.)*: Ökonomische und politische Netzwerke in der Region. Beiträge aus der internationalen Debatte, Lit Verlag, Münster/Hamburg, 1994
- Kruse, Heinz (1990)*: Reform durch Regionalisierung – Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1990
- Kruse, Heinz (1991a)*: Regionalpolitik und regionale Kooperation, in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), S. 37 – 55
- Kruse, Heinz (1991b)*: Eigenständige Regionalentwicklungspolitik im Gemeinsamen Binnenmarkt – Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Hans Heinrich Blotevogel (Hrsg), S. 323 – 342

- Kruse, Heinz (1992):* Die moderne Industriegesellschaft – eine Herausforderung an staatliches Handeln, in: Werner Fricke (Hrsg.), S. 3 – 15
- Kühn, Stefan (1995):* Harte Arbeit für weiche Standortfaktoren – Der Initiativkreis Ruhrgebiet, in: Manfred Bourrée und Ludger Claßen (Hrsg.), S. 333 – 335
- Kühn, Stefan (1996):* Der Kommunalverband Ruhrgebiet, in: Rainer Bovermann, Stefan Goch, Hans-Jürgen Priamus (Hrsg.), S. 72 – 105
- Läpple, Dieter:* Trendbruch in der Raumentwicklung. Auf dem Weg zu einem neuen industriellen Entwicklungstyp?, in: Informationen zur Raumentwicklung, 11 – 12/1986, S. 909 – 920
- Lammert, Norbert:* Das Ruhrgebiet muß sich in Zukunft stärker politisch selbst organisieren, in: Manfred Bourrée und Ludger Claßen (Hrsg.), S. 76 – 80
- Landschaftsverband Rheinland:* Handbuch der 10. Landschaftsversammlung 1995 – 1999, Köln, 1995
- Landtag von Baden-Württemberg (Hrsg.):* Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart – Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 11/3067 vom 8. 12. 1993, Stuttgart, 1993
- Laszlo, Erwin:* Der Laszlo-Report – Wege zum globalen Überleben, Wilhelm Heyne Verlag, München, 1992
- Lauschmann, Elisabeth:* Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Gebrüder Jänecke Verlag, Hannover, 1970
- Lehmann, Ralf (1997a):* Neue Debatten – Was aus dem Ruhrgebiet wird, WAZ, 18. 1. 1997, S. 2
- Lehmann, Ralf (1997b):* Starker Tobak – Revier und Land auf Kollisionskurs, in: WAZ, 25. 2. 1997, S. 2
- Lehner, Franz:* Die europäische Wirtschaft im globalen Kontext – Strategische Entwicklungen und Perspektiven, Studie für den Initiativkreis Ruhrgebiet, Essen, 1994
- Lehner, Franz; Nordhause-Janz, Jürgen:* Vom Produktionsverbund zum Innovationsverbund – Strukturwandel und Standortqualitäten in Nordrhein-Westfalen, in: Paul Klemmer und Klaus Schubert (Hrsg.), S. 29 – 48
- Leicht, Robert:* Unter dem Diktat der Wirklichkeit – Deutschland 1995. Die Politik unterwirft sich der normativen Kraft des Faktischen, in: DIE ZEIT, 29. 12. 1995, S. 1
- Lindner, Rolf (Hrsg.):* Die Wiederkehr des Regionalen – Über neue Formen kultureller Identität, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1994
- Lipietz, Alain:* Demokratie nach dem Fordismus, in: Das Argument, 189/1991, S. 677 – 695
- Lucas, Rainer:* Die Kreisläufe schließen – ökologisch wirtschaften in der Region, in: Töblicher Gespräche 1995 (Hrsg.), S. 31 – 35
- Mämpel, Wulf:* SPD-Chef votiert für die A 52, in: WAZ, 12. 4. 1997, Lokalteil Essen, S. 2

- Magiera, Siegfried; Merten, Detlef (Hrsg.): Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Duncker & Humblot, Berlin, 1988*
- Malsch, Thomas; Seltz, Rüdiger (Hrsg.): Die neuen Produktionskonzepte auf dem Prüfstand – Beiträge zur Entwicklung der Industriearbeit, edition sigma, Berlin, 1987*
- Malschus, Viktor Frhr. von: Neue Ansätze der europäischen Raumordnung und Regionalpolitik – Möglichkeiten und Probleme einer eigenständigen Regionalentwicklung, in: Hans Heinrich Blotevogel (Hrsg.), S. 301 – 309*
- Martin, Hans-Peter; Schumann, Harald: Die Globalisierungsfalle – Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Rowohlt Verlag GmbH, Reinbeck, 1996*
- Mayntz, Renate: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1/1987, S. 89 – 110, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden*
- Menzel, Ulrich (1994): Der Strukturwandel der Weltwirtschaft und seine Konsequenzen für die internationale Wirtschaftsordnung, in: Wolfgang Hein (Hrsg.), S. 59 – 83*
- Menzel, Ulrich (1995): Die neue Unübersichtlichkeit, in der die Welt als Tollhaus erscheint. Globalisierung und Zersplitterung: zwei Megatrends, die sich diametral widersprechen, prägen die Gegenwart, in: Frankfurter Rundschau, 24. 7. 1995, S. 12*
- Merz, Martin; Wernicke, Christian: Die neue Internationale, in: DIE ZEIT, 25. 8. 1995, S. 9 – 13*
- Meyer, Bärbel: Die Massenmedien und die Globalisierung der Information, in: Wolfgang Hein (Hrsg.), S. 85 – 99*
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992a): Prozessurale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Oktober 1992*
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992b): Regionalisierung – Neue Wege in der Strukturpolitik Nordrhein-Westfalens, Düsseldorf, Dezember 1992*
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1993): Industrie- und Strukturpolitik für den Standort Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Oktober 1993*
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1994a): Mastering structural change with the help of Community programmes, Düsseldorf, 1994*
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1994b): Regionale Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, August 1994*

- Möller, Uwe (1995):* Globalisierung der Märkte – Fluch oder Segen?, in: Rissener Rundbriefe, 10/11 – 1995, S. 361 – 372
- Möller, Uwe (1996):* Was bleibt vom Sozialstandort Deutschland?, in: Rissener Jahrbuch 1996/97 (Hrsg.), S. 39 – 54
- Müller, Hans-Erich:* Heimatlose Weltbürger – Die veränderten Umweltbedingungen sind Globalisierungstreiber für die Unternehmen, in: Die Mitbestimmung, 1/1997, S. 34 – 37
- Narr, Wolf-Dieter; Schubert, Alexander:* Weltökonomie – Die Misere der Politik, edition suhrkamp, Frankfurt, 1994
- Naschold, Frieder (1993):* Globale Innovationskonkurrenz und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie in den 90er Jahren, Vortrag auf der RKW-Tagung, Berlin, Mai 1993
- Naschold, Frieder (1994):* Modernisierung des Staates – Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, edition sigma, Berlin, 1994
- Negroponte, Nicholas:* Total Digital – Die Welt zwischen 0 und 1. Die Zukunft der Kommunikation, C. Bertelsmann Verlag GmbH, München, 1995
- Neumann, Lothar F. (Hrsg.):* Europa konkret – Zehn Beiträge zur Gestaltung des EG-Binnenmarktes, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1990
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.):* Zur Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik, Hannover, 1991
- Nohlen, Dieter (Hrsg.):* Wörterbuch Staat und Politik, R. Pieper GmbH & Co. KG, München, 1991
- Ohmae, Kenichi:* Die neue Logik der Weltwirtschaft – Zukunftsstrategien der internationalen Konzerne, Fischer Taschenbuch-Verlag, Frankfurt/M, 1994
- Ohne Verfasser (1994a):* Sehr kostspielig – Die Unternehmen werden immer internationaler, die Politiker hinken der Globalisierung derweil hinterher, in: Wirtschaftswoche, 16. 9. 1994, S. 41 – 48
- Ohne Verfasser (1994b):* Kontrolle verloren – Der Einfluß der internationalen Großanleger wächst. Immer häufiger müssen sich Regierungen ihrem Druck beugen, in: Wirtschaftswoche, 14.10.1994, S. 26 – 32
- Ohne Verfasser (1995):* Die Toblacher Thesen des Jahres 1995 – Ökologischer Wohlstand in der Region, in: Frankfurter Rundschau, 14. 9. 1995, S. 12
- Ohne Verfasser (1996a):* Für eine Abschaffung der »Gemeinschaftsaufgabe«, in: Handelsblatt, 28.11.1996, S. 7
- Ohne Verfasser (1996b):* EU-Budget droht Milliardenloch – Forscher empfehlen Reformen vor Erweiterung gen Osten, in: Frankfurter Rundschau, 5. 12. 1996, S. 13

- Ohne Verfasser (1996c):* Neues Konzept für die Regionalförderung – EU-Kommission stimmt zu, in: FAZ, 19.12.1996, S. 13
- Ohne Verfasser (1996d):* Die goldenen Zeiten der Tiger-Staaten sind vorbei, in: WAZ, 28. 12. 1996, S. 2
- Ohne Verfasser (1996e):* Die idealen Partner – Klärung des Begriffs »Region«, in: Behörden Spiegel, 12/1996, S. 16
- Ohne Verfasser (1997a):* Kraftlose Tiger – Den asiatischen Tigerstaaten geht die Puste aus, in: DER SPIEGEL, 6. 1. 1997, S. 60 – 65
- Ohne Verfasser (1997b):* Trend zu regionalen Spezialitäten, in: Süddeutsche Zeitung, 16. 1. 1997, S. 22
- Ohne Verfasser (1997c):* 220 000 Menschen waren dabei – Das ganze Revier zeigt Flagge für Kohle, in: WAZ, 16. 2. 1997, S. 1 – 2 (mit weiteren Berichten auf Seite 3 – 5)
- Ohne Verfasser (1997d):* Reformfähigkeit gesucht – SPD diskutiert über einen Landwirtschaftsverband Ruhr, in: Niederrhein Magazin, 1/1997, S. 15 – 17
- Ohne Verfasser (1997e):* Büssow warnt Ruhrgebiet vor »Kleinstaaterei«, in: WAZ, 6. 2. 1997, S. 3
- Ohne Verfasser (1997f):* Rau: Keine Reform am Reißbrett, in: WAZ, 1. 2. 1997, S. 2
- Ohne Verfasser (1997g):* KVR: Ruhrgebiet unteilbar, in: WAZ, 25. 2. 1997, S. 1
- Ohne Verfasser (1997h):* KVR besteht auf verbindlicher Mitgliedschaft der Revier-Städte, in: WAZ, 25. 2. 1997, S. 5
- Ohne Verfasser (1997i):* Ruhrgebiet – Eben auch Malocher, in: DER SPIEGEL, 22/1997 vom 26. 5. 1997, S. 80 – 84
- Ohne Verfasser (1997j):* Das Tempo, in dem weltweit gewirtschaftet wird, wächst rasant, in: Die Woche, 2. 5. 1997, S. 11
- Ohne Verfasser (1997k):* GRÜNE: Alle Kräfte bündeln, in: WAZ, 21. 3. 1997, S. 5
- Ohne Verfasser (1997l):* KVR: Deckel für den Pott – Protest gegen Pläne der SPD, in: WAZ, 10. 6. 1997, S. 5
- Ohne Verfasser (1997m):* Kampf um die Neuordnung der Mittelinstanzen verloren: NRW-SPD reformunfähig, in: niederrhein magazin, 3/1997, S. 21 – 22
- Ohne Verfasser (1997n):* Bau-Ausstellung als Modell. Ministerpräsident Rau zur Verwaltungsreform: Keine neue Behörde, in: WAZ, 24. 2. 1997
- Ohne Verfasser (1997o):* Regierungspräsidenten in NRW lehnen Bezirk Ruhrgebiet ab, in: WAZ, 13. 5. 1997, S. 5
- Ohne Verfasser (1997p):* Initiative von SPD-Kommunalpolitikern: Das Ruhrgebiet will mehr Rechte, in: Süddeutsche Zeitung, 25. 1. 1997, S. 12
- Opitz, Peter J. (Hrsg.):* Weltprobleme, Beck Verlag, Bonn, 1985

- Organisation for Economic Cooperation and Development (1989): Regional Politics in Germany, Publications Service of OECD, Paris, 1989*
- Patzelt, Werner J.:* Formen und Aufgaben von »Theorieforschung« in den Sozialwissenschaften, in: Ethik und Sozialwissenschaften – Streitforum für Erwägungskultur, 4/1993, S. 111 – 123
- Petersen, Ulrich:* Zur Rolle der Regionen im künftigen Europa, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7/1994, S. 278 – 285
- Petz, Ursula von:* Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Kommunalverband Ruhrgebiet: 75 Jahre Landesplanung und Regionalpolitik im Revier, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 7 – 68
- Pflug, Johannes:* Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen, in: Fritz Behrens, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert, Sybille Stöbe, Ernst M. Walsken (Hrsg.), S. 231 – 250
- Pieper, Richard:* Region und Regionalismus. Zur Wiederentdeckung einer räumlichen Kategorie in der soziologischen Theorie, in: Geographische Rundschau, Band 39, 1987, S. 534 – 539
- Piper, Nikolaus:* Schröder und die Folgen – Kann es in der globalisierten Wirtschaft noch eine sozialdemokratische Wirtschaftspolitik geben?, in: DIE ZEIT, 8. 9. 1995, S. 32
- Piore, Michael J.; Sabel, Charles F.:* Das Ende der Massenproduktion – Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Verlag Klaus Wagenbach, Berlin, 1985
- Porter, Michael E.:* Nationale Wettbewerbsvorteile – Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Wirtschaftsverlag Ueberreuter, Wien, 1993
- Poth-Mögele, Angelika:* Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Giesela Riescher (Hrsg.), S. 25 – 56
- Potthoff, Rolf (1997a):* Jetzt soll der KVR zum starken Stück des Reviers werden, WAZ, 18. 1. 1997, S. 2
- Potthoff, Rolf (1997b):* SPD-Pläne als Spiegel des »Revier-Bewußtseins«, WAZ, 24. 1. 1997, S. 3
- Prätorius, Rainer:* Einbindung und Freiraum – Untersuchung zum Dezentralisierungsbegriff in der Politik- und Sozialwissenschaft, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen, 1989
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.):* Erfolgreiche Globalisierung zum Nutzen aller – Abschlußklärung der Staats- und Regierungschefs anlässlich des G7 Gipfels in Lyon, 28. 6. 1996, Bulletin der Bundesregierung Nr. 59, Bonn, 12. 7. 1996
- Rau, Johannes:* Nach vorne denken, in: PASSAGE für Kultur bis Politik, 2/1994, S. 6 – 11

- Rehfeld, Dieter (1994a)*: Produktionscluster und räumliche Entwicklung – Beispiele und Konsequenzen, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 1994
- Rehfeld, Dieter (1994b)*: Auflösung und Neuordnung, in: PASSAGE für Kultur bis Politik, 2/1994, S. 20 – 27
- Reich, Robert B.*: Die neue Weltwirtschaft, Büchergilde Gutenberg, Frankfurt, 1994
- Reichard, Christoph*: Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, edition sigma, Berlin, 1994
- Reissert, Bernd*: Politikverflechtung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), S. 503
- Ridinger, Rudolf; Steinröx, Manfred (Hrsg.)*: Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 1995
- Riescher, Gisela (Hrsg.)*: Regionalismus '90 – Zur Dialektik des westeuropäischen Einigungsprozesses, Minerva Verlag, München, 1991
- Rinsche, Günter (Hrsg.)*: Kernland Europas – Das Ruhrgebiet in der Europäischen Gemeinschaft, Gebrüder Wilke GmbH, Hamm, 1993
- Rissener Jahrbuch 1996/97 (Hrsg.)*: Beiträge zu Politik, Wirtschaft und Sicherheit, HAUS RISSEN, Hamburg, 1996
- Ritter, Ernst-Hasso (1986)*: Aus der Länderperspektive – Politik der örtlichen Nähe, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), S. 213 – 225
- Ritter, Ernst-Hasso (1989)*: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: Archiv des öffentlichen Rechts 104, 1989, S. 389 – 413
- Roloff, Ernst-August*: Die Wiederentdeckung des Raums – Chancen der Geopolitik, in: Das Parlament, 20. 5. 1995, S. 23
- Sabel, Charles F.*: The Reemergence of Regional Economies, Discussion Paper FS I 89 – 3 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin, 1989
- Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen*: Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen – Gutachten für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Deutscher Gemeindeverlag, Köln, 1968
- Samtlebe, Günter*: Gespräch im WDR-Fernsehen, Sonntagsgespräch am 18. 6. 1995, Köln, 1995
- Schäfer, Albert*: Eine Kolonie, die sich am besten von Ferne verwalten läßt?, in: FAZ, 23. 8. 1996, S. 4 – 5
- Schäffer, Wilhelm D.*: Neue Pfade der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: WSI-Mitteilungen, 7/1990, S. 461 – 468
- Scharpf, Fritz W. (1990)*: Regionalisierung des europäischen Raums – Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, in: Ulrich Alemann, Rolf G. Heinze, Bodo Hombach (Hrsg.), S. 32 – 46

- Scharpf, Fritz W. (1991):* Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/1991, S. 621 – 634
- Scharpf, Fritz W. (1995):* Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), S. 75 – 98
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz:* Politikverflechtung – Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Scriptor, Kronberg, 1976
- Schink, Alexander:* Die europäische Regionalisierung – Erwartungen und deutsche Erfahrungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 5/1992, S. 385 – 393
- Schoneweg, Egon (1991):* Probleme und Möglichkeiten der neuen EG-Regionalpolitik, in: Hans Heinrich Blotevogel (Hrsg.), S. 311 – 321
- Schoneweg, Egon (1994):* Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Udo Bullmann (Hrsg.), S. 61 – 88
- Schröder, Gerhard:* Reifeprüfung – Reformpolitik am Ende des Jahrhunderts, Kiepenheuer & Witsch, Köln, 1993
- Veränderte Weltwirtschaft, in: Prognos AG (Hrsg.), S. 25 – 35
- Schubert, Klaus (1991):* Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Verlag Leske + Budrich, Opladen, 1991
- Schubert, Klaus (1992):* Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten – Eine Problemskizze, in: Paul Klemmer und Klaus Schubert, S. 13 – 27
- Schüttemeyer, Suzanne S.:* Demokratische Kultur und Sozialstaat. Überlegungen zu ihrer Funktion als Identitätsstifter, in: Rissener Jahrbuch 1996/97 (Hrsg.), S. 55 – 60
- Schultze, Rainer-Olaf (1991a):* Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft, in: Gerhard Hirscher, S. 223 – 248
- Schultze, Rainer-Olaf (1991b):* Föderalismus, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), S. 139 – 146
- Schumacher, Ernst Fritz:* Small is beautiful, Blond Briggs, London, 1973
- Schuster, Franz (Hrsg.):* Dezentralisierung des politischen Handelns (III) – Konzeption und Handlungsfelder, Forschungsbericht Nr. 61 der Konrad Adenauer Stiftung, St. Augustin, 1987
- Schute, Gerhard: SPD-Pläne: KVR droht die Auflösung – Nur noch freiwillige Mitglieder, in: WAZ, 6. 6. 1997, S. 1*
- Scott, Joanne:* Development dilemmas in the European Community – Rethinking regional development policy, Open University Press, Buckingham/Philadelphia, 1995
- Sedlacek, Peter:* Wirtschaftsgeographie – Eine Einführung, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1988
- Seele, Günter:* Die Neugliederung des Bundesgebiets und die Untergliederung der Bundesländer als Schlußstein der Gebietsreform, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), S. 145 – 212

- Seitz, Konrad (1992a):* Die japanisch-amerikanische Herausforderung: Deutschlands Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben, Verlag BONN AKTUELL, München, 1992
- Seitz, Konrad (1992b):* Die japanisch-amerikanische Herausforderung – Europas Hochtechnologieindustrien kämpfen ums Überleben, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10 – 11/92, 28.2.1992, S.3 – 15
- Simmel, Georg:* Soziologie des Raumes, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, Band XXVII, 1903, Heft 1
- Singh, Vijai P.:* Regionaler Strukturwandel in internationaler Perspektive, Diskussionspapiere zur Wirtschaftspolitik der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, Dezember 1987
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Bezirk Niederrhein (Hrsg., 1995):* Straffung der Aufbauorganisation, Beschluß A 2 des außerordentlichen Bezirksparteitages am 10. 6.1995 in Wesel, Düsseldorf, 1995
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Bezirk Niederrhein (Hrsg., 1996):* Kommunale Handlungsfähigkeit und kommunale Selbstverwaltung stärken, Beschluß A 1 des ordentlichen Bezirksparteitages am 22.6.1996 in Oberhausen, Düsseldorf, 1996
- SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1995):* Vision für eine starke Kompetenz – Die Zukunft der Regionalorganisation des Ruhrgebiets, Essen, 27.6.1995
- SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1996):* KVR 2000 – Auf dem Weg zu einer regionalen Infrastrukturpolitik, Essen, 23.2.1996
- SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1997):* Positionspapier KVR 2000 – Grundsätze der Organisation und Finanzierung, Januar 1997, Bochum
- SPD-Landesvorstand Nordrhein-Westfalen:* Gemeinden stärken – regionale Kräfte bündeln – Entwicklungen ermöglichen, Düsseldorf, 1997
- SPIEGEL SPEZIAL:* Trends 2000, 4/1993, Hamburg
- Spiekermann, Bernd; Malschus, Viktor Frhr. von; Ortmeyer, August; Schuster, Franz; Olbrich, Josef:* Europäische Regionalpolitik – Empfehlungen zur Weiterentwicklung, Konrad Adenauer Stiftung – Institut für Kommunalwissenschaft, Deutscher Gemeindeverlag, Köln, 1988
- Steger, Ulrich (Hrsg.):* Lean Administration – Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1994
- Steinberg, Heinz-Günter:* Zum Begriff Region in Wissenschaft und Praxis der Gegenwart, in: Alfred Hartlieb von Wallthor und Franz Petri (Hrsg.), S. 12 – 23
- Stöbe, Sybille; Brandel, Rolf:* Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, edition sigma, Berlin, 1996
- Strutynski, Peter (Hrsg.):* Schlanke Produktion, Regionalentwicklung und Industriepolitik, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 1993

- Sturm, Roland (1991a):* Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991
- Sturm, Roland (1991b):* Westeuropäischer Regionalismus und deutscher Föderalismus, in: Gerhard Hirscher (Hrsg.), S. 205 – 222
- Sturm, Roland (1992):* Regionalisierung der Industriepolitik? Die Suche der Bundesländer nach einer flexiblen Antwort auf den neuen europäischen Wirtschaftsraum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10 – 11/1992, S. 24 – 36
- Tetzlaff, Rainer:* Demokratie und Entwicklung als universell gültige Normen? Chancen und Risiken in der außereuropäischen Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Carl Böhrer und Göttrik Wewer (Hrsg.), S. 79 – 108
- Toblacher Gespräche 1995 (Hrsg.):* Heimat – Ökologischer Wohlstand in der Region, Toblach, 1995
- Verein »pro Ruhrgebiet«:* Der Verein »pro Ruhrgebiet« – Ein Kurzportrait, Essen, 1993
- Vierundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« für den Zeitraum 1995 bis 1998 (1999),* in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1376, 16. 5. 1995
- Voelzkow, Helmut (1994):* Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene – Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Udo Bullmann (Hrsg.), S. 347 – 363
- Voelzkow, Helmut (1996):* Der Zug in die Region – Politische Regionalisierung als Antwort auf die Globalisierung der Ökonomie, in: Berliner Debatte INITIAL, 5/1996, S. 68 – 78
- Voelzkow, Helmut (1997):* Der Zug in die Regionen, in: Die Mitbestimmung, 1/1997, S. 47 – 49
- Voelzkow, Helmut; Heinze, Rolf G.:* Entlastung des Staates durch organisierte Interessen? Der Beitrag intermediärer Institutionen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: WIS-Bericht Nr. 6/95, Bochum
- Waldmann, Peter:* Ethnoregionalismus – eine Herausforderung für den Nationalstaat, in: Gegenwartskunde, 3/1993, S. 373 – 398
- Wallthor, Alfred Hartlieb von; Petri, Franz (Hrsg.):* Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung, Münster, 1973
- Walsken, Ernst Martin:* Regionen gehört die Zukunft. Aber: Es wird weder Regierungspräsidenten noch Landschaftsverband Ruhrgebiet geben, in: Westdeutsche Zeitung, 3. 5. 1997, S. 5
- Waniek, Roland W. (1990):* Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Bericht 5/1990, Bochum, 1990

- Waniek, Roland W. (1992):* Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft – eine kritische Bestandsaufnahme, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Bericht 1/1992, Bochum, 1992
- Waniek, Roland W. (1995):* Regionalisierung der Strukturpolitik – Erfahrungen aus der »Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens« (ZIN), in: Rudolf Ridinger und Manfred Steinröx (Hrsg.), S. 178 – 200
- Weber, Max (1904):* Die »Objektivität« sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: Max Weber, Soziologie – Universalgeschichtliche Analysen – Politik, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 1973
- Weber, Max (1921/1984):* Soziologische Grundbegriffe, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1921/1984
- Welsch, Johann (1992b):* Akute »Standortschwäche« oder Strategiedefizit? Industrie- und unternehmenspolitische Versäumnisse als Zukunftsrisiken für den »Industriestandort Deutschland«, in: WSI-Mitteilungen, 5/1992, S. 283 – 293
- Wessels, Wolfgang:* Es geht um die Europafähigkeit, in: Europäische Zeitung, 6/1996, S. 1 – 4
- Wewer, Göttrik (1992):* Vor der ersten globalen Revolution? Der jüngste Bericht des Club of Rome, in: Gegenwartskunde, 1/1992, S. 43 – 55
- Wewer, Göttrik (1993):* Die Zukunft des Regierens in einer turbulenten Welt, in: Carl Böhret und Göttrik Wewer (Hrsg.), S. 9 – 27
- Whittlesey, Derwent:* The Regional Concept and the Regional Method, in: American Geography – Inventory and Prospekt, Syracuse University Press, 1954
- Willke, Helmut (1987):* Entzauberung des Staates. Grundlinie einer systemtheoretischen Argumentation, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1987, S. 285 – 307, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987
- Willke, Helmut (1996):* Die Ironie des Staates – Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Suhrkamp-Taschenbuch Verlag, Frankfurt, 1996
- Wölk, Angelika (1995):* Krings: »Neues Gesicht« für KVR. Verband soll den Charakter einer Agentur bekommen, in: WAZ, 19. 8. 1995, S. 3
- Wölk, Angelika (1997):* Viele Ratschläge für den KVR – Verbandsdirektoren plädieren für mehr Kompetenzen, in: WAZ, 18. 4. 1997, S. 2
- Wolf, Hubert:* Revierstädte fliegen aufs schöne Cannes, in: WAZ, 7. 3. 1997, S. 3
- Worms, Bernhard:* Wie das Landesparlament das Europa der Regionen gestaltet, in: Ulrich von Alemann, Rolf G. Heinze und Bodo Hombach (Hrsg.), S. 190 – 201
- Zarh, Michael:* Neuordnung der Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, in: Informationen zur Raumentwicklung, 9 – 10/1991, S. 539 – 555

- Ziegler, Astrid*: Die deutsche Regionalpolitik vor neuen Herausforderungen – Einige Anmerkungen zur Reformdiskussion der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW), in: WSI-Mitteilungen, 3/1995, S. 206 – 214
- Zöpel, Christoph*: Erneuerung der alten Industrieregion Ruhrgebiet – Bilanz, Perspektiven, Fragen, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 1988), S. 73 – 87
- Zürn, Michael*: Jenseits der Staatlichkeit – Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: Leviathan – Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1992, S. 490 – 513

# VERZEICHNIS DER ANMERKUNGEN

---

- 1 Zu Fragen der Globalisierung insbesondere Androsch, Böhret, Czempiel, Hans-Böckler-Stiftung (1994), Hauchler, Hein, King/Schneider, König, Kohler-Koch, Laszlo, Naschold, Ohmae, Opitz, Reich, Schroeder, Tetzlaff, Wewer (1993) und Zürn. Zu Fragen der Regionalisierung insbesondere Alemann/Heinze/Hombach, Esterbauer, Heinze/Voelzkow (1990a), Hesse/Benz, Institut für Landes- und Stadtentwicklung (1992), Junne (1990 und 1992), Krafft/Ulrich, Kruse (1990), Lindner, Ministerium für Mittelstand, Wirtschaft und Technologie (1992a, 1992b), Porter, Prätorius, Riescher, Sabel, Schumacher, Schuster und Waniek (1990, 1992, 1995).
- 2 Menzel (1995), S. 12
- 3 Buttros-Ghali, nach: Martin/Schumann, S. 42. Sowohl Menzel als auch Buttros-Ghali verwenden den Begriff der Zersplitterung für die wachsende Bedeutung der subnationalen Ebene und damit die Regionalisierung des politisch-administrativen Systems; vgl. Kap. 4.
- 4 Die in der Politikwissenschaft geführte Diskussion, ob sich der Nationalstaat überlebt habe (vgl. Böttcher, S. 329; Cochrane; Czempiel, S. 12; Hein, S. 8ff) oder – insbesondere durch die Entwicklungen in Osteuropa – vor einer Renaissance stehe (vgl. Beyme, S. 339f.), ist für diese Arbeit unbeachtlich. Sie untersucht nämlich nicht nationalistische Tendenzen im Bewußtsein der Menschen, sondern die funktionale Frage, ob die Nationalstaaten den Herausforderungen der Globalisierung gewachsen sind und inwieweit durch eine politisch-administrative Regionalisierung neue Steuerungsressourcen erschlossen werden können.
- 5 »The nation-state is becoming too small for the big problems of life and too big for the small-problems of life.« Bell, S. 3
- 6 Vgl. von Malchus, S. 304ff.
- 7 Die abnehmende Steuerungsfähigkeit wird aus systemtheoretischer Sicht insbesondere von Luhmann diskutiert. Vgl. außerdem Krafft/Ulrich und Willke (1987 und 1996).
- 8 Vgl. Voelzkow (1997), S. 47
- 9 Vgl. Voelzkow (1996), S. 69f., Voelzkow (1997), S. 47
- 10 Vgl. Kreye, S. 8; Leicht, S. 1
- 11 Heinze/Hilbert, S. 2
- 12 Vgl. Erler, S. 11ff.
- 13 Vgl. Gramke (1994b), S. 1
- 14 Vgl. Knemeyer (1994)
- 15 Vgl. Hoffmann, S. 6; Junne (1990; 1992); Krafft/Ulrich; Kruse (1990); Sabel
- 16 Vgl. Teil II, Kap. 3; Teil III; Voelzkow (1996), S. 70ff.; Voelzkow (1997), S. 47f.
- 17 Kern, S. 147
- 18 Voelzkow (1996), S. 70
- 19 Vgl. Heinze/Voelzkow/Hilbert, S. 9f.
- 20 Die theoretische Fundierung erfolgt auf der nächsten Seite.
- 21 Vgl. Patzelt, S. 113
- 22 Ebenda, S. 113
- 23 Patzelt, S. 113
- 24 Ausgewertet wurden WAZ, NRZ und Westfälische Rundschau.
- 25 Die nordrhein-westfälische F.D.P. wurde in die Befragung nicht einbezogen, da sie zum Zeitpunkt der Befragung nicht im Landtag vertreten war und in der politischen Diskussion über die Restrukturierung der regionalen Ebene in Nordrhein-Westfalen keine erkennbare Rolle spielt.

- 26 Hardt, S. 85
- 27 Vgl. Weber, S. 19
- 28 Roloff, S. 23
- 29 Vgl. Bullmann, S. 26; Fürst (1995), S. 136f.; Kilper, S. 88ff.
- 30 Vgl. Fürst (1991), S. 71
- 31 Dazu insbesondere Brugger, der die Debatte über das Konzept einer endogenen Entwicklung sowohl im Hinblick auf die inhaltlichen Perspektiven als auch auf die theoretischen Defizite bestimmt hat.
- 32 Vgl. Hesse (Hrsg.)
- 33 Vgl. Schuster
- 34 Vgl. Junne (1985) und Alemann/Heinze/Hombach
- 35 Prätorius, S. 9
- 36 Vgl. Fürst (1995), S. 120ff. und Kilper (1995), S. 89f.
- 37 Vgl. Butzin (1993), S. 21
- 38 Vgl. Kilper (1995), S. 89f.
- 39 Kilper (1995), S. 89f.
- 40 Andersen (1991b), S. 164 weist differenzierend darauf hin, daß sich der Begriff Nähe auf vier unterschiedliche Beziehungsebenen bezieht: erstens die räumliche, zweitens die sachliche, drittens die soziale und politisch-institutionelle sowie viertens die emotionale Nähe; vgl. außerdem Schultze (1991a), S. 223ff.
- 41 Dies wird besonders deutlich in der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen (ZIN), die explizit alle drei skizzierten Funktionen des Raumes nutzen will; vgl. Kilper/Latniak/Rehfeld/Simonis, S. 117ff.
- 42 Lauschmann, S. 10
- 43 Vgl. Gramke (1994b)
- 44 Die OECD spricht im Rahmen der Herausbildung von Wirtschaftsblöcken wie der EU, der NAFTA und der ASEAN-Gruppe von der Regionalisierung der Weltwirtschaft.
- 45 Vgl. Borrmann, S. 5f. und 12f.; Czempel, S. 62ff.
- 46 Vgl. Bausinger, S. 476; Hombach, S. 91
- 47 Vgl. Aberle/Priebe/Spohl/Zimmermann, S. 39; Batt, S. 16; Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. VII; von Gleich, S. 80; Hahne, S. 53; Hommel, S. 186; Kilper/Latniak/Rehfeld/Simonis; S. 22; Kruse (1992), S. 14; Worms, S. 194
- 48 Vgl. Brede, S. 3ff. mit weiteren Nachweisen
- 49 Isard, S. 20
- 50 Simmel, S. 32
- 51 Vgl. Hardt, S. 93; Heinze/Hilbert, S. 2; Lehner/Nordhause-Janzen, S. 29; Schubert, S. 20
- 52 Brede, S. 5
- 53 Vgl. Schink, S. 338; Whittlesey, S. 30: »It (a region) is an intellectual concept.«
- 54 Isard, S. 18
- 55 Vgl. Narr/Schubert, S. 31
- 56 Vgl. Koch, S. 73
- 57 Vgl. Hein, S. 8ff.; Scharpf (1991), S. 621; Weber, S. 90ff.
- 58 Batt, S. 27
- 59 Vgl. Tetzlaff, S. 83ff.; Wewer (1993), S. 13

- 60 Martin/Schumann, S.20
- 61 Vgl. Eißel, S. 45; Scharpf (1991), S. 622; Voelzkow (1996), S. 72ff.
- 62 Vgl. Böhret/Wewer (Hrsg.)
- 63 Vgl. Narr/Schubert, S. 32
- 64 Vgl. Schüttemeier, S. 58
- 65 Die Verselbständigung der Subsysteme kann bis zu einer Immunität der Teilsysteme gegenüber externer Steuerung führen; vgl. Batt, S. 31f.
- 66 Dazu ist eine breite Debatte geführt worden, die von der »Herrschaft der Verbände« (Theodor Eschenburg) bis zu neokorporatistischen Vorstellungen (Ulrich von Alemann und Rolf G. Heinze) reicht.
- 67 Vgl. Beck (1986 und 1995); Merz/Wernicke
- 68 Vgl. Jänicke (1986 und 1993)
- 69 Vgl. Scharpf/Reisert/Schnabel
- 70 Vgl. Butzin (1993), S. 16
- 71 Vgl. Wewer, S. 11
- 72 Vgl. Kilper/Rehfeld, S. 44f.
- 73 In NRW wird darauf mit ZIN reagiert; vgl. Heinze/Voelzkow (1990a); Hesse/Benz/Benz/Backhaus-Maul; Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992a); Voelzkow (1995) sowie – kritisch – Waniek (1990 und 1995).
- 74 Vgl. Kruse (1990)
- 75 Vgl. Butzin (1993), S. 17ff.; Häußermann, S. 14ff.
- 76 Vgl. Schuster
- 77 Vgl. Böttcher, S. 329; Brugger, S. 6; O.V. (1997b), S. 22
- 78 Die einzige Ausnahme machen die institutionellen Veränderungen. Diese sind im Hinblick auf die Globalisierung so eng mit den politischen Umbrüchen verwoben, daß eine gesonderte Untersuchung nicht sinnvoll wäre. Ein eigenes Kapitel über die institutionellen Umbrüche hieße, die formale Struktur der Arbeit über die innere Logik des Untersuchungsgegenstandes zu stellen. Davon wurde bewußt Abstand genommen.
- 79 Vgl. für die internationale Debatte Amin/Thrift, Androsch, Cochrane, Dosi, Glasmeier, King/Schneider, Laszlo, Lehner, Naschold mit weiteren Nachweisen, OECD (1991), Ohmae, Porter, Reich, Sabel, Scott und Singh
- 80 Die Globalisierungsdebatte findet sich nicht nur in der Politik- und der Wirtschaftswissenschaft, sondern auch im Bereich der Geographie, der Soziologie, der Zukunftsforschung und der Rechts- und Kulturwissenschaft.
- 81 Die Globalisierungsdebatte führt zu erstaunlichen neuen cleavages: Sozialdemokraten werden aus Angst vor den anonymen Kräften des Weltmarktes zu Strukturkonservativen, während Konservative neue Gestaltungsspielräume diagnostizieren »und der Zukunft zugewandt« (Wolfgang Schäuble) sind.
- 82 So wird z.B. in Tarifaueinandersetzungen von den Arbeitgeberverbänden auf den internationalen Wettbewerbsdruck und von den Gewerkschaften auf die internationalen Standortvorteile des sozialen Friedens sowie qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hingewiesen.
- 83 Vgl. Heinze/Hilbert, S. 2; Voelzkow (1997), S. 47
- 84 Vgl. Köhler; Ohmae; Helmut Schmidt, in: Androsch, S. VII,
- 85 Vgl. Fröbel/Heinrichs/Kreye, S. 69ff.; Hauchler, S. 1050; Hein, S. 22ff.; Koch, S. 71f.; C. Köhler, 57ff.; Ohmae, S. 14ff.
- 86 Vgl. Androsch; Butzin (1993), S. 14f.; Dosi; Grabher (1988); Hauchler; Heinze/Voelzkow/Hilbert; Hirsch; Hirsch/Roth; Hoffmann/Hoffmann/Mückenberger/Lange; Junne (1992); Kern/Schumann; Kilper/Rehfeld; Kreibich (1993); Kruse (1990); Lehner; Malsch/Seltz; Möller (1995); Naschold; Ohmae; Piore/ Sabel; Reich; Schroeder; Seitz (1992a/1992b); SPIEGEL SPEZIAL und Strutynski
- 87 Vgl. Hans Böckler Stiftung (1994)
- 88 Vgl. Fröbel/Heinrichs/Kreye, S. 69; Piper

- 89 Vgl. Borrmann, S. 19; Menzel (1994), S. 62f.; Wewer, S. 9
- 90 Unter den fünf kleinen Tigern versteht man Hongkong, Malaysia, Singapur, Südkorea und Taiwan. In Vietnam wollen einige Beobachter bereits den sechsten Tiger ausgemacht haben. Mittlerweile wird allerdings darüber diskutiert, ob bereits »die goldenen Zeiten der Tiger-Staaten vorbei« sind; vgl. dazu O.V. (1996d) und O.V. (1997a), S. 60ff. Exporteinbrüche, rückläufiges Wachstum und Wechselkursanpassungen markieren nach Meinung mancher Beobachter einen Wendepunkt in der Aufwärtsentwicklung der asiatischen Schwellenländer.
- 91 Genannt werden in der Regel die Slowakei, Tschechien und Ungarn.
- 92 Die asiatischen Schwellenländer werden zum japanisch dominierten Wirtschaftsraum hinzugezählt.
- 93 Dazu zählt im Hinblick auf die North American Free Trade Assosiation (NAFTA) auch Kanada.
- 94 Vgl. Borrmann, S. 18f.; Menzel (1994), S. 70ff.; Ohmae, S. 13
- 95 Vgl. Androsch; Bellmann, S. 26; Läßle, S. 914f.; Ohmae
- 96 „Um in globalen Märkten konkurrieren zu können, müssen die Unternehmen immense Fixkosten hinnehmen. (...) Dies ist der fundamentale Wandel gegenüber der Zeit vor fünfzehn oder auch nur zehn Jahren. In einem Umfeld, wo variable Kosten dominieren, konzentrierten sich Manager primär auf Gewinnmaximierung durch Senkung von Material- und Lohnkosten sowie Arbeitsstunden. In einem Umfeld, wo Fixkosten dominieren, verlagert sich der Schwerpunkt auf die (...) Maximierung des Umsatzes. Diese neue Denkweise zwingt die Manager, ihre Fixkosten auf eine sehr viel breitere Marktbasis zu verteilen, und das treibt sie zur Globalisierung.« Ohmae, S. 24 ff.; vgl. auch Androsch, S. 338ff.
- 97 Vgl. Ohmae, S. 141 ff.
- 98 Nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft wird 1996 mit ca. 50 Mrd. DM ein neuer Rekord bei den Auslandsinvestitionen erreicht; vgl. WZ, 30.9.1996. Vgl. außerdem Menzel (1994), S. 69f.
- 99 Dieser Trend besteht zwar seit dem Ende des 2. Weltkrieges; er hat sich aber in den letzten Jahren deutlich beschleunigt. Vgl. Hauchler, S. 1047; Köhler, S. 23f.; Martin/Schumann, S. 152; SPIEGEL SPEZIAL, S. 18
- 100 Ohmae, S. 11
- 101 Vgl. C. Köhler, S. 25ff.
- 102 Vgl. für diesen (Mittel-)Wert: Möller (1995), 362f.; die Zahlen für die täglichen Kapitalmarkttransaktionen schwanken zwischen 650 Mrd. \$ (Schüttemeyer, S. 56) und 1.500 Mrd. \$ (Martin/Schumann, S. 74). Die täglichen Güter- und Dienstleistungsströme betragen ca. 2% der täglichen Devisenmarktumsätze; vgl. H. Köhler, S. 12.
- 103 Vgl. Hauchler, S. 1047
- 104 Vgl. Menzel (1994), S. 67
- 105 O.V. (1997j), S. 11
- 106 Vgl. Ohmae, S. 190ff.
- 107 Vgl. C. Köhler, S. 11 und S. 57ff.; Martin/Schumann, S. 79f.
- 108 Vgl. C. Köhler, S. 83ff.; Martin/Schumann, S. 106; Ohmae, S. 14
- 109 Vgl. Fröbel/Heinrichs/Kreye, S. 69; Hein, 9f.; Hoffmann/Hoffmann/Mückenberger/Lange, S. 120; ein »Lehrbeispiel« für die begrenzten nationalen Handlungsspielräume sind die Erfahrungen der ersten zwei Amtsjahre von Präsident Mitterrand; dazu Fröbel/Heinrichs/Kreye, S. 66.
- 110 Vgl. Hauchler, S. 1047
- 111 Vgl. Dolata, S. 222ff.; Hein, S. 18ff.
- 112 Vgl. Butzin (1993), S. 13ff.
- 113 Vgl. Kern, S. 143ff.; Piore/Sabel
- 114 Vgl. Hirsch/Roth; Kern/Schumann; Kreibich (1986 und 1993); Lehner; Malsch/Seltz; Piore/Sabel
- 115 Vgl. Kreibisch (1986); Ohmae, S. 24
- 116 Dies wird von Seitz (1992a und 1992b) verkannt, indem seine Analysen und Strategievorschläge ausschließlich auf technologische Innovationen abstellen.
- 117 Vgl. Hein, S. 11 ff.

- 118 Das Fordismus-Konzept hat viele Berührungspunkte mit der Theorie der langen Wellen, die sich maßgeblich auf die Arbeiten von Kondratieff und Schumpeter bezieht; vgl. Hein, S. 12.
- 119 Vgl. Butzin (1993), S. 17ff.; Butzin (1995), S. 7ff.; Hein, S. 11ff.; Hirsch/Roth; Kruse (1990); Läßle, S. 911ff.
- 120 Vgl. Hein, S. 18ff.
- 121 Vgl. Kreibisch (1993)
- 122 Vgl. Ohmae, S. 26; Müller, S. 34
- 123 Vgl. Bracht, S. 92f.; anders Dolata (1997), S. 25
- 124 Vgl. Naschold (1993), S. 23ff.
- 125 Im Sinne Schumpeter'scher Innovationsgewinne.
- 126 Der kanadische Soziologe Marshall McLuhan spricht vom globalen Dorf; vgl. auch Negroponce.
- 127 Vgl. Hein, S. 35ff.
- 128 Vgl. Czempiel; Hein; Tetzlaff
- 129 Vgl. Czempiel, S. 7
- 130 Vgl. Cecchini
- 131 Vgl. Neumann, S. 12f.
- 132 Vgl. Berger, S. 104ff.
- 133 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow
- 134 Vgl. Scharpf (1995), S. 75
- 135 Wewer (1993), S. 13
- 136 Vgl. Fröbel/Heinrichs/Kreye, S. 70
- 137 Czempiel, S. 103
- 138 Vgl. Schröder, S. 80
- 139 Wewer (1993), S. 9
- 140 Beck (1995)
- 141 Vgl. Hein, S. 30
- 142 Die Vereinten Nationen sind weder von ihrer finanziellen Ausstattung und ihrer organisatorischen Struktur noch von ihren Kompetenzen her in der Lage, diese Rolle zu übernehmen. Der Ausbau der UN zu einer supranationalen Institution ist auf absehbare Zeit nicht denkbar, da er mit der Verlagerung nationalstaatlicher Kompetenzen und Hoheitsrechte verbunden wäre. Dies zeigen nicht zuletzt die Probleme, die den europäischen Integrationsprozeß begleiten.
- 143 Vgl. König; Kohler-Koch; Ohmae, S. 16
- 144 King/Schneider, S. 48
- 145 Vgl. King/Schneider, S. 20
- 146 Vgl. Möller (1996), S. 49ff.
- 147 Vgl. Möller (1996), S. 52ff.
- 148 Vgl. Meyer, S. 80ff.; Schüttemeyer, S. 56
- 149 Negroponce, S. 7
- 150 Vgl. Schüttemeyer, S. 56
- 151 Vgl. Narr/Schubert, S. 21
- 152 Vgl. Möller (1996), S. 39; Ohmae, S. 21f.

- 153 Vgl. Ohmae, S. 38ff.
- 154 Neben den mentalen Globalisierungsprozessen ist auch die Besinnung auf eine kleinräumige Verwurzelung festzustellen; vgl. für diese gegenläufige Entwicklung Kap. 4.7. Die mentalen Entgrenzungen sind im übrigen kein einheitlicher Trend. In manchen Ländern, z.B. in Osteuropa, sind auch nationalistische Entwicklungen festzustellen.
- 155 Vgl. Dolata, S. 231ff.
- 156 Vgl. Müller, S. 37
- 157 Globalisierung und Regionalisierung werden zwar aus Gründen der phänomenologischen und analytischen Klarheit getrennt diskutiert. Sie sind jedoch vor diesem Hintergrund »zusammen zu lesen«; vgl. Kap. 1.4.
- 158 Vgl. Krafft/Ulrich, S. 27ff.
- 159 Auch vorher wurde bereits über die Steuerungsprobleme der Politik debattiert. So wurde bereits Anfang der 60er Jahre eine »Herrschaft der Verbände« (Theodor Eschenburg) konstatiert, die den Spielraum für teleonomes staatliches Handeln einschränkt.
- 160 Vgl. Krafft/Ulrich, S. 69ff.
- 161 Vgl. Willke (1987), S. 289 und Willke (1996)
- 162 Vgl. Batt, S. 31ff.
- 163 Vgl. Heinze/Hilbert, S. 11ff.
- 164 Vgl. Heinze/Voelzkow (1990a); Voelzkow (1994)
- 165 Vgl. Meyers
- 166 Vgl. Beck (1986 und 1995); Kaase (1991), S. 470; Kaase (1992), S. 431; Merz/Wernicke
- 167 Vgl. Butzin/Helbrecht/Miosga/Rehle, S. 20f. Ein exemplarisches Beispiel ist die regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen; vgl. Blotevogel (1994), S. 19; Heinze/Voelzkow (1990a); Waniek (1995).
- 168 Vgl. Jänicke (1993), S. 63f.
- 169 Jänicke (1993), S. 68
- 170 Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel
- 171 Mit der Verfassungsreform von 1969 ist die schon im Grundgesetz angelegte Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern noch weiter ausgebaut worden. Sie erstreckt sich auch auf das Finanzsystem, das sich verstärkt vom Trenn- zum Mischsystem gewandelt hat. Auch die Kommunen sind durch das System von zweckgebundenen Finanzzuweisungen von Bund und Land in das System der Politikverflechtung eingebunden.
- 172 Vgl. Andersen (1992), S. 69
- 173 Vgl. Reissert, S. 503
- 174 Vgl. Andersen (1992), S. 70; Reissert, S. 503; Schultze (1991), S. 144
- 175 Dieser Dezentralisierungstrend ist nicht nur in den OECD-Staaten festzustellen. Er hat mittlerweile auch osteuropäische Staaten erfaßt; vgl. Schink, S. 385.
- 176 Vgl. Prätorius; Schuster (Hrsg.)
- 177 Vgl. Teil I, Kap. 4
- 178 Vgl. Rehfeld (1994a); Voelzkow (1997), S. 47
- 179 Rehfeld (1994b), S. 20f.
- 180 In der neueren betriebssoziologischen Diskussion ist deutlich geworden, daß sich die These vom »Ende der Massenproduktion« (Michael J. Piore und Charles F. Sabel) empirisch nicht halten läßt. Ihr Anteil an der Summe aller produzierten Waren und Dienstleistungen nimmt jedoch ab, weil Dienstleistungen und die »flexible Produktion« eine größere Bedeutung erlangen; vgl. Lehner mit weiteren Nachweisen.
- 181 Vgl. Häußermann (1992), S. 18
- 182 Vgl. Kilper/Rehfeld, S. 5ff.
- 183 Vgl. Häußermann (1992), S. 17

- 184 Vgl. Ohmae, S. 24
- 185 Vgl. Kreibich (1993), S. 4ff.
- 186 Vgl. Hans Böckler-Stiftung (Hrsg./1995), S. 13ff.; Welsch (1992b), S. 292f.
- 187 Vgl. Batt, S. 204
- 188 Vgl. Kruse (1991), S. 44; Kruse (1992)
- 189 Vgl. Sabel, S. 9 ff.
- 190 Ohmae, S. 113
- 191 Mit Lokalisierung ist – aus der globalen Perspektive – die Einbindung eines Unternehmens in das regionale Produktions- und Distributionsumfeld gemeint; vgl. Müller, S. 36; Ohmae, S. 104f.
- 192 Vgl. Lipietz, S. 691; Müller, S. 34; Ohmae, S. 217
- 193 Vgl. Hein, S. 30
- 194 Vgl. Kreibich
- 195 So das z. Z. vorherrschende Verständnis in der Betriebssoziologie; Zitat aus Heinze/Voelzkow/Hilbert, S. 47. Unter Innovationen wird nach der klassischen Definition von Schumpeter die Durchsetzung von Neuerungen verstanden.
- 196 Vgl. Butzin (1993), S. 17; Häußermann (1992), S. 20
- 197 Vgl. Häußermann (1992), S. 11ff.; Hirsch; Hirsch/Roth
- 198 Vgl. Butzin/Helbrecht/Miosga/Rehle, S. 17ff.; Häußermann (1992), S. 12; Kilper/Rehfeld, S. 5ff.
- 199 Häußermann (1992), S. 14
- 200 Vgl. Häußermann (1992), S. 13; Heinze/Voelzkow/Hilbert, S. 36ff.; Karl/Nienhaus, S. 93ff.
- 201 Ohmae, S. 217
- 202 Vgl. Cecchini
- 203 Vgl. Ohmae, S. 241f.
- 204 Vgl. Hesse (ed.)
- 205 Vgl. Sturm (1991), S. 215ff. In ähnliche Richtung argumentiert auch Jochimsen (vgl. S. 115ff.); allerdings mit Einschränkungen im Hinblick auf die Beihilfenkontrolle der EG (vgl. S. 125ff.).
- 206 Vgl. Schoneweg (1994), S. 65ff.
- 207 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow
- 208 Vgl. Hrbek/Weyand; Waniek (1992); Schoneweg (1991 und 1994)
- 209 Vgl. Robert Leicht, S. 1
- 210 Vgl. Hein, S. 20f.; Voelzkow (1997), S. 47 sowie die Bausteine für einen Komplementären Regionalismus
- 211 Jänicke (1993), S. 72f.
- 212 Vgl. Busch-Lüty, S. 6ff.
- 213 Hauff, S. XV
- 214 Die Studie »Sustainable Netherlands« kommt zu dem Ergebnis, daß die Ressourcennutzung um den Faktor 10 vermindert werden muß. Zu den gleichen Zahlen kommt Lehner; anders Ernst-Ulrich von Weizsäcker, der vom »Faktor vier« – so sein aktuelles Buch – ausgeht.
- 215 Vgl. Glauber, S. 7
- 216 Vgl. Busch-Lüty, S. 11
- 217 Vgl. für die Gegenteilendenz Kap. 2.2.
- 218 Vgl. Bringezu/Schütz, S. 57

- 219 Vgl. Lucas, S. 32f.
- 220 Vgl. Lucas, S. 33
- 221 Vgl. Hoffmann/Hoffmann/Mückenberger/Lange, S. 315; Ritter, S. 220f.
- 222 Vgl. Möller (1996), S. 52ff.
- 223 Vgl. Kruse (1991), S. 38; Andersen (1992, S. 70) weist darauf hin, daß »sich in den 70er Jahren die politische Planungseuphorie im empirischen Test verflüchtigt hat.«
- 224 Vgl. Schuster (Hrsg.)
- 225 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow.
- 226 Böttcher, S. 329
- 227 Vgl. Butzin/Helbrecht/Miosga/Rehle, S. 17ff.; Eckey/Klemmer; Häußermann (1992), S. 12ff.; Ziegler, S. 206ff.
- 228 Vgl. Heinze/Voelzkow (1990a); Voelzkow (1994)
- 229 Vgl. Blotevogel (1994), S. 17ff.; Wewer (1993), S. 11
- 230 Vgl. Gerdes (Hrsg.; 1991a; 1991b); Wewer (1993), S. 11ff.
- 231 So z.B. die »Vier Motoren für Europa«; vgl. Butzin (1993), S. 40ff.
- 232 Wewer (1993), S. 11
- 233 Hoffmann/Hoffmann/Mückenberger/Lange, S. 313
- 234 Herzog, in: Köhler, S. 5
- 235 Vgl. Frahm, S. 27
- 236 Vgl. Andersen (1987), S. 19f.; von Gleich (1987), S. 85f.
- 237 Schumacher, S. 58
- 238 Ebenda, S. 61
- 239 Böttcher, S. 329
- 240 Vgl. Batt, S. 221
- 241 Vgl. Prätorius, S. 106; Ritter, S. 218; Schuster (Hrsg.), S. 257ff.
- 242 Vgl. Glauber, S. 7
- 243 Vgl. das Konzept der Redundanz; Grabher (1994).
- 244 Böttcher, S. 330
- 245 Bullmann, S. 28
- 246 Vgl. Barzanó, S. 53ff.; O. V. (1997b), S. 22
- 247 Vgl. Böttcher, S. 331
- 248 Schultze (1991a), S. 223
- 249 Vgl. Kap. 2.7.
- 250 Dolata, S. 235
- 251 Vgl. von Malschus, S. 304ff. und Teil II, Kap. 2
- 252 Vgl. Teil II, Kap. 3
- 253 Vgl. Teil II, Kap. 4
- 254 Vgl. Teil I, Kapitel 2
- 255 Fürst (1993b), S. 293

- 256 Vgl. Teil IV, Kap. 5
- 257 Vgl. Häußermann, S. 13; Kruse (1991a), S. 37ff.
- 258 Vgl. Krafft/Ulrich, S. 17ff.
- 259 Vgl. Häußermann, S. 22f.; Heinze/Voelzkow/Hilbert, S. 36ff.; Karl/Nienhaus, S. 93ff.
- 260 Häußermann, S. 20
- 261 Vgl. O.V. (1996a), S. 7; Spieckermann/vonMalchus/Ortmeyer/Schuster/Olbrich, S. 49; Sturm (1992), S. 33
- 262 Vgl. Erne, S. 157f.; Schäffer, S. 463; Sedlacek, S. 115
- 263 Vgl. Kruse (1991a), S. 38 und S. 45; Willke (1987), S. 285-307
- 264 Vgl. Fürst (1993b), S. 302
- 265 Vgl. Zöpel, S. 80; Sedlacek, S. 115
- 266 Pflug, S. 241f.
- 267 Vgl. Commission of the European Communities (Hrsg.)
- 268 Vgl. Butzin (1995), S. 55ff.; Sedlacek, S. 115ff.
- 269 Butzin (1993), S. 18
- 270 Vgl. Welsch (1992b), S. 292f.
- 271 Der regionalisierten Strukturpolitik (ZIN) liegt sie sogar explizit zugrunde.
- 272 Vgl. Brugger, S. 9ff.
- 273 Vgl. Kap. 7 und 8
- 274 Vgl. Forth/Wohlfahrt, S. 571f.; Schäffer, S. 462
- 275 Vgl. Fürst (1996k), S. 55ff.; Kilper (Hrsg.), S. 12ff.; vgl. auch Kap. 6
- 276 Vgl. Kap. 6
- 277 Vgl. Kap. 10
- 278 Vgl. Forth/Wohlfahrt, S. 569; kritisch: Waniek (1995), S. 185ff.
- 279 Vgl. Brunn, S. 739f.
- 280 Vgl. Pieper, S. 536
- 281 Vgl. Huber, S. 193
- 282 Vgl. von Krosigk, S. 25ff.
- 283 In Frankreich wurde für einen Regionalismus, der als ökonomisch-politische Steuerungsstrategie konzipiert ist, der Terminus »Funktionaler Regionalismus« geprägt; vgl. Brunn, S. 743.
- 284 Vgl. Batt, S. 296; Gerdes (Hrsg.), S. 45; Kruse (1992), S. 6
- 285 So z.B. die Erfahrungen der ersten zwei Amtsjahre von Präsident Mitterrand; vgl. Fröbel/Heinrichs/Kreye, S. 66.
- 286 Ohmae, S. 212
- 287 Vgl. Bullmann, S. 23
- 288 Hein, S. 21
- 289 Vgl. Hesse (1991), S. 16
- 290 Kilper/Latniak/Rehfeld/Simonis, S. 22ff.; Voelzkow (1997), S. 47
- 291 Vgl. Prätorius, S. 113
- 292 Vgl. Fürst (1995), S. 136; Hirsch, S. 203; Kern, S. 145

- 293 Vgl. Böttcher, S. 330
- 294 Vgl. Brugger, S. 6
- 295 Böttcher, S. 330
- 296 Schumacher, S. 219
- 297 Ebenda, S. 59
- 298 Vgl. Hoffmann/Hoffmann/Mückenberger/Lange, S. 316
- 299 Lindner, S. 7
- 300 Vgl. Heinze/Hilbert/Potratz/Scharfenorth, S. 6ff.
- 301 Vgl. Heinze/Voelzkow/Hilbert, S. 33
- 302 Vgl. Kap. 3
- 303 Vgl. Kreibich (1993), S. 3ff.
- 304 Vgl. Butzin (1995), S. 34f; Fürst (1993b), S. 300; Häußermann, S. 20f.; Kreibich, S. 3 und 22ff.; Welsch (1992b), S. 292f.; vgl. auch Kap. 3
- 305 Vgl. H. Köhler, S. 6
- 306 Vgl. Butzin (1993), S. 28
- 307 Vgl. Fürst (1993b), S. 300; Mayntz, S. 99
- 308 Vgl. Heinze/Hilbert/Potratz/Scharfenorth, S. 37
- 309 Vgl. Butzin (1995), S. 78f.; zum Konzept der Redundanz: Grabher (1994), insbes. S. 16ff.
- 310 Bausinger, S. 472. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen ist ein politisches Konstrukt der Nachkriegszeit. Das neu entstandene »NRW-Bewußtsein« widerspricht nicht der These der homogenen Kulturräume, da die »normative Kraft des Faktischen« (Georg Jellinek) Konstrukte in organische Größen verwandeln kann.
- 311 Vgl. Artikel 1 Abs. 1 und 2 der Gemeinschaftscharta der Regionalisierung
- 312 Brugger, S. 2
- 313 Vgl. Waldmann, S. 382
- 314 Vgl. ebenda, S. 383
- 315 Vgl. Bausinger, S. 474
- 316 Vgl. Knemeyer (1994), S. 51; O. V. (1996e), S. 16
- 317 Vgl. Brugger, S. 6f.; Hahne (1986), S. 7; vgl. auch Kap. 4
- 318 Vgl. Erne, S. 159; vgl. auch Kap. 3
- 319 Vgl. Pieper, S. 535
- 320 Vgl. Heinze/Voelzkow/Hilbert, S. 86
- 321 Vgl. Hoffmann/Hoffmann/Mückenberger/Lange, S. 306
- 322 Vgl. Engel (1991), Kapitel I; Engel (1993), S. 94; Grabher (1989), S. 94ff.; Kruse (1991 a), S. 42ff.
- 323 Vgl. Fürst (1995), S. 136f.
- 324 Vgl. Kilper/Rehfeld, S. 13ff.; Kilper/Latniak/Rehfeld/Simonis, S. 29ff.; Porter/Rehfeld (1994a), S. 53ff.
- 325 Vgl. Welsch (1992b), S. 292f.
- 326 Vgl. Blotevogel, S. 17ff.
- 327 Vgl. Heinze/Voelzkow (1990a), S. 15f.
- 328 Vgl. Erne, S. 158

- 329 Vgl. Böttcher, S. 332; Heinze/Voelzkow/Hilbert, S. 88; vgl. auch Kap. 2
- 330 Vgl. Kap. 3
- 331 Vgl. Hoffmann/Hoffmann/Mückenberger/Lange, S. 313
- 332 Vgl. Böttcher, S. 332
- 333 Vgl. Kap. 6
- 334 Vgl. Narr/Schubert, S. 15
- 335 Vgl. Kruse (1990)
- 336 Brugger, S. 6
- 337 Batt, S. 209
- 338 Vgl. Stöbe/Brandel, S. 7
- 339 Vgl. Teil VI, Kap. 8 und 11
- 340 Vgl. Schuster, S. 430
- 341 Vgl. Gemeinschaftscharta der Regionalisierung, insbesondere Artikel 5 bis 22; Hahneklaus, S. 298f.
- 342 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, S. 20
- 343 Vgl. Clement (1990), S. 639ff.
- 344 Buchsteg/Eichener/Heinze/Voelzkow weisen zu Recht darauf hin (S. 44ff.), daß die bisherigen Erfahrungen mit regionalen Kommunalverbänden nicht ermutigend sind. Dies liegt allerdings nicht an der kommunalen Trägerschaft, sondern an der unzureichenden Kompetenz- und Ressourcenausstattung der Verbände.
- 345 Vgl. Erne, S. 164
- 346 Vgl. Stöbe/Brandel, S. 56f.
- 347 Vgl. Teil VI
- 348 Vgl. Hahne (1986), S. 17; Heinze/Voelzkow/Hilbert, S. 88
- 349 Vgl. Schuster (Hrsg.), S. 416ff.; Waniek (1992), S. 124ff.
- 350 Behrens/Heinze/Hilbert/Stöbe/Walsken (Hrsg.), S. 12
- 351 Vgl. Voelzkow/Heinze, S. 3
- 352 Zu diesen Fragen wird unter dem Stichwort »New Public Management« eine intensive Debatte über die Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung geführt. Vgl. dazu – mit weiteren Nachweisen – Budäus, Naschold (1994) und Reichard, Jänicke (1993, S. 70f.) weist darauf hin, daß es in den Braintrusts und der Fachdiskussion der Industriegesellschaften einen entsprechenden Paradigmenwechsel bereits gegeben hat. Es fehle allerdings noch an der Umsetzung in die politische Praxis und am tatsächlichen Handeln der Verwaltung.
- 353 Vgl. Jänicke (1993), S. 69
- 354 Vgl. Butzin (1995), S. 72ff.; Fürst (1993a), S. 552ff.; Grabher (1993), S. 749 ff.; Jänicke, S. 69ff.; Krafft/Ulrich, S. 67ff.; Mayntz; Willke (1987 und 1996)
- 355 Vgl. Spiekermann/von Malschus/Schuster/Olbrich, S. 31ff.; vgl. auch Kap. 2 und 3
- 356 Vgl. Heinze/Hilbert/Potratz/Scharfenorth, S. 36
- 357 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992a); kritisch: Waniek (1995), S. 85ff.
- 358 Vgl. Butzin (1995), S. 72f.; Fürst/Kilper (1996); S. 23ff.
- 359 Willke (1987), S. 303
- 360 Vgl. Krafft/Ulrich, S. 73ff.; Willke (1987), S. 302
- 361 Vgl. Butzin (1995), S. 5

- 362 Vgl. Heinze/Hilbert/Potratz/Scharfenorth, S. 34ff.
- 363 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. 30; vgl. außerdem Kap. 2 und 3
- 364 Vgl. von Krosigh, S. 26ff.
- 365 Vgl. u.a. Kilper/Latniak/Rehfeld/Simonis (mit weiteren Nachweisen)
- 366 Vgl. Teil VI
- 367 Vgl. Huber, S. 161ff.; Jochimsen, S. 115ff.; Kastning, S. 184ff.; Malschus, S. 301ff.; Poth-Mögele, S. 25ff.; Schoneweg (1991 und 1994); Scott, S. 55ff.; Spiekermann/Malschus/Ortmeyer/Schuster/Olbrich/Waniek (1992)
- 368 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft; Zarth, S. 539ff.; Ziegler, S. 206ff.
- 369 Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1993, 1994a und 1994b); Organisation for Economic Cooperation and Development (1989); Sturm (1991a), insbes. S. 62ff.
- 370 Die regionalpolitischen Leitbilder unterscheiden sich auch auf der Länderebene. So stehen sich insbesondere die nordrhein-westfälische Politik eines »inszenierten Korporatismus« und die baden-württembergische Politik einer industriennahen und technologieorientierten Modernisierung (»Späth-Kapitalismus«) paradigmatisch gegenüber; vgl. Jürgens/Krumbein (Hrsg.), S. 10ff.; Sturm (1992), S. 28f.
- 371 Vgl. Hilligweg, S. 5
- 372 Vgl. ebenda, S. 15ff.; Spiekermann/von Malschus/Ortmeyer/Schuster/Olbrich, S. 17
- 373 Vgl. Hommel, S. 180
- 374 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. 40; Spiekermann/von Malschus/Ortmeyer/Schuster/Olbrich, S. 34
- 375 Knemeyer (1994), S. 34
- 376 Vgl. Waniek (1992), S. 13
- 377 Vgl. Artikel 92f. EWG-Vertrag
- 378 Spiekermann/von Malschus/Ortmeyer/Schuster/Olbrich, S. 1
- 379 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, S. 787
- 380 Neben Teilen des Ruhrgebiets fallen außerdem das Kohlenrevier Aachen-Heinsberg, die Textilstandorte in Borken und das Gebiet Ahaus unter die Ziel-2-Regionen in Nordrhein-Westfalen.
- 381 Vgl. für sämtliche Zahlen Goch, S. 420ff. Durch die Wiedervereinigung entfällt heute mehr als ein Drittel aller EU-Subventionen in der verarbeitenden Industrie auf Deutschland. Nach Italien ist Deutschland damit Spitzenreiter bei den öffentlichen Beihilfen der EU; vgl. O.V. (1996c), S. 13.
- 382 Vgl. Hesse (1991), S. 25
- 383 Die Regionalcharta des Europäischen Parlaments, in der grundsätzliche Anforderungen an die regionale Ebene definiert werden, gilt nicht als Maßstab für die europäische Regionalpolitik.
- 384 Vgl. dazu Knemeyer (1994), S. 125. Die EU hat 1996 das ursprüngliche Drei-Ebenen-System auf fünf NUTS-Ebenen erweitert, um auch kleinteiligere Räume und Strukturen erfassen zu können; in der politisch-administrativen Praxis und der wissenschaftlichen Diskussion sind allerdings weiterhin die Ebenen NUTS I, NUTS II und NUTS III von Relevanz.
- 385 Vgl. Waniek (1992), S. 26ff.
- 386 Huber, S. 166
- 387 Die Mitgliedschaft in der EU wird Anfang 1997 von 12 Staaten angestrebt: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik, die Türkei, Ungarn und Zypern wollen Mitglied der Gemeinschaft werden.
- 388 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, S. 787ff.; O.V. (1996b), S. 13
- 389 Vgl. insbesondere Spiekermann/von Malschus/Ortmeyer/Schuster/Olbrich, S. 47
- 390 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 5ff.; danach wird das Ruhrgebiet im Hinblick auf Freizeit und Kultur, als Arbeitsregion, für Einkäufe und als Ort sozialer Beziehungen von den meisten Einwohnern als regionale Einheit gesehen und genutzt.
- 391 Vgl. Waniek (1992), S. 29

- 392 Vgl. ebenda, S. 67ff.
- 393 Vgl. Hilligweg, S. 6
- 394 Vgl. Spiekermann/von Malschus/Ortmeyer/Schuster/Olbrich, S. 31ff.
- 395 Huber, S. 166
- 396 Vgl. Waniek (1992), S. 123 und S. 130ff.
- 397 Vgl. ebenda, S. 154ff.
- 398 Vgl. Kastning, S. 201
- 399 Faure, S. 15
- 400 Vgl. Benz (1992), S. 328
- 401 Vgl. Hesse (1991), S. 16; Knemeyer (1994), S. 70. Dieser Regionalisierungstrend hat mittlerweile auch die Länder Ost-europas erfaßt; vgl. Schink, S. 385.
- 402 Baier, S. 14
- 403 Vgl. Hesse (ed.); Knemeyer (1994), S. 89ff.
- 404 Vgl. ebenda, S. 18f. und S. 71ff.
- 405 Vgl. Teil II, Kapitel 2
- 406 Butzin (1993), S. 20
- 407 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. 39
- 408 Vgl. Eißel, S. 45ff.
- 409 Vgl. Knemeyer (1994), S. 37ff.
- 410 Vgl. Schmidbauer, in Knemeyer (1994), S. 127
- 411 Vgl. Knemeyer (1994), S. 21
- 412 Vgl. Hahneklaus, S. 296f.; Knemeyer (1994), S. 26 und S. 83f.
- 413 Vgl. Clement (1990), S. 640. In diesem Zusammenhang ist auch der Versuch der Bundesländer zu sehen, alle deutschen Vertreter im Ausschuß der Regionen zu entsenden. Die kommunalen Spitzenverbände haben in einer heftigen Auseinandersetzung durchsetzen können, daß von den 16 deutschen Vertretern zumindest zwei aus dem kommunalen Bereich benannt werden.
- 414 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. 28. Vor diesem Hintergrund ist auch das Engagement für den Ausschuß der Regionen zu sehen. Die Bundesländer versuchen, ihn zu einer zweiten (bzw. perspektivisch zu einer dritten) europäischen Kammer zu entwickeln.
- 415 Vgl. Aberle/Priebe/Spohl/Zimmermann, S. 39; Batt, S. 16; Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. VII; Erne, S. 168; von Gleich, S. 80; Hahne, S. 53; Hommel, S. 168; Kilper/Latniak/Rehfeld/Simonis, S. 22; Knemeyer (1994), S. 173f.; Kruse (1992), S. 14
- 416 Vgl. CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 6f.; Jochimsen, S. 128; Worms, S. 91; vergleichbare Stimmen sind auch aus den Reihen der Ruhrgebiets-SPD zu vernehmen: siehe Teil VI, Kap. 8.
- 417 Vgl. Knemeyer (1994), S. 21; Schenk, S. 390
- 418 Vgl. Hahneklaus, S. 296f.; Knemeyer (1994), S. 83f.
- 419 Vgl. Hesse (1991), S. 12f.
- 420 Vgl. Knemeyer (1994), S. 28ff.; anders Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. VII
- 421 Knemeyer (1994), S. 30
- 422 Vgl. zur regionalen Identifikation der Bewohner mit dem Ruhrgebiet: ACADEMIC DATA, S. 10ff.
- 423 Clement (1991), S. 4
- 424 Vgl. Bullmann, S. 18; Engel, S. 92; Schoneweg, S. 76

- 425 Vgl. Hesse (1991), S. 12f.
- 426 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. 47
- 427 Hesse (1991), S. 13
- 428 Vgl. Schmidbauer, in Knemeyer (1994), S. 132; Wessels, S. 1
- 429 Batt, S. 296; vgl. auch Bullmann, S. 33
- 430 § 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe
- 431 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, S. 4; Zarth, S. 541
- 432 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, S. 5
- 433 Die EU hat im Rahmen ihrer Beihilfenkontrolle gegen diese Festlegung Einspruch erhoben, da aus ihrer Sicht damit zu große Teile Deutschlands in die Regionalförderung fallen.
- 434 Vgl. Vierundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe
- 435 Vgl. Kap. 3
- 436 Vgl. Ziegler, S. 207
- 437 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, S. 19ff., Ziegler, S. 207f.
- 438 Ziegler, S. 208
- 439 Vgl. Eckey/Klemmer, S. 572ff.; Zarth, S. 541ff.; Ziegler, S. 207
- 440 Vgl. Eckey/Klemmer, S. 576
- 441 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1993, 1994a, 1994b)
- 442 Vgl. Hilligweg, S. 6; O. V. (1996); Ziegler, S. 208
- 443 Vgl. von Gleich (1991), S. 15f.; Hommel, S. 179
- 444 Vgl. von Gleich (1991), S. 215f.
- 445 Eckey/Klemmer, S. 575
- 446 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 5ff.
- 447 Vgl. Teil III, Kap. 5
- 448 Vgl. ACADEMIC DATA; O. V. (1997i), S. 80ff.
- 449 Vgl. Waniek (1990), S. 8f.
- 450 Vgl. ebenda, S. 10
- 451 Vgl. Hesse/Benz/Benz/Backhaus-Maul
- 452 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992b), S. 8ff.
- 453 Vgl. Heinze/Voelzkow (1990a), S. 14f.; Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992a), S. 16ff.
- 454 Vgl. Kruse (1991b), S. 325ff.
- 455 Vgl. Schäffer, S. 464
- 456 Vgl. Heinze/Voelzkow (1990a). Vgl. auch Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992b), S. 15ff.; Kruse (1991b), S. 342.
- 457 Vgl. Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. 43
- 458 Vgl. Blotevogel, S. 16f.
- 459 Vgl. ebenda, S. 17ff.; Heinze/Voelzkow (1990a), S. 15ff.; Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992a), S. 8ff.

- 460 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992a), S. 9
- 461 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992b), S. 83ff.
- 462 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992a), S. 17f.
- 463 Die ZIN-Regionen weisen im Bereich Niederrhein (Kreis Kleve) und Hagen (Märkischer Kreis) über die Grenzen des Ruhrgebiets hinaus.
- 464 Vgl. Kruse (1991b), S. 332
- 465 Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (1992a), S. 10ff.
- 466 Vgl. Heinze/Voelzkow (1990a), S. 8ff.
- 467 Ebenda (1990a), S. 13
- 468 Der Ausschuß führt als Relikt aus ZIM immer noch die Bezeichnung »Montanregionen«. Er bezieht sich durch die mit ZIN erfolgte Ausweitung auf Nordrhein-Westfalen aber mittlerweile auf alle Regionen des Landes.
- 469 Vgl. Waniek (1990), S. 35ff und Waniek (1995)
- 470 Vgl. z.B. CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 7
- 471 Voelzkow (1994), S. 356
- 472 Vgl. Krafft/Ulrich, S. 58ff.
- 473 Vgl. Blotevogel, S. 28f.
- 474 Voelzkow (1994), S. 357
- 475 Vgl. Waniek (1995), S. 193f.
- 476 Vgl. Butzin, S. 66f
- 477 Vgl. Schäffer, S. 466f.
- 478 Vgl. Clement (1991), S. 4
- 479 Vgl. Teil III, Kap.1
- 480 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 10ff.; O.V. (1997i), S. 80ff.
- 481 Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet, S. 16
- 482 Vgl. Schubert, S. 25ff. Die Fragen der »Polity« werden im nächsten Kapitel diskutiert.
- 483 Vgl. Steger (Hrsg.)
- 484 Behrens/Heinze/Hilbert/Stöbe/Walsken, S. 9f.
- 485 Vgl. für die unter dem Stichwort New-Public-Management geführte Debatte: Andersen (1987), Budäus, Ellwein (1994), Hesse/Benz, Naschold, Reichard, Stöbe/Brandel
- 486 Die Stadt Offenbach ist ein Beispiel für eine umfassende Verwaltungsrestrukturierung; vgl. dazu Grandke, S. 93-98. Im Ruhrgebiet ist die Verwaltung der Stadt Oberhausen völlig umgebaut worden; vgl. Drescher/Dellwig.
- 487 Wichtigste Ausnahme ist der Ende 1995 erschienene Sammelband über die Reformperspektiven der Landesverwaltungen von Behrens/Heinze/Hilbert/Stöbe/Walsken.
- 488 Vgl. Schubert (1991), S. 25ff.
- 489 Fürst (1995), S. 106
- 490 Vgl. Bürsch, S. 50ff.; Hilbert/Stöbe, S. 10ff.
- 491 Zu den Mittelbehörden werden im weiteren Sinne auch die Sonderbehörden der mittleren Ebene gezählt; vgl. Ellwein (1993), S. 12f. Dazu gehören die Oberfinanzdirektionen, die Oberlandesgerichte, die Justizvollzugsämter, die Generalstaatsanwaltschaften und die Landwirtschaftskammern. Sie können im Rahmen dieser Arbeit allerdings außer acht gelassen werden, da es sich um sondergesetzliche Behörden mit hoheitlichen Spezialaufgaben handelt, die nicht unter das Landesorganisationsgesetz fallen.
- 492 Vgl. Stöbe/Brandel, S. 28ff.

- 493 Vgl. Ellwein (1993), S. 87ff.
- 494 Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (1995), S. 4f.
- 495 Einen guten Überblick über die Funktion, die Verbreitung in Deutschland und die Perspektiven der Mittelbehörden bietet Seele, S. 166ff.
- 496 Vgl. Rinsche (Hrsg.), S. 266ff.
- 497 Vgl. § 1 Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet
- 498 Eichhorn, S. 7
- 499 Vgl. ebenda, S. 13. Insgesamt existiert heute in 9 von 13 Flächenstaaten eine allgemeine staatliche Mittelbehörde; vgl. Seele, S. 168.
- 500 Vgl. Fürst (1996a), S. 8
- 501 Vgl. Ellwein (1993), S. 64ff.; Stöbe/Brandel, S. 16
- 502 Die Bezirksregierung ist nicht in allen Bundesländern für die Raumordnung zuständig.
- 503 Vgl. Behrens, S. 320ff.
- 504 Seele, S. 169, spricht von einem »staatlich-kommunalen Kondominium, angesiedelt bei den staatlichen Mittelbehörden«.
- 505 Vgl. Behrends, S. 320
- 506 Für das Ruhrgebiet wurden diese Aufgaben durch den SVR wahrgenommen; vgl. Pflug, S. 236.
- 507 Vgl. Ellwein (1993), S. 57
- 508 Der Idealtypus der Bürokratie läßt sich nach Max Weber (1921/1984, S. 62) mit den Begriffen »Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit« charakterisieren.
- 509 Vgl. Fürst/Kilper (1993), S. 35
- 510 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 5ff.
- 511 Landschaftsverband Rheinland, S. 5. Die in dieser Argumentationsfigur enthaltene Gegenüberstellung von kommunaler Demokratie und staatlicher Hoheitsgewalt ist allerdings nicht mehr zeitgemäß. Der Unterschied ist durch die Demokratisierung des Staates entfallen. Zumal der demokratische Gehalt der kommunalen Selbstverwaltung aus heutiger Sicht nicht immer überzeugend war; z.B. im Hinblick auf das Dreiklassenwahlrecht.
- 512 Vgl. Landschaftsverband Rheinland, S. 6ff.
- 513 Vgl. Ellwein (1993), S. 34
- 514 Vgl. Seele, S. 168
- 515 Vgl. Landschaftsverband Rheinland, S. 22ff.
- 516 Vgl. §§ 1 und 3 Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
- 517 Vgl. § 2 ebenda
- 518 Vgl. §§ 7ff. ebenda
- 519 Vgl. § 11 ebenda
- 520 Vgl. Landschaftsverband Rheinland, S. 80
- 521 Da die Haushaltsstrukturen der Landschaftsverbände etwas auseinanderfallen, wurden sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben Mittelwerte gewählt.
- 522 Vgl. Teil III, Kap. 1
- 523 Vgl. Teil III, Kap. 8 und 9
- 524 Vgl. Kemmer, S. 22; O.V. (1997c), S. 1ff.
- 525 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 10f.

- 526 Vgl. Teil VI, Kap. 8 und O.V., S. 15ff.
- 527 Vgl. Teil III, Kap. 4 und 5
- 528 ACADEMIC DATA, S. 10ff.
- 529 Vgl. insbesondere Kommunalverband Ruhrgebiet (1995) und Kühn (1996), S. 73ff.
- 530 Die Einwohnerzahl des Ruhrgebiets ist seit Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die 20er Jahre des 20. Jahrhunderts um das Dreißigfache gestiegen.
- 531 Vgl. von Petz, S. 8ff.
- 532 Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (1995), S. 4f.
- 533 Vgl. von Petz, S. 19
- 534 Vgl. Kapitel 4
- 535 Vgl. von Petz, S. 48ff.
- 536 Vgl. Pflug, S. 237
- 537 Vgl. § 4 KVR-Gesetz
- 538 Vgl. § 7 ebenda
- 539 Vgl. § 8 ebenda
- 540 Vgl. § 9 ebenda
- 541 Die Repräsentanz von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist ein – heute allerdings wieder aktuelles – Relikt aus den korporatistischen Strömungen der 20er Jahre.
- 542 Vgl. § 17 Abs. 1 KVR-Gesetz; zur Zeit bestehen sechs Ausschüsse: der Ausschuß für Öffentlichkeitsarbeit, der Ausschuß für Beteiligungen, der Ausschuß für Liegenschaften, Landschaftspflege und Forsten, der Ausschuß für Planung, der Ausschuß für Wirtschaft, Umwelt und Technologie sowie der Rechnungsprüfungsausschuß.
- 543 Vgl. § 17 Abs. 3 KVR-Gesetz
- 544 Vgl. § 21 ebenda
- 545 Relativ schwach waren die Kontakte zum BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, weil sie erst relativ kurz im Landtag und in den Räten des Ruhrgebiets vertreten waren und weil sie sich nicht in die Netzwerke »der Etablierten« begeben wollten.
- 546 Vgl. Kap. 7.3.
- 547 Vgl. § 26 KVR-Gesetz
- 548 Bucksteg/Eichener/Heinze/Voelzkow, S. 48
- 549 Vgl. Teil III, Kap. 2 und 7
- 550 Vgl. Teil III, Kap. 8 und 9
- 551 Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (1995), S. 30f.
- 552 Vgl. Teil III, Kap. 5
- 553 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 10ff.
- 554 Vgl. ebenda, S. 5ff.
- 555 Vgl. Fürst/Kilper (Hrsg.)
- 556 Vgl. Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 7
- 557 Vgl. Kilper, S. 90ff.
- 558 Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 33
- 559 Insgesamt werden von der IBA über 80 Projekte betreut.
- 560 Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 6

- 561 Vgl. Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 61
- 562 Vgl. ebenda, S. 64f.
- 563 Vgl. Butzin, S. 68
- 564 Vgl. Kilper, S. 90ff.
- 565 Vgl. Butzin, S. 68
- 566 Vgl. Kühn, S. 333ff.; Lammert, S. 78ff.; die Mitglieder des Vereins »pro Ruhrgebiet« setzen sich primär aus Unternehmen des Ruhrgebiets zusammen. Die Initiativkreismitglieder stammen aus der gesamten Bundesrepublik. Diese unterschiedliche Rekrutierungsstruktur ist im wesentlichen auf die Kontakte der Gründungsmitglieder zurückzuführen. Der Verein »pro Ruhrgebiet« wurde von gesellschaftlichen Akteuren der Region gegründet; der Initiativkreis wurde maßgeblich vom Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Alfred Herrhausen, geprägt.
- 567 Vgl. Initiativkreis Ruhrgebiet und Verein »pro Ruhrgebiet«
- 568 Vgl. Teil III
- 569 Gerade die Großunternehmen verstehen sich zunehmend als Global Player, die keine regionale Verantwortung übernehmen wollen. Dies gilt insbesondere für die »revierfernen« Unternehmen.
- 570 Vgl. Teil III, Kap. 1, 2 und 4
- 571 Vgl. Teil IV
- 572 Vgl. Heinze/Helle/Hilbert/Nordhause-Janz/Nowak/Potratz/Scharfenroth, S. 37ff.; Krumbein (Hrsg.), S. 132ff.; Voelzkow (1994), S. 348f.
- 573 Vgl. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen; Pflug; Seele, S. 164ff.
- 574 Vgl. Teil VIII
- 575 Vgl. ebenda
- 576 Vgl. Teil VIII
- 577 In den Kommunalvertretungen gibt es de jure nicht die Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition, da der Rat in seiner Gesamtheit das höchste Verwaltungsorgan darstellt. Im Bewußtsein der Bürger sowie dem Selbstverständnis und der Arbeitsweise der Ratsmitglieder bildet die Ratsmehrheit aber dennoch eine Art Stadt-Regierung und die Ratsminderheit eine Stadt-Opposition.
- 578 Diese »jüngeren« Nachwuchspolitiker der SPD sind ca. 40 Jahre alt und werden parteiintern und in der Öffentlichkeit als »die jungen Wilden« bezeichnet, vgl. Heuken, S. 3; Mämpel, S. 2.
- 579 Vgl. Voelzkow/Heinze, S. 3
- 580 Vgl. den einstimmig beschlossenen Antrag der SPD-Landtagsfraktion, in: Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 24ff.
- 581 Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 34ff. und S. 86ff.
- 582 Der Ausschuß bestand zunächst aus 11 Mitgliedern.
- 583 Die Mitgliederzahl im Ausschuß richtet sich nach der Fraktionsstärke im Landtag und wird nach de Hondt ermittelt.
- 584 Von den 108 SPD-Landtagsabgeordneten kommen 48 aus dem Ruhrgebiet. Dies entspricht einem Anteil von 44,5% in der Fraktion; der Bevölkerungsanteil des Ruhrgebiets an der Gesamtbevölkerung des Landes liegt jedoch nur bei ca. 33%.
- 585 Bei der Landtagswahl werden 151 Direktmandate und 50 Listenplätze vergeben. Dies führt – zusammen mit der relativen Dominanz der SPD in den meisten Wahlkreisen – zu einer sehr hohen Zahl von Ausgleichsmandaten. Bei der Landtagswahl 1995 mußten für die CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 20 Ausgleichsmandate vergeben werden. Dadurch hat sich die Zahl der Landtagsabgeordneten von 201 auf 221 erhöht.
- 586 Nur 17 CDU-Landtagsabgeordnete kommen aus dem Ruhrgebiet. Dies entspricht einem Anteil von 19,1% der Fraktion.
- 587 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erreichten insbesondere in den Hochschulstädten Bochum, Essen und Dortmund bei den Landtagswahlen 1995 über 10% der Stimmen.
- 588 Von den 24 Fraktionsmitgliedern des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kommen fünf aus dem Ruhrgebiet; dies entspricht einem Anteil von 20,8%.

- 589 Vgl. Der Präsident der Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 13ff; Pflug, S. 235ff.
- 590 Die Gebietsreform hat die Anzahl der Gemeinden, der Kreise und kreisfreien Städte drastisch reduziert. Aus 2.297 kreisangehörigen Gemeinden wurden 373, aus 57 Kreisen wurden 31, aus 37 kreisfreien Städten wurden 23.
- 591 Mittlerweile sind 18 Organisationsgutachten von Unternehmensberatungsfirmen erstellt worden. Sie beziehen sich auf einzelne Behörden (z.B. die Bezirksregierung Amsberg), ganze Verwaltungszweige (z.B. die Versorgungsverwaltung) oder die funktionale Selbstverwaltung (z.B. die Landwirtschaftskammern).
- 592 Vgl. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 59ff.
- 593 Vgl. ebenda, S. 74ff.
- 594 Vgl. Budäus, S. 34ff.
- 595 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg
- 596 Zahlreiche Artikel (auch auf Seite 1 der Regionalzeitungen) haben über das Thema berichtet.
- 597 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 13
- 598 Dies gilt gerade – und wohl nicht zufällig – für die Mehrheitsfraktion; zahlreiche Mitarbeiter der betroffenen Institutionen sind mit der SPD vielfach verwoben. So ist – um nur einige Beispiele zu nennen – der Kölner Regierungspräsident Franz-Josef Antwerpes Mitglied im SPD-Landesvorstand; die Verwaltungschefs der Landschaftsverbände und des KVR verfügen über ein SPD-Parteibuch und eine Mitarbeiterin des KVR ist SPD-Landtagsabgeordnete.
- 599 Vgl. Kap. 11.2.
- 600 Vgl. Kap. 7
- 601 Vgl. Kap. 6
- 602 Vgl. Kap. 5
- 603 Vgl. Kap. 8
- 604 Vgl. Behrens, S. 316; Landtagsdrucksache 11/6060, in: Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 87ff.
- 605 Vgl. CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996b), S. 24
- 606 Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD-NRW und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW, S. 121
- 607 So mittlerweile auch der Beschluß des SPD-Landesvorstandes, vgl. SPD-Landesvorstand Nordrhein-Westfalen, S. 6
- 608 Mayer, nach: Ellwein (1995), S. 8
- 609 Vgl. Pflug, S. 237
- 610 Vgl. Fürst/Kilper (1993), S. 35
- 611 Die Zahl der vorgesehenen Regionalkreise schwankte in den unterschiedlichen Reformkonzepten zwischen 14 und 27.
- 612 Vgl. Behrens, S. 315
- 613 Vgl. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 41
- 614 Vgl. Pflug, S. 237
- 615 Vgl. Behrens, S. 317; Ellwein (1993), S. 164ff.; Knemeyer, S. 84
- 616 Vgl. O.V. (1996e), S. 16
- 617 Landtagsdrucksache 11/6060, in: Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 89
- 618 Vgl. CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996b), S. 24
- 619 Vgl. Kap. 3.1.
- 620 Vgl. CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996b), S. 24; Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 36
- 621 Es gab zwar die Festlegung, daß über die zukünftige Existenz der Landschaftsverbände und des KVR noch entschieden werden muß. Im Gegensatz zum KVR wurde aber über die Notwendigkeit der Landschaftsverbände von seiten der SPD-Landtagsfraktion nicht mehr diskutiert.

- 622 Vgl. CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996b), S. 24
- 623 Der KVR beschäftigt nur 370 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
- 624 Günter Samtlebe, S. 8: »Jeder kriegt eine vorm Bug geschossen, der glaubt, er könne die Einheit des Reviers antasten. Das gibt Krieg. Das muß man so sagen, da sind wir unerbittlich, das wird eine politische Auseinandersetzung geben. Das werden diejenigen, die das Revier zerschlagen wollen, politisch nicht überleben. Die Stärke haben wir.«
- 625 Innenminister Kniola hat diesen Vorschlag im Herbst 1995 gemacht, kurz nach seinem Amtsantritt. Er ist im Juni 1997 erneut heftig diskutiert worden, vgl. O.V. (1997g), S. 1; O.V. (1997h), S. 5; Schute, S. 1.
- 626 So begünstigt die Optimierung der Verkehrsinfrastruktur nicht nur den Ziel- und Quellverkehr einer Region, sondern auch den Durchgangsverkehr; zum Teil zieht sie ihn sogar an und verursacht damit neue Probleme.
- 627 So ziehen beispielsweise die Kulturangebote viele Gäste aus dem Umland an. Die Kommunen des Ruhrgebiets finanzieren damit Infrastrukturangebote, die auch von den Bürgerinnen und Bürgern anderer Kommunen genutzt werden.
- 628 Aus Sicht einer einzelnen Kommune ist es beispielsweise nicht erstrebenswert, über eine umstrittene Einrichtung – wie eine Müllverbrennungsanlage – zu verfügen. Aus regionaler Sicht ist es allerdings wichtig, Entsorgungssicherheit als einen Standortvorteil im internationalen Wettbewerb gewährleisten zu können.
- 629 Vgl. O.V. (1997g), S. 1
- 630 So käme eine Verbesserung des Image des Ruhrgebiets auch dann der Stadt Gelsenkirchen zugute, wenn sie nicht dem KVR angehören würde.
- 631 Regionale Verkehrsplanungen dürfen nicht an den Grenzen einzelner Kommunen enden.
- 632 Vgl. O.V. (1997h), S. 6
- 633 Vgl. Willke (1996), S. 327ff.
- 634 Die Verbandsumlage der großen Kommunen beträgt zur Zeit bis zu 30 Millionen Mark im Jahr.
- 635 Vgl. O.V. (1997g), S. 1; O.V. (1997h), S. 5
- 636 Vgl. Jänicke (1993), S. 68f.
- 637 Vgl. Wölk (1997), S. 2
- 638 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg; Wölk (1997), S. 2
- 639 von Petz, S. 50
- 640 Fürst (1996c), S. 5
- 641 Vgl. Krings/Kunzmann; Wölk (1995), S. 3
- 642 Vgl. Schäfer, S. 5
- 643 Rau, S. 10; vgl. dazu auch Klemmer (1996), S. 12
- 644 Krings/Kunzmann, S. 3
- 645 Ebenda, S. 4
- 646 Vgl. ebenda, S. 3ff.
- 647 Z. B. zu den Themen Abfallentsorgung, Beschäftigungsinitiativen, Gewerbeförderung, Verkehrsplanung oder kulturelle Infrastruktur.
- 648 Z. B. über Ansiedlungsfragen oder Verkehrsplanungen.
- 649 Butzin, S. 83
- 650 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 5ff; Kommunalverband Ruhrgebiet (1995), S. 30
- 651 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 5ff.
- 652 Vgl. Butzin/Helbrecht/Miosga/Rehle, S. 84ff.
- 653 Vgl. Schäfer, S. 5
- 654 Vgl. zur Unterscheidung zwischen dem wettbewerbs- und konkordanzdemokratischen Modell sowie den unterschiedlichen Begründungen: Voelzkow, S. 357ff.

- 655 Vgl. Teil II, Kap. 4 und Teil III
- 656 Vgl. Friese, S. 2
- 657 Vgl. Wolf, S. 3
- 658 Das Ruhrgebiet ist im März 1997 bei der Internationalen Tourismusbörse in Berlin mit einem Stand unter dem Titel »THE REGION« vertreten; vgl. Wolf, S. 3. Da das Ruhrgebiet bisher auf der ITB mit einem Gemeinschaftsstand unter Federführung des KVR vertreten war, ist diese Aktion keine Weiterentwicklung regionalpolitischer Aktivitäten, sondern ein Zeichen der intraregionalen Konkurrenz.
- 659 Insbesondere die Stadt Duisburg und Oberbürgermeister Krings haben immer wieder versucht, Duisburg als Teil des Rheinlandes bzw. des Niederrheins zu definieren, um so dem Image der Ruhrgebietsstadt zu entkommen. Vgl. für eine differenzierte Betrachtung der Position der »Flügelstädte«: Kap. 11.2.4.
- 660 Dies war nur ein Drittel der Duisburger Delegierten. Auch in Duisburg finden die Vorstellungen nicht ohne weiteres eine Mehrheit.
- 661 Vgl. Drescher, O.V. (1997d); Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Bezirk Niederrhein (Hrsg., 1996); SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1996)
- 662 Zu der Kommission gehören (Stand: 3/1997) Dr. Klaus Bussfeld (Oberstadtdirektor von Gelsenkirchen), Peter Demnitz (SPD-Fraktionsvorsitzender in Hagen), Franz-Josef Drabing (SPD-Fraktionsvorsitzender in Dortmund), Hans Ettrich (Landrat des Kreises Recklinghausen), Prof. Dr. Karl Ganser (Leiter der IBA), Michael Groschek (SPD-Fraktionsvorsitzender in Oberhausen), Heinz Hossiep (SPD-Fraktionsvorsitzender in Bochum), Dr. Bernd Kasperek (MdL, Kreis Recklinghausen), Dietrich Kessel (MdL, Ennepe-Ruhr-Kreis), Willi Nowak (SPD-Fraktionsvorsitzender in Essen und MdL), Johannes Pflug (MdL, Sprecher der SPD-Fraktion im Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform), Dieter Rauer (SPD-Fraktionsvorsitzender in Gelsenkirchen), Günter Samtlebe (Oberbürgermeister von Dortmund), Horst Schierecke (SPD-Fraktionsvorsitzender in Herne), Klaus Schönwald (SPD-Fraktion des KVR), Klaus Strehl (MdL, Bottrop), Friedhelm van den Mond (Oberbürgermeister von Oberhausen und Vorsitzender der KVR-Verbandsversammlung), Jürgen Wieland (Oberbürgermeister von Hamm und Vorsitzender der SPD-Fraktion im KVR), Dr. Gerd Willamowski (KVR-Verbandsdirektor) und Bärbel Zieling (SPD-Fraktionsvorsitzende in Duisburg).
- 663 Vgl. SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1995), S. 7ff.; SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1996), S. 3ff.; vgl. außerdem Schäfer, S. 5
- 664 Das Ruhrgebiet ist die einzige Region in Deutschland, die drei Musicals zu bieten hat. Mit dem »Broadway an der Ruhr« ist die A 40 gemeint, die die Musicalstandorte Bochum, Essen und Duisburg verbindet.
- 665 Im Bereich der Telekommunikation sind u.a. die »Ruhrgebietsunternehmen« RWE, VEBA, Thyssen und Mannesmann tätig.
- 666 Beispiele sind die Datenautobahn durch das Ruhrgebiet und das bundesweit einzigartige Kabelprojekt der RWE-Telliance in Gelsenkirchen; vgl. Beiersdorf, S. 6.
- 667 SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1996), S. 5
- 668 Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (1995), S. 32ff.
- 669 SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1996), S. 2
- 670 Vgl. SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebietes (1995), S. 5
- 671 Vgl. Schäfer, S. 5
- 672 Vgl. SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebietes (1996), S. 6f.
- 673 Vgl. Kap. 4. So auch der mittlerweile gefaßte Beschluß des SPD-Landesvorstandes; vgl. Kap. 8.4.2.
- 674 Vgl. Pflug, S. 234
- 675 Vgl. Landschaftsverband Rheinland, S. 12f.
- 676 So z.B. Johannes Rau, Horn (1997a), S. 8; anders u.a. Gramke (1994a), S. 32f.
- 677 Vgl. Behrens, S. 315; Pflug, 237
- 678 Vgl. Behrens, S. 320f.; in Bayern sind die Zuschnitte der überörtlichen Selbstverwaltungskörperschaften (Bezirksverbände) deckungsgleich mit den Bezirksregierungen.
- 679 So insbesondere Johannes Rau; vgl. Horn (1997a), S. 8. Diese Einschätzung kann allerdings durch die im Mai 1997 vorgelegten Zahlen von ACADEMIC DATA in Zweifel gezogen werden. Danach besteht – selbst in den Randgebieten der Region – ein ausgesprochenes »Ruhrgebietsbewußtsein« und keine primäre mentale Verwurzelung mit dem Rheinland oder Westfalen.

- 680 Vgl. Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Die vorgesehene Region Rhein-Ruhr war nahezu identisch mit dem heutigen Ruhrgebiet. Es war nicht an einen territorialen Zuschnitt wie bei der Agentur Rhein-Ruhr gedacht.
- 681 Vgl. Pflug, S.237
- 682 SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1996), S.6
- 683 Vgl. zu diesen drei Aufgaben Seele, S. 175ff.
- 684 Vgl. Behrens, S. 315; Seele, S. 177
- 685 Vgl. Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen
- 686 Vgl. Pflug, S.237
- 687 Vgl. von Petz, S.38
- 688 Behrens, S.321
- 689 Vgl. Seele, S. 167; Stöbe/Brandel, S. 17
- 690 Vgl. Behrens, S.318
- 691 Vgl. ebenda, S.320f.
- 692 SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebiets (1996), S.7; so auch Pflug, S.232
- 693 Vgl. Schäfer, S.5
- 694 Vgl. Kap.5
- 695 So allerdings dennoch der Chefredakteur der WAZ in einem Kommentar; vgl. Lehmann (1997a), S.2.
- 696 Die einzige Ausnahme ist eine explizite Aussage der JUSOS Niederrhein in Richtung »Dreiteilung«; vgl. O.V. (1997d), S.16.
- 697 Vgl. CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen, S.3; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-NRW, S.2; vgl. auch Kap.9 und 10
- 698 Vgl. Schäfer, S.5; Kap.9
- 699 Vgl. Potthoff (1997a), S.3 und Potthoff (1997b), S.2; vgl. zu den Alternativen insbesondere Kap.8.2.1. bis 8.2.3.
- 700 SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebietes (1996), S.7
- 701 Vgl. Kap.8.2.3.
- 702 Vgl. SPD-Kommission zur Zukunft des Ruhrgebietes (1997), S.1f.
- 703 Vgl. Teil IV, Kap.6.4.
- 704 Vgl. O.V. (1997c), S.3
- 705 Vgl. Potthoff (1997b), S.3
- 706 Vgl. O.V. (1997f), S.2
- 707 Lehmann (1997b), S.2
- 708 Ebenda, S.2
- 709 Lehmann (1997a), S.2
- 710 Vgl. O.V. (1997l), S.5
- 711 Vgl. SPD-Landesvorstand Nordrhein-Westfalen
- 712 Vgl. ebenda, S.6f.
- 713 Also Bezirksplanungsrat, Landschaftsversammlung und KVR-Verbandsversammlung.
- 714 SPD-Landesvorstand Nordrhein-Westfalen, S.7
- 715 Vgl. Kap.4

- 716 Vgl. Kap. 8.2.1.
- 717 Vgl. Kap. 5; Horn (1997b), S. 2
- 718 Vgl. zu den Konfliktlinien und Hintergründen dieser Entscheidung Kap. 8.4. und insbesondere Kap. 11.2.
- 719 (1997m), S. 21
- 720 Die Kreise und Städte des Regierungsbezirks Düsseldorf gehören zum SPD-Bezirk Niederrhein. Die Delegierten aus dem Ruhrgebiet stellen dort keine Mehrheit der Delegierten auf dem Bezirksparteitag. Die übrigen Mitgliedskommunen des KVR gehören zum SPD-Bezirk Westliches Westfalen und bilden dort die Mehrheit auf den Bezirksparteitagen.
- 721 Vgl. SPD-Landesvorstand Nordrhein-Westfalen, S. 8; Walsken, S. 5
- 722 Vgl. Kap. 5
- 723 Vgl. Kap. 11.2.
- 724 Walsken, S. 5
- 725 Vgl. O.V. (1997n), S. 8
- 726 Vgl. Kiefer, S. 200
- 727 Vgl. CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 3ff.
- 728 Ebenda, S. 7
- 729 Vgl. Teil IV, Kap. 6.5.
- 730 CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet (Hrsg.; 1996a), S. 7
- 731 Vgl. dazu auch die Überlegungen der Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.)
- 732 Im Gegensatz dazu liegen dem Autor rund 100 Presseartikel aus den Jahren 1995 bis 1997 über die innerparteilichen Debatten in der SPD vor.
- 733 Vgl. CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996a), S. 2f.; CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996b), S. 23ff.
- 734 CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996b), S. 24
- 735 Vgl. ebenda, S. 24; O.V. (1996e), S. 16
- 736 Vgl. CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996a), S. 3; CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996b), S. 25; vgl. zu den Auseinandersetzungen innerhalb der CDU Kap. 11.3.
- 737 Vgl. Kommunalpolitische Vereinigung der CDU, S. 1
- 738 Vgl. ebenda, S. 1
- 739 Vgl. ebenda, S. 3
- 740 Vgl. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-NRW, S. 1f.
- 741 Ebenda, S. 1
- 742 Vgl. Kap. 10.3.
- 743 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 2
- 744 Nach dem Wortlaut des Beschlusses wäre zwar auch eine reine Mehrheitswahl denkbar. Dies wird aber sicher nicht angestrebt, da sie dem bundesdeutschen Verständnis einer repräsentativen Wahl und der Interessenlage einer kleineren Partei widerspricht.
- 745 vgl. Kap. 7
- 746 Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der NRW-SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-NRW, S. 121
- 747 Vgl. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-NRW, S. 1
- 748 Vgl. O.V. (1997k), S. 5
- 749 Vgl. Kap. 8.4.

- 750 Vgl. Kap. 8.5.
- 751 Mittlerweile liegen zahlreiche Parteitageanträge, umfangreiche Papiere der SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets« sowie über 100 Zeitungsartikel über die SPD-interne Diskussion vor.
- 752 Vgl. Kap. 4
- 753 Vgl. Schäfer, S. 5
- 754 Das Ruhrgebiet ist, anders als es uns heute erscheint, keine klassische Hochburg der SPD. Die »Sozialdemokratisierung« des Ruhrgebiets hat erst Ende der 50er Jahre begonnen; vgl. Bovermann, S. 339ff.; Kiefer, S. 192ff.
- 755 Rau, nach: Schäfer, S. 4
- 756 Ebenda, S. 4
- 757 Vgl. Lammert, S. 80
- 758 Lehmann (1997a), S. 2
- 759 Auf diesen Widerspruch verweist auch die SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets« (1995), S. 7.
- 760 Vgl. O.V. (1997o), S. 5
- 761 Vgl. O.V. (1997p), S. 12
- 762 Meinungsverschiedenheiten bestehen allerdings über die Intensität der regionalen Zusammenarbeit sowie die Kompetenzen und die Strukturen einer Regionalinstitution.
- 763 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 10ff.; Samtlebe, S. 4; Schäfer, S. 4
- 764 Vgl. CDU-Bezirksverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 3; SPD-Kommission »Zukunft des Ruhrgebiets« (1995), S. 7
- 765 Vgl. O.V. (1997h), S. 5
- 766 Vgl. Schäfer, S. 5
- 767 Samtlebe, S. 4
- 768 Man spricht bisweilen von der »Bürgermeisterfraktion« des Landtages.
- 769 Vgl. Schäfer, S. 5
- 770 Vgl. O.V. (1997d), S. 16f.
- 771 Vgl. Kiefer, S. 192f.
- 772 Vgl. FOCUS, 13.1.1997, S. 12
- 773 Vgl. Mämpel, S. 2
- 774 Vgl. Schäfer, S. 5
- 775 Samtlebe, S. 7
- 776 Die hier gemeinten »Nachwuchspolitiker« sind ca. 40 Jahre alt und engagieren sich oft seit über 20 Jahren in der Partei.
- 777 Vgl. Kap. 10.1.1.
- 778 Samtlebe, S. 9
- 779 Lehmann (1997b), S. 2
- 780 Vgl. Lehmann (1997a), S. 2
- 781 Vgl. Butzin, S. 81 (mit weiteren Nachweisen)
- 782 Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (1993), S. 30
- 783 Drescher, S. 7f.
- 784 Vgl. Kap. 9 und CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 1996a und 1996b)
- 785 Sein trotzig bis absurd wirkender Slogan lautet: »CDU – Die Ruhrgebietspartei«, vgl. Kiefer, S. 199ff.

- 786 Fast zwei Drittel der Delegierten stimmten für den Antrag.
- 787 Vgl. CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hrsg.; 1996b), S. 10
- 788 Vgl. Kap. 9
- 789 Vgl. Kiefer, S. 200
- 790 Vgl. Lammert, S. 79f.
- 791 Vgl. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), S. 24
- 792 Vgl. Kap. 5; O.V. (1997m), S. 21
- 793 Vgl. Kap. 10
- 794 Nach den Umfrageergebnissen von ACADEMIC DATA (S. 13) hat erst ein Drittel der Bevölkerung die Diskussion über die Reform der Mittelbehörden wahrgenommen.
- 795 Vgl. Kap. 4
- 796 Vgl. Teil III
- 797 Vgl. Kap. 5
- 798 Vgl. Teil V, Kap. 7
- 799 Rehfeld (1994b), S. 23
- 800 Das Ruhrgebiet kann dabei auf ein ausgeprägtes Regionalbewußtsein seiner Bewohnerinnen und Bewohner aufbauen; vgl. ACADEMIC DATA.
- 801 Vgl. Voelzkow/Heinze, S. 3
- 802 Vgl. Kap. 8
- 803 Vgl. ACADEMIC DATA, S. 10ff.
- 804 Vgl. Teil III, Kap. 6
- 805 Vgl. Teil I, Kap. 4
- 806 Vgl. Walsken und Kap. 11.2.
- 807 Rau, S. 9f.
- 808 Vgl. Kap. 11.2



## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung des DGB wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern:

## **Beratung und Schulung**

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

## **Forschung und Forschungsförderung**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) forscht zu den Themen »Wirtschaft und Finanzen«, »Arbeitsmarkt und Verteilung«, »Sozialstaat und Sozialpolitik«. Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Die Stiftung fördert den Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Gewerkschaften.

## **Studienförderung**

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen. Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen und Medienproduktionen. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)«, das Wirtschaftsbulletin »Ostdeutschland« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

## **Informationen sind zu beziehen über die**

Hans-Böckler-Stiftung  
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit  
Bertha-von-Suttner-Platz 1  
40227 Düsseldorf

Telefon: 0211 7778 - 150  
Telefax: 0211 7778 - 225  
Internet: <http://www.boeckler.de>

**Hans Böckler  
Stiftung** 